

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (Unesp)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO
DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

LUIZA ELENA JANUÁRIO

A CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO ENTRE ARGENTINA E BRASIL NA ÁREA
NUCLEAR (1985/1991): AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO COMO ELEMENTOS
IDENTITÁRIOS

SÃO PAULO
2017

LUIZA ELENA JANUÁRIO

A CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO ENTRE ARGENTINA E BRASIL NA ÁREA
NUCLEAR (1985/1991): AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO COMO ELEMENTOS
IDENTITÁRIOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Segurança Regional”.

Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares
Coorientadora: Prof^ª. Dr^ª. Marina Gisela Vitelli

SÃO PAULO
2017

Januário, Luiza Elena.
J354 A construção da cooperação entre Argentina e Brasil na área nuclear
(1985/1991) : autonomia e desenvolvimento como elementos identitários /
Luiza Elena Januário. – São Paulo, 2017.
113 f. ; 30 cm.

Orientador: Samuel Alves Soares.
Co-orientador: Marina Gisela Vitelli.
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações
Internacionais, 2017.

1. Brasil – Relações exteriores – Argentina. 2. Agência Brasileiro-
Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. 3. Controle de
armas nucleares – Brasil. 4. Controle de armas nucleares – Argentina. 5.
Poder nuclear – Controle internacional. I. Título.

CDD 327.81082

LUIZA ELENA JANUÁRIO

A CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO ENTRE ARGENTINA E BRASIL NA ÁREA
NUCLEAR (1985/1991): AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO COMO ELEMENTOS
IDENTITÁRIOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Segurança Regional”.

Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares

Coorientadora: Prof^ª. Dr^ª. Marina Gisela Vitelli

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista)

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (Universidade Estadual Paulista)

Prof^ª. Dr^ª. Mariana Montez Carpes (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército)

São Paulo, 23 de fevereiro de 2017.

Aos meus pais, Margareth e Beide

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação não é fruto somente do trabalho desenvolvido nos dois anos de mestrado acadêmico, mas sim de um caminho iniciado ainda na Iniciação Científica, no meu segundo ano de Graduação, e que contou com a influência e participação de diversas pessoas. Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Samuel Alves Soares, por estar comigo desde o início dessa trajetória. O apoio, a confiança e o comprometimento por ele demonstrados foram essenciais para o meu desenvolvimento acadêmico e pessoal e serviram como motivação para a continuação da pesquisa. Não poderia deixar de agradecer também por todas as conversas e orientações que deram forma a esse texto e, talvez ainda mais importante, levantaram uma série de indagações que ainda precisam ser abordadas.

Agradeço a minha coorientadora, Marina Gisela Vitelli, pela colaboração na minha Banca de Qualificação e por ter aceitado a coorientação da minha dissertação. Agradeço por todas as reuniões que tivemos e por constantemente me forçar a pensar sobre o sentido mais amplo do texto e a forma como trabalhar a perspectiva teórica adotada.

Agradeço também a Mariana Montez Carpes pela leitura atenta de meu trabalho de Qualificação e por todas as sugestões e comentários feitos. Agradeço seu aceite e o de Héctor Luis Saint-Pierre em participar da minha Banca de Defesa.

Agradeço aos amigos do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) pelo companheirismo sempre presente e pelo importante papel que nossas discussões e atividades tiveram para o meu desenvolvimento. Agradeço também aos meus colegas de turma pelo clima sempre amigável e de apoio mútuo que se consolidou ao longo do curso de mestrado.

Agradeço aos professores com quem convivi nesse período por todas as discussões e a solicitude que apresentaram, e por fazer do Programa um ambiente favorável para o contato e troca de conhecimentos. Ademais, agradeço aos funcionários do PPGRI San Tiago Dantas e do IPPRI por toda atenção, prestatividade e simpatia demonstradas.

Agradeço também à CAPES pelo apoio financeiro para a pesquisa na forma de bolsa de mestrado.

Por fim, mas de nenhuma forma menos importante, agradeço à minha família e, em particular, aos meu pais. Não saberia descrever minha gratidão por tudo que sempre fizeram por mim, mas me contento em registrar aqui o meu muito obrigada pelo apoio, pela atenção e pelo carinho incondicionais.

RESUMO

As relações entre Argentina e Brasil na área nuclear, como o relacionamento bilateral de forma geral, são marcadas por divergências e convergências. Porém, o campo é também singular, uma vez que em um período relativamente curto foram favorecidas medidas de construção de confiança mútua em um tema sensível, sendo que uma tônica forte de cooperação resultou e ficou expressa com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, uma iniciativa *sui generis* em termos de salvaguardas nucleares. A presente pesquisa visa analisar o papel que elementos identitários tiveram na construção de bases para a cooperação nuclear entre Argentina e Brasil entre 1985 e 1991. Para a realização da pesquisa, é apresentada uma revisão da literatura especializada para esclarecer o histórico da questão e trabalhar as principais explicações desse processo. Para o desenho desse quadro, são utilizadas fontes primárias e as explicações são tensionadas. Por fim, discute-se o papel que aspectos identitários desempenharam na constituição dos programas nucleares de Argentina e Brasil e no relacionamento bilateral. Propõe-se nesse sentido a importância das ideias de autonomia e desenvolvimento. Coloca-se assim a reflexão sobre elementos que possam promover a compreensão de uma dinâmica cooperativa.

Palavras-chave: Argentina. Brasil. Cooperação. Nuclear. Desenvolvimento. Autonomia. Identidade.

ABSTRACT

The relationship between Argentina and Brazil in the nuclear field, as well as the general bilateral relationship, is characterized by divergences and convergences. However, the area is also singular. In a relatively short period, the building of mutual confidence in a sensible theme was favored. Thus, a strong cooperation logic was generated and it was expressed with the creation of the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials (ABACC), an original initiative for nuclear safeguards. The present research aims to analyze the role that identity factors played in the building of the bases for the nuclear cooperation between Argentina and Brazil in the time frame given by the years of 1985 and 1991. For the realization of the proposal, a review of the specialized bibliography is presented in order to clarify the history of the issue and the explanations for the cooperation process. Primary sources are used and the argumentations are problematized. Finally, the role that identity factors played in the formation of Argentina's and Brazil's nuclear programs and in the bilateral relations between the two States is discussed. The importance of the ideas of autonomy and development in this sense is proposed. The reflection about aspects that may promote the comprehension of a cooperative dynamic is therefore presented.

Keywords: Argentina. Brazil. Cooperation. Nuclear. Development. Autonomy. Identity.

RESUMEN

Las relaciones entre Argentina y Brasil en el área nuclear, bien como el relacionamiento bilateral de modo general, son marcadas por divergencias y convergencias. No obstante, el campo es también singular, una vez en que en un período relativamente corto fueron establecidas medidas para la construcción de la confianza mutua en un tema sensible, y una fuerte tónica de cooperación fue creada e manifestada en la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), una iniciativa original en el ámbito de las salvaguardias nucleares. La presente investigación visa analizar el papel que elementos identitarios jugaron en la construcción de las bases para la cooperación nuclear entre Argentina y Brasil en el período de 1985 a 1991. Para la realización de la propuesta, una revisión de la bibliografía especializada es presentada para aclarar el histórico de la cuestión y trabajar las principales explicaciones de este proceso. Para la elaboración de este cuadro, fuentes primarias son utilizadas y las explicaciones son tensionadas. Por fin, se discute el papel que los aspectos identitarios jugaron en la constitución de los programas nucleares de Argentina y Brasil y en el relacionamiento bilateral. Se propone en este sentido la importancia de las ideas de autonomía y desarrollo. Se presenta de este modo la reflexión acerca de elementos capaces de promover la comprensión de una dinámica cooperativa.

Palabras clave: Argentina. Brasil. Cooperación. Nuclear. Desarrollo. Autonomía. Identidad.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CNEA	Comisión Nacional de Energía Atómica
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSN	Conselho de Segurança Nacional
ONU	Organização das Nações Unidas
Opanal	Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
ZLAN	Zona Livre de Armas Nucleares

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	PANORAMA DAS INICIATIVAS E DO RELACIONAMENTO ENTRE ARGENTINA E BRASIL NA ÁREA NUCLEAR.....	16
2.1	Iniciativas e programas nucleares de Argentina e Brasil.....	17
2.2	A preponderância de uma lógica competitiva entre Argentina e Brasil na área nuclear (1950/1984).....	28
2.3	A construção da cooperação entre Argentina e Brasil na área nuclear (1985/1991).....	36
3	EXPLORANDO EXPLICAÇÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO NA ÁREA NUCLEAR ENTRE ARGENTINA E BRASIL...	53
3.1	Redemocratização.....	54
3.2	Pressões Externas.....	63
3.3	Entendimentos bilaterais.....	69
4	OS FUNDAMENTOS IDENTITÁRIOS DA CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO NUCLEAR ENTRE ARGENTINA E BRASIL.....	75
4.2	Identidade como liame da cooperação.....	76
4.2	A questão da identidade nas relações Argentina-Brasil.....	81
4.3	Autonomia e desenvolvimento: díade identitária.....	87
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
	REFERÊNCIAS.....	104

1 INTRODUÇÃO

A área nuclear constitui um campo particular das relações entre Argentina e Brasil. A atenção dos governos dos dois países sul-americanos foi despertada para o tema logo após as explosões atômicas promovidas pelos Estados Unidos nas cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki em 1945, sendo que os esforços para obtenção e desenvolvimento de tecnologia sensível começaram na década de 1950, embora já existissem debates anteriores sobre o tema nos dois países, especialmente no âmbito da física teórica. Contudo, esse processo não foi isento de dificuldades. Pelo contrário, complicações foram marcantes e estão relacionadas a elementos que abrangem desde o contexto internacional até questões políticas internas e reveses econômicos.

De qualquer modo, a questão foi um tópico inicialmente delicado para o relacionamento bilateral, pois havia o quadro de competição histórica entre as duas unidades decisórias por influência e preponderância na região geográfica em que estão situadas. Tal situação era agravada pelas próprias possibilidades e também pelos receios levantados pelo tipo de tecnologia em pauta, havendo pouca transparência da condução das atividades nucleares. Porém, em 1980 foi dado um primeiro passo de relevo para a aproximação de Argentina e Brasil na temática com a divulgação de uma declaração conjunta, sendo que em 1985 foi iniciado um processo de significativa cooperação e construção de confiança mútua e na década de 1990 foi atingido um novo patamar com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), uma iniciativa sui generis de salvaguardas bilaterais.

Pode-se notar que as tônicas de rivalidade e cooperação, características das relações bilaterais entre Argentina e Brasil de forma geral, são refletidas de alguma forma no campo nuclear. Contudo, a preponderância de uma dessas lógicas não implica na total ausência da outra, significando tampouco um caminho em sentido único e sem possibilidade de regressão. Ademais, faz-se necessário registrar a especificidade da temática atômica, pois, ao mesmo tempo em que são reproduzidas lógicas gerais, há a questão de como dois rivais históricos criaram, em um período de tempo relativamente curto, mecanismos de construção de confiança e uma iniciativa de salvaguardas única no mundo em uma área com possibilidade dual do uso

da tecnologia, que é considerada símbolo do desenvolvimento científico e que constituiu uma parte importante, de modo geral, na política dos dois Estados na segunda metade do século XX.

Assim, o desenvolvimento de iniciativas e programas nesse campo constituiu um aspecto importante tanto no plano interno quanto no tocante ao relacionamento e a percepção do contexto internacional. O desenvolvimento das atividades nucleares na Argentina e no Brasil está ligado a uma concepção que, de forma geral, vai além da vinculação entre esse tipo de tecnologia e uma forma de suprir necessidades energéticas, ainda que esse aspecto não deva ser desconsiderado e tenha servido de justificativa para os programas nucleares em pauta. O que se pretende afirmar aqui é que a jornada pelo domínio da tecnologia nuclear é perpassada pela associação dessa com o desenvolvimento nacional, tema tradicionalmente caro a países periféricos. Assim, a busca pelo conhecimento científico-tecnológico aparece em um quadro mais amplo.

Aponta-se que no início da segunda metade do século XX, um tema de proeminência na América Latina foi a discussão sobre o subdesenvolvimento, tendo destaque o pensamento desenvolvido no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina, a CEPAL. Três grandes linhas guiavam o trabalho do grupo: a análise histórico-estruturalista que caracterizava o relacionamento desigual entre países centrais e periféricos, a análise de condicionantes internos que dificultavam a inserção internacional, e a análise do Estado como agente do desenvolvimento¹. Difundiu-se na região a concepção de que era necessária a ação estatal para promover o crescimento econômico e a industrialização, processo este fundamental para reduzir a distância existente entre o centro e a periferia. De acordo com Cervo², no âmbito da política externa nasceu nesse período o paradigma do Estado desenvolvimentista, um Estado empresário que reforça o caráter nacional e autônomo da política exterior. Não houve um consenso político sobre a forma mais adequada para se promover o desenvolvimento nos países latino americanos, mas estava colocado um debate sobre a questão da autonomia em sentido amplo³.

¹ LEME, Álvaro Augusto Stumpf Paes. *A Declaração de Iguazu (1985): a nova cooperação argentino-brasileira*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade do Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

² CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2002.

³ Cervo aponta que já nos anos 1930-40 começou uma transformação de paradigmas no sentido de abandono da diplomacia de exportação até então vigente na América Latina. O novo modelo de inserção internacional que se desenhava era baseado em: introdução da diplomacia econômica; promoção da indústria; movimento em direção à autonomia decisória para promover ganhos recíprocos nas relações internacionais; implementação de projetos de desenvolvimento visando a superação da desigualdade entre os países; e implementação do

No plano de fundo desse quadro encontram-se então questionamentos sobre como uma maior cooperação pode ser constituída a partir de uma situação de suspeitas, desconfianças e, especialmente, concorrência. De qualquer forma, pode-se apontar que uma análise ampla de construção da cooperação nuclear entre Argentina e Brasil clama atenção tanto para os arranjos institucionais e uma visão global das circunstâncias envolvidas quanto para aspectos intersubjetivos.

Considerando os pontos citados, a presente proposta de pesquisa baseia-se na seguinte pergunta: qual o papel que elementos identitários desempenharam na constituição de bases para a cooperação nuclear entre Argentina e Brasil? O objetivo da pesquisa é analisar o papel que elementos identitários tiveram na construção de bases para a cooperação nuclear entre Argentina e Brasil entre 1985 e 1991. Como objetivos secundários, propõe-se compreender os principais pontos do desenvolvimento nuclear de Argentina e Brasil e do relacionamento entre os Estados na área nuclear em perspectiva histórica; analisar e tensionar as principais explicações que a bibliografia especializada apresenta para a cooperação bilateral no setor nuclear entre os governos dos dois países sul-americanos; e, por fim, avaliar o significado de abordar questões identitárias.

Introduz-se assim a questão de elementos ideacionais para análise da cooperação nuclear. Identidade é aqui entendida como uma propriedade dos atores, constituída tanto por estruturas internas quanto externas, que gera disposições motivacionais e de comportamento, conforme trabalhado por Wendt⁴. Refere-se então a como Argentina e Brasil concebem a si mesmos e a relação bilateral, possuindo também caráter relacional. Tal concepção encontra-se no seio de perspectivas construtivistas tradicionais. Assim, apresenta-se uma visão que concede destaque à relação entre agente e estrutura, considerando as relações sociais como construções históricas que podem sofrer transformações, ainda que esse processo não seja simples. Não se trata aqui de negar a importância de elementos materiais ou de defender um descolamento entre o mundo material e o ideacional, mas sim de trazer aspectos diversificados para se buscar compreender uma questão complexa, relacionada a temas de Defesa e Segurança Internacional e a desígnios de desenvolvimento nacional.

Apesar de a presente pesquisa se basear em indagações referentes a questões identitárias, ressalta-se que existem outros aspectos com faces ideacionais potencialmente frutíferos para a

nacionalismo econômico (CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, 2003, p. 12).

⁴ WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press, 2000.

reflexão. Identidades são construções vinculadas a outros elementos, como normas e instituições em sentido amplo. As primeiras podem ser entendidas como um conjunto de entendimentos intersubjetivos e expectativas compartilhadas que balizam o que se considera apropriado em um determinado contexto⁵, enquanto as segundas se referem a conjuntos de regras que visam criar e promover expectativas compartilhadas. As dinâmicas de identidades, normas e instituições encontram-se relacionadas, cada uma influenciando e sendo influenciada pelas outras. Dessa forma, registra-se que um triângulo analítico constituído por esses três aspectos pode representar uma apropriada ferramenta futura para o entendimento de questões ideacionais.

De qualquer forma, a presente proposta justifica-se justamente por trazer para o centro do debate questões ideacionais, que não são ainda amplamente explorados pela bibliografia especializada para o caso estudado. Apesar de pesquisas sobre não-proliferação nuclear utilizaram amplamente elementos dessa natureza, o esforço para se analisar a cooperação entre Argentina e Brasil nesses termos ainda é restrito. Pretende-se com essa pesquisa então contribuir para o entendimento do tema com o foco em questões identitárias. Não se propõe aqui encontrar causas diretas que levaram ao estabelecimento do processo cooperativo, mas sim refletir sobre os fundamentos que tornaram possível a ocorrência da aproximação. Abre-se espaço assim para novas interpretações e problematizações sobre o tema.

Ademais, a questão é particularmente significativa para o campo da Segurança Internacional. Isso porque, ainda que o contato inicial no setor nuclear tenha caráter fortemente técnico, foi nos marcos da Segurança Internacional que se concretizaram ações fortemente expressivas, que se referem em grande medida à questão da não-proliferação nuclear. Desse modo, as relações frente os dois países perpassam pontos como renúncia à realização de explosões nucleares pacíficas e comprometimento com o regime internacional sobre o tema, sendo que um grande destaque das negociações, a criação da ABACC, trata-se justamente de uma iniciativa de salvaguardas. Embora se refira a um caso específico, a proposta se encaixa em questionamentos mais amplos sobre criação da cooperação a partir de uma situação de desconfianças; sobre a cooperação na área nuclear, em Defesa e Segurança Internacional e enquanto cooperação de forma geral.

⁵ BJÖRKDAHL, Annika. Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 15, n.1, 2002.

Contudo, não se deve ignorar que se trata de uma situação de países em desenvolvimento que passaram por conturbadas situações políticas, econômicas e sociais no período abordado. A presente pesquisa traz essas perspectivas ao indagar sobre o entendimento da importância da tecnologia nuclear nos dois países. De qualquer forma, o movimento cooperativo que foi se consolidando não se traduz a algo que tenha um sentido único e que não possa ser rompido. De fato, desconfianças não deixam de existir sumariamente com a instalação de padrões de cooperação, e estes são passíveis de serem interrompidos. Tal situação faz com que seja ainda mais importante o estudo de como se processou a construção da lógica cooperativa.

Para a realização da pesquisa, foi realizada uma visita ao Arquivo Histórico do Itamaraty no ano de 2016. Foram obtidos documentos desclassificados em 2004 de natureza originalmente confidencial. Destacam-se quatro documentos que se referem às orientações preliminares e negociações para o encontro presidencial de Foz do Iguaçu de 1985 e uma série de dez documentos sobre o acompanhamento da crise da CNEA na segunda parte dos anos 1980. Observa-se que a proposta é trabalhar com fontes primárias apenas para o período compreendido entre 1985 e 1991, foco do trabalho. Assim, foram utilizadas somente fontes secundárias para traçar as discussões que abrangem desde a criação dos programas nucleares até 1984, com exceção do Acordo de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina para o desenvolvimento e a aplicação dos usos exclusivamente pacíficos da energia nuclear de 1980, pois o documento marca o início da aproximação no campo. Ademais, por limitações de tempo e financiamento associados ao mestrado acadêmico, não foram realizadas visitas a arquivos na Argentina, sendo que a busca de fontes no país vizinho é prevista para uma fase seguinte da pesquisa.

Além das comunicações diplomáticas obtidas no Arquivo Histórico do Itamaraty e do Acordo já citado, foram utilizadas as seguintes fontes primárias que estão disponíveis online: Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a aplicação de salvaguardas de 1991, Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para uso exclusivamente pacífico da energia nuclear de 1991, Declaração Conjunta sobre Política Nuclear de 1986, Declaração Conjunta sobre Política Nuclear de 1985, Declaração Conjunta sobre Política Nuclear de 1987, Declaração de Ezeiza de 1988, Declaração de Foz do Iguaçu de 1985, Declaração de Iperó de 1988, Declaração de Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina de 1990 e Protocolo Nº 17 – Cooperação Nuclear de 1986.

A presente dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro, apresenta-se o panorama das iniciativas e do relacionamento de Argentina e Brasil na área nuclear. Tais questões são retomadas desde o início das atividades atômicas dos dois países, uma vez que se considera que a compreensão do histórico do tema é essencial para o desenvolvimento da proposta. Nesse capítulo são utilizadas fontes primárias. Porém, tal tipo de material só foi utilizado para o período compreendido entre 1980 e 1991, devido ao foco do trabalho. Por sua vez, no segundo capítulo são trabalhados elementos reconhecidos pela bibliografia especializada para explicar a cooperação nuclear no caso estudado. Os aspectos apresentados e discutidos são: democracia, pressões externas e entendimentos bilaterais. Contudo, não se pretende aqui identificar um mecanismo causal ou apontar uma explicação exclusiva. Pelo contrário, salienta-se que estes aspectos estão relacionados entre si e a divisão ocorreu para fins predominantemente analíticos. Por sua vez, no terceiro capítulo é desenvolvido o caráter identitário da proposta, baseado nas discussões anteriores. Introduce-se uma discussão sobre o conceito de identidade desde uma perspectiva construtivista. A seguir, discute-se sobre a questão da identidade para Argentina e Brasil e para o relacionamento bilateral entre os dois Estados. Por fim, é argumentado como autonomia e desenvolvimento representam aspectos identitários para Argentina e Brasil em matéria atômica e como esses elementos serviram como um fator de identificação que se encontram nas bases para a aproximação bilateral. As Considerações Finais encerram o texto com indicações de questões que ainda devem ser alvo de reflexão para o melhor entendimento do tema.

2 PANORAMA DAS INICIATIVAS E DO RELACIONAMENTO ENTRE ARGENTINA E BRASIL NA ÁREA NUCLEAR

A partir dos anos 1950, os governos de Argentina e Brasil passaram a dedicar esforços expressivos no desenvolvimento da tecnologia nuclear⁶. A escolha desse caminho esteve relacionada à associação da questão com perspectivas de desenvolvimento em sentido amplo, sendo que os dois países sul-americanos apresentaram convergências e divergências relativas às suas políticas nucleares no decorrer da segunda metade do século XX. Convergiam na forma como era concebida a importância do desenvolvimento atômico e a percepção de dificuldades advindas do cenário internacional. Porém, as convergências não redundaram necessariamente em iniciativas de cooperação. Por outro lado, as divergências estavam em forte medida relacionadas ao contexto mais geral das relações bilaterais. A questão nuclear constitui um aspecto singular das relações argentino-brasileiras, em que uma situação de distanciamento e desconfianças em um campo sensível foi produzida uma dinâmica que resultou em um trunfo para a cooperação bilateral de forma geral⁷.

O objetivo do presente capítulo reside na apresentação das principais iniciativas de Argentina e Brasil na área nuclear e de um panorama do relacionamento bilateral no campo de 1950 a 1991. Apresenta-se um texto de formato predominantemente descritivo, buscando ressaltar acontecimentos que auxiliem nas reflexões a serem desenvolvidas posteriormente. Ainda assim, em alguns momentos são inseridas considerações de cunho mais analítico, com o intuito de introduzir questões que também serão discutidas nos capítulos subsequentes. Não se pretende então abordar extensivamente todos os pontos citados, especialmente aqueles que se referem a quadros e contextos gerais, à política externa dos dois países ou a explicações sobre os motivos das dinâmicas apresentadas, uma vez que esses aspectos serão retomados no momento oportuno. O capítulo encontra-se dividido em três partes. Na primeira, são apresentadas as principais iniciativas e os programas nucleares de Argentina e Brasil. Salienta-se o papel que a noção de autonomia tecnológica, entendida aqui como a capacidade de promover o desenvolvimento tecnológico sem constrangimentos externos, desempenhou nas formulações.

⁶ A utilização do marco temporal dos anos 1950 ocorre devido ao início de uma maior atenção governamental ao tema da energia nuclear e de projetos nesse campo. Porém, ressalta-se que já existiam debates anteriores sobre o tema, em particular no âmbito da física teórica. Tais discussões remontam à década de 1930.

⁷ HIRST, Monica; BOCCO, Héctor Eduardo. Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina. *Contexto nuclear*, v. 4, n. 9, 1989; OELSNER, Andrea. *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. Nova York e Londres: Routledge, 2005.

Na segunda parte, é apresentado o panorama das relações entre Argentina e Brasil na área nuclear desde 1950 até 1984. Na maior parte desse período, não houve uma expressiva cooperação entre os Estados nesta temática, mas tal quadro não implicou em uma dinâmica de confrontos e podem ser encontradas convergências nas posturas dos representantes dos dois países no tocante ao regime de não-proliferação nuclear. Um marco na instituição de uma lógica cooperativa ocorreu em 1980, com a realização do Acordo de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina para o desenvolvimento e a aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear.

Por sua vez, na terceira parte são abordadas as relações entre Argentina e Brasil de 1985 e 1991. Este período compreende a redemocratização dos dois países e a ascensão da cooperação, que ganha maior destaque e um ritmo mais acelerado tanto no relacionamento de forma geral quanto no campo nuclear. O panorama desse momento foi traçado a partir de declarações e acordos firmados, além de documentos primários obtidos no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Os documentos eram originalmente confidenciais e foram desclassificados em 2004. Aponta-se que não se pretende que esse material esclareça todo o processo de negociações relacionado à construção da confiança mútua na área nuclear, até mesmo porque muitas fontes ainda estão classificadas. Porém, considera-se que os documentos obtidos contribuem para elucidar o tipo de questões que perpassavam a área e a percepção de alguns atores envolvidos. Pode-se apontar que as iniciativas de cooperação, particularmente no que se refere ao estabelecimento de salvaguardas, ganharam relevo.

2.1 Iniciativas e programas nucleares de Argentina e Brasil

O desenvolvimento nuclear argentino começou na década de 1950, sendo que as atividades nucleares foram centradas na Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA), criada no governo de Perón, em 1950, que apresentava como foco o estudo, desenvolvimento e aplicação dos elementos relacionados à energia atômica no país⁸. Na Argentina, a perseguição de um grau elevado de autonomia tecnológica constituiu um ponto de destacada importância ao longo do tempo nas diretrizes e decisões que se referem a sua política nuclear. Uma primeira

⁸ CNEA. *História*.

observação é que em 1945 o governo havia proibido a exportação de urânio, considerando as reservas desse mineral como de interesse nacional⁹. De qualquer modo, desde 1952 foram construídos laboratórios e havia o entendimento de que esforços deveriam ser despendidos para capacitar pessoal com a intenção de formar um corpo de especialistas na área nuclear. Nesse sentido, em 1955 foi criado em Bariloche o Instituto Balseiro, uma unidade acadêmica para o estudo de física baseado em uma parceria entre a CNEA e a Universidade Nacional de Cuyo¹⁰. Sábato¹¹ destaca que a formação adequada de um quadro próprio de cientistas e técnicos constitui uma preocupação central da Comissão.

Foram empreendidas também atividades em setores específicos, como a metalurgia nuclear, a mineração de urânio e a radioquímica. Além disso, em 1958 foi inaugurado no Centro Atômico de Constituyentes o primeiro reator experimental da América Latina, o RA-1, construído inteiramente no país sul-americano. Sábato¹² considera que a decisão de construir o reator, e não o importar, foi importante não só para servir como treinamento e pesquisa, mas também para desenvolver capacidade própria em engenharia nuclear. A partir do mesmo ano ganharam destaque as pesquisas para a produção de radioisótopos e em 1967 foi inaugurado formalmente o Centro Atômico de Ezeiza, destinado à fabricação de elementos combustíveis. Em 1968 o governo argentino adquiriu da empresa alemã Siemens uma usina baseada na utilização de urânio natural e água pesada. Assim, a primeira usina nuclear da América Latina, Atucha I, entrou em operação comercial em 1974 e representou uma ruptura com o monopólio da tecnologia dos EUA, uma vez que estes dominavam o mercado internacional com reatores de urânio enriquecido¹³. Atucha I sofreu paralisações para reparos a partir de meados da década de 1980.

Sábato¹⁴ ainda aponta que, já ao final dos anos 1960, era possível identificar três objetivos gerais da política atômica argentina, a saber: dotar o país de capacidade própria de decisão no que tange à energia nuclear, criar infraestrutura científica e tecnológica com a finalidade de garantir o aproveitamento da energia nuclear e contribuir para a modernização da

⁹ OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 41, 1998.

¹⁰ ORSTEIN, Roberto. El desarrollo nuclear argentino: 60 años de una historia exitosa. *CNEA*, n. 37-38, 2010.

¹¹ SÁBATO, Jorge A. Energía atómica en Argentina. *Estudios Internacionales*, n. 3, v. 7, out-dez 1968.

¹² *Ibid*, p.342.

¹³ Isso não significa que a Argentina não tenha firmado acordos com os EUA na área nuclear. Pelo contrário, estes se deram a partir dos incentivos do programa estadunidense Átomos para a Paz (HURTADO, Diego. De “átomos para la paz” a los reactores de potencia: tecnología y política nuclear en la Argentina (1955-1976). *Revista CTS*, v. 2, n. 4, jan. 2005).

¹⁴ SÁBATO, Jorge A. Op. Cit. p. 349.

sociedade argentina. Dessa forma, a questão de suprir necessidades energéticas é central, mas aparece em um quadro que configura o próprio desenvolvimento nuclear como um esforço maior para uma modernização do país baseada em incentivos constantes à Ciência e Tecnologia, de modo estreitamente relacionado a mudanças no âmbito da sociedade. Assim, a questão não se parece tratar de uma mera escolha técnica por uma fonte de energia.

Em 1974, enquanto Atucha I ainda estava sendo construída, o governo argentino deu início às obras de sua segunda central nuclear, Embalse. A tecnologia foi adquirida do consórcio canadense-italiano AECL-Italmimpianti, sendo que a opção foi novamente pela utilização de urânio natural e água pesada. Oliveira¹⁵ aponta que a controvérsia a respeito dessa escolha foi grande, aparecendo então de forma forte o debate sobre as vantagens e desvantagens dos tipos de reator e combustível. A argumentação de que a linha de urânio enriquecido deixaria o país sul-americano muito dependente dos EUA teve peso sobre a decisão de manter a alternativa que havia sido adotada em Atucha I. De qualquer forma, ocorreram dificuldades para a execução da obra, pois o governo canadense endureceu sua política de salvaguardas como resultado da preocupação existente no cenário internacional com a explosão do artefato atômico indiano em 1974. Devido aos atrasos, Embalse só entrou em operação comercial em 1984. Com a sua inauguração, a Argentina consolidou-se como a segunda potência nuclear do então chamado Terceiro Mundo, atrás apenas da Índia¹⁶.

Oliveira¹⁷ destaca que o golpe promovido pelas Forças Armadas em 1976 na Argentina teve importantes repercussões na política nuclear nacional. O governo instalado procurou firmar o controle militar sobre a CNEA e promover uma depuração ideológica, utilizando a violência e causando um êxodo de técnicos do país. Com o processo de Reorganização Nacional (1976-1983), buscou-se acabar com as bases da matriz de um Estado intervencionista e com forte presença na economia, o modelo do nacional-desenvolvimentismo. A partir de um diagnóstico de que a máquina estatal estaria superdimensionada e descapitalizada, o governo autoritário adotou medidas de características liberais e passou a difundir a defesa do livre funcionamento do mercado¹⁸.

¹⁵ OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 41, 1998.

¹⁶ OLIVEIRA, Odete Maria de. *Integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Ver LEME, Álvaro Augusto Stumpf Paes. *A Declaração de Iguazu (1985): a nova cooperação argentino-brasileira*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade do Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

Tais reorientações estavam relacionadas ao projeto político instaurado, que buscava disciplinar as forças sociais. A partir dessas diretrizes ocorreu na Argentina um processo de desindustrialização. Porém, não se alterou a concepção da necessidade de promover o desenvolvimento autônomo em uma área de tecnologia avançada, que é a nuclear¹⁹. Na realidade, os militares proclamaram a política nuclear como alta prioridade, sendo que havia especial atenção ao objetivo de dominar o ciclo completo do combustível nuclear²⁰. No final dos anos 1970 foi estabelecido o Centro Atômico de Pilcaniyeu, onde foram desenvolvidos projetos de tecnologia avançada, com destaque para o enriquecimento de urânio.

Em 1976 foram então definidas políticas e objetivos que visavam assegurar um programa nuclear independente. Em 1979 foi aprovado o Plano Nuclear Argentino, que previa uma série de iniciativas para promover a autonomia em matéria nuclear. Tal objetivo apresentava-se constantemente nos projetos do país, podendo ser visualizado na escolha do tipo de urânio a ser utilizado nas usinas nucleares e na tentativa de desenvolver sua própria tecnologia quando possível. Ademais, Bertoni²¹ ressalta a perseguição de promoção industrial, a participação local nas instalações nucleares, como um traço importante e contínuo das ações argentinas. O Plano Nuclear visava a autossuficiência em recursos humanos, equipamentos e tecnologia; o domínio completo do ciclo do urânio enriquecido; e a qualidade de fornecedor nuclear confiável²².

Sobre esse último ponto, registra-se que a primeira transferência tecnológica de magnitude argentina foi feita para o Peru, sendo que o contrato foi firmado em 1977 e entrou em vigência em 1978²³. Por meio do acordo, a Argentina ficou responsável pela construção de um centro de pesquisas para o Instituto Peruano de Energia Nuclear. A inauguração do centro ocorreu em 1988 e seu equipamento central é o reator RP-10. Ainda em 1978, foi inaugurado o reator RP-0, de porte pequeno, um empréstimo argentino para colocar em andamento a capacitação de pessoal peruano. O contrato e a construção do Centro Nuclear de Pesquisas do Peru são considerados como uma destacável transferência de tecnologia entre países em

¹⁹ Assim, apesar da implementação de uma política econômica com corte neoliberal, elementos do nacionalismo continuaram presentes na política nuclear.

²⁰ Hurtado aponta que os cientistas e técnicos envolvidos no setor nuclear consideram que seus trabalhos transcendiam o regime autoritário, sendo as conquistas realizadas poderiam ser uma herança positiva para uma futura sociedade democrática (HURTADO, Diego. *Periferia y fronteras tecnológicas: Energía nuclear y dictadura militar en la Argentina (1976-1983)*. *Revista CTS*, v. 5, n. 13, nov. 2009). Tal perspectiva era perpassada pela noção da importância da autonomia para as atividades no campo.

²¹ BERTONI, Jorge A. O plano nuclear argentino. *Política e Estratégia*, v. 2, n. 4, 1984.

²² ORSOLINI, Mario H. O plano nuclear argentino: um modelo de ação estratégica. *Política e Estratégia*, v. 2, n. 4, 1984. p. 518-519.

²³ Sobre o tópico, ver: RADICELLA, Renato. El Proyecto Perú. *CNEA*, n. 29-30, jan.-jun.2008.

desenvolvimento. Hurtado²⁴ aponta que uma questão relevante que foi se configurando ao longo do tempo para a política nuclear argentina reside justamente em captar o mercado latino americano no setor.

Em 1980, foi aprovado pelo poder executivo o contrato celebrado pela CNEA e pela empresa alemã Siemens para a construção da terceira central nuclear argentina, Atucha II²⁵. As obras foram inicializadas em 1981 e foi mantida a opção por água pesada e urânio natural. Porém, os recursos financeiros não foram mantidos constantes e a construção ficou paralisada por algum tempo, sendo que a decisão de retomar o projeto ocorreu apenas em 2006, no governo Néstor Kirchner. Ocorreram diversas dificuldades devido ao tempo transcorrido desde o início das obras e o impulso para a conclusão foi dado somente em 2011, no governo Cristina Kirchner. Atucha II entrou em operação comercial em 2015 e foi renomeada como Central Nuclear Néstor Kirchner²⁶.

Em 1982 foi iniciado um projeto de construção de um submarino nuclear, mas este não foi levado a cabo. Um acontecimento de destaque no que tange aos sucessos do desenvolvimento nuclear nacional foi o anúncio, em 1983, de que o país conseguira enriquecer urânio no Centro Atômico de Pilcaniyeu, uma instalação secreta, por meio do processo de difusão gasosa. A declaração foi realizada pelo presidente da CNEA, Castro Madeiro²⁷ e a conquista tecnológica expressou o avanço em que se encontravam as pesquisas argentinas, sendo que a justificativa para esse desenvolvimento se encontrava, além da questão do domínio da tecnologia, na utilização de urânio enriquecido em reatores de pesquisa²⁸. De toda sorte, em 1987 as atividades em Pilcaniyeu foram paralisadas, mantendo apenas um pessoal mínimo para preservar os equipamentos da instalação²⁹.

²⁴ HURTADO, Diego. De “átomos para la paz” a los reactores de potencia: tecnología y política nuclear en la Argentina (1955-1976). *Revista CTS*, v. 2, n. 4, jan. 2005. p. 51.

²⁵ CNEA. *História*.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Quando Alfonsín foi informado sobre as instalações de Pilcaniyeu quando venceu ganhou as eleições que marcaram a redemocratização argentina e preferiu que esse fato fosse tornado público antes de sua posse (HURTADO, Diego. Cultura tecnológico-política sectorial en el contexto semiperiférico: el desarrollo nuclear en la Argentina (1945-1994). *Revista CTS*, v. 7, n. 21, ago. 2012).

²⁸ O presidente Bignone enviou uma carta pessoal a cinco países comentando a conquista tecnológica e assegurando que o programa era destinado a fins pacíficos. Os destinatários eram o Brasil, a China, os Estados Unidos, a França e a União Soviética (MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear em la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012).

²⁹ As atividades só seriam retomadas no governo Néstor Kirchner.

Nesse mesmo ano, ocorreram tensões no programa nuclear argentino, sendo que o presidente da CNEA à época, Alberto Constantini, pediu renúncia de seu cargo, alegando que o programa não estava recebendo os recursos adequados por parte do Ministério da Economia, ainda que o presidente Alfonsín considerasse a área como prioritária. O quadro gerava uma paralisação das obras de Atucha II e da usina de água pesada de Arroyto. Constantini foi substituído por Emma Perez e foram buscadas alternativas para resolver os problemas de recursos³⁰. Ainda assim, as dificuldades continuaram.

Hurtado aponta que o desenvolvimento nuclear do país desde o começo da década de 1950 até princípios dos anos 1990 teve uma orientação pragmática, sendo que seu início foi impulsionado por um projeto de industrialização e a questão nuclear esteve sempre relacionada às noções de autonomia e modernização. Segundo o pesquisador, constituiu-se no país uma cultura nuclear,

um campo de práticas portadoras de representações, crenças, valores e projetos nos quais interveem múltiplos setores e tipologias de atores [...] que associaram um projeto de desenvolvimento tecnológico a componentes de política nacional, como a busca da autonomia tecnológica – entendida como a capacidade do país para alcançar objetivos tecnológicos com interferências ou restrições externas -, o impulso do processo de industrialização e da liderança científico-tecnológica regional [...]³¹.

³⁰ Esse parágrafo foi elaborado com base em uma série de 10 documentos brasileiros que se destinavam a acompanhar o desenrolar das dificuldades na CNEA em 1987. Os documentos, originalmente confidenciais, foram desclassificados de acordo com Decreto 5.301 de 9 dez. 2004 e estão disponíveis para consulta no Arquivo do Itamaraty em Brasília (Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgentíssimo, 10 abr. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado; Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgente, 8 mai. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado; Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgente, 15 mai. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado; Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgentíssimo, 16 mai. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado; Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama, 23 mai. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado; Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgentíssimo, 10 abr. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado; Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama, 8 out. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado; Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama, 20 out. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado; Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgente, 21 out. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado; Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama, 22 dez. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado; MRE, telegrama, 18 ago. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado).

³¹ HUERTADO, Diego. Cultura tecnológico-política sectorial en el contexto semiperiférico: el desarrollo nuclear en la Argentina (1945-1994). *Revista CTS*, v. 7, n. 21, ago. 2012. p. 165. Do original: “cultura nuclear para delimitar un campo de prácticas portadoras de representaciones, creencias, valores y proyectos en el que intervienen múltiples sectores y tipologías de actores [...] que asociaron un proyecto de desarrollo tecnológico a componentes de política nacional, como la búsqueda de la autonomía tecnológica -entendida como la capacidad del país para alcanzar objetivos tecnológicos sin interferencias o restricciones externas-, el impulso del proceso de industrialización y el liderazgo científico-tecnológico regional [...]” Tradução nossa.

Desse modo, parece se evidenciar que essa configuração se relaciona a entendimentos intersubjetivos sobre a área que permitiram certa coesão das iniciativas ao longo do tempo, sendo que está em destaque não apenas um fim exclusivamente técnico, mas principalmente uma determinada visão de mundo – o que perpassa a identificação pelos atores de seus interesses, de seus princípios e dos meios apropriados para alcançar seus objetivos, bem como das variáveis externas e dos desafios para seus projetos.

Oelsner³² destaca que a política nuclear argentina de modo geral foi conduzida de forma coerente e contínua. Nesse sentido, Bertoline³³ argumentava em 1984 que a coerência e continuidade das iniciativas na área nuclear asseguradas pela CNEA, a despeito de todas as mudanças políticas sofridas no país, constituíram um elemento central para os sucessos alcançados. Pode-se notar que a procura de algum grau de autonomia é uma constante de tal política, o que pode ser identificado na escolha e reafirmação do urânio natural como combustível e encontra-se relacionado aos objetivos de capacitação de mão de obra própria e construção de seus equipamentos. Porém, o desenrolar das atividades nucleares não se deu sem dificuldades e contratempos, e apesar da tentativa de se assegurar a continuidade das iniciativas, pode-se notar que há ritmos distintos a depender do contexto. Ainda assim, é notável o desenvolvimento atingido em um período marcado por grandes conturbações sociais, políticas e econômicas.

Por sua vez, no caso do Brasil, a origem da elaboração das iniciativas nucleares pode ser traçada em 1951, quando foi criado o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) com objetivo de fortalecer a pesquisa científica e também desenvolver a energia nuclear no país³⁴. O primeiro presidente da instituição foi o almirante Álvaro Alberto Motta e Silva, que havia sido representante brasileiro na Comissão de Energia Atômica da ONU de 1946 e 1948. O almirante é associado à concepção de que a energia nuclear seria uma opção tecnológica avançada com efeito multiplicador na economia³⁵. De acordo com Pereira³⁶, havia uma percepção no período inicial das atividades no Brasil de que a questão da energia nuclear dizia respeito a um esforço amplo no sentido de capacitação científica, não se restringindo a um binômio formado por

³² OELSNER, Andrea. *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. Nova York e Londres: Routledge, 2005.

³³ BERTONI, Jorge A. O plano nuclear argentino. *Política e Estratégia*, v. 2, n. 4, 1984. p. 513

³⁴ CNEN. *Quem somos*.

³⁵ CAMARGO, Guilherme. *O fogo dos deuses: uma história da energia nuclear*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. p. 172.

³⁶ PEREIRA, Leandro da Silva Batista. *Vitória na derrota: Álvaro Alberto e as origens da política nuclear brasileira*. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getulio Vargas – CPDOC, Rio de Janeiro, 2013.

eletricidade e artefatos bélicos. Álvaro Alberto seguia uma visão autonomista, que influenciou cientistas, militares e políticos, e defendia o princípio das “compensações específicas”. Este estabelecia que exportações de minerais atômicos deveriam ter como contraponto transferência de tecnologia útil ao desenvolvimento nuclear do país³⁷, em contraposição à situação em que o Brasil se firmava como fornecedor de minerais na área nuclear sem compensações³⁸.

Desde o início de sua presidência no CNPq, Álvaro Alberto articulou contatos no exterior em busca de parceiros potenciais para o Brasil. Em 1953, o presidente Vargas aprovou um plano para adquirir todas as fases da energia nuclear. Assim, foi negociado um acordo com a França para a produção de dióxido de urânio que não foi levado a cabo e foi firmado um acordo secreto com a Alemanha Ocidental para a compra de três ultracentrífugas para o enriquecimento de urânio³⁹. Porém, o território daquele país europeu estava ocupado pelas potências aliadas, sendo o arranjo descoberto e não autorizado. As ultracentrífugas só chegaram ao Brasil em 1957. Em 1954, com a chegada de Café Filho à presidência, a política nuclear brasileira mudou de sentido e fortaleceu-se a cooperação com os EUA. Em 1954 e 1955 foram firmados o terceiro e o quarto acordos atômicos entre Brasil e EUA, conhecidos como Trigo X Tório devido ao fato que o Brasil exportava material nuclear e recebia trigo. Em 1955, Álvaro Alberto foi exonerado da presidência do CNPq. Porém, com a eleição de Juscelino Kubitschek em 1956, foi realizada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para averiguar denúncias de que a política nuclear do governo Café Filho atentava contra os interesses nacionais, e teria havido uma cooptação pelos Estados Unidos⁴⁰. Segundo Pereira⁴¹, houve então uma polarização no Brasil entre aqueles que defendiam retomar a visão autonomista de Álvaro Alberto e aqueles que consideravam a aproximação com os EUA como única forma de se avançar no tópico da energia nuclear.

No governo JK prevaleceu a primeira visão, sendo que foi criada a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) para o desenvolvimento da política nacional de energia nuclear.

³⁷ CAMARGO, Guilherme. *O fogo dos deuses: uma história da energia nuclear*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

³⁸ Em 1945, o Brasil havia se firmado como um fornecedor de minerais de tal natureza, especialmente areias monazíticas, para os EUA sem nenhum tipo de compensação. Apesar de posteriormente existir um contato direto entre o Álvaro Alberto e o presidente Vargas, o princípio de compensações específicas não foi implementado, sendo que em 1952 foi firmado um novo acordo com os EUA para o fornecimento de terras raras.

³⁹ PATTI, Carlo. O programa nuclear brasileiro entre o passado e o futuro. *Boletim Meridiano* 47, v. 14, n. 140, nov-dez 2013.

⁴⁰ PEREIRA, Leandro da Silva Batista. *Vitória na derrota: Álvaro Alberto e as origens da política nuclear brasileira*. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getulio Vargas – CPDOC, Rio de Janeiro, 2013.

⁴¹ Idem.

Apesar da diretriz nacionalista e destaque para a questão com a CPI de 1956, a energia nuclear acabou ficando em plano secundário no decorrer dessa administração. Segundo Patti⁴², do final dos anos 1950 até a metade da década de 1960, as atividades nucleares foram limitadas à pesquisa, sendo que em 1955 o Brasil obteve um reator de pesquisa por meio de um acordo com os EUA e em 1962 conseguiu construir outro.

De acordo com Kuramoto e Apolloni⁴³, com o golpe de 1964, as atividades nucleares foram dominadas pelos militares. A questão nuclear voltou a ter destaque no governo Costa e Silva⁴⁴ e em 1967 foi elaborado em plano para o desenvolvimento da energia atômica no país, que no curto prazo apontava a necessidade de aquisição de centrais nucleares e objetivava o domínio completo do ciclo do combustível nuclear. Em 1968, a CNEN assinou um convênio com a Eletrobrás estabelecendo que Furnas, subsidiária da segunda, seria responsável pela construção de uma usina nuclear em Angra dos Reis. Este projeto foi efetivado com o contrato assinado pela CNEN e por Furnas com a empresa estadunidense Westinghouse e com a Comissão da Energia Atômica dos Estados Unidos para a compra de um reator de água pressurizada baseado na utilização de urânio enriquecido. Julgou-se que essa opção fosse mais adequada para os interesses do país, ainda que o resultado tenha sido a concretização de uma situação de dependência em relação à exportação de urânio enriquecido estadunidense. A construção da usina foi iniciada em 1972, mas ocorreram problemas e atrasos na obra e Angra I só entrou em operação comercial em 1985, sendo que suas dificuldades e interrupções em sua operação para realização de reparos lhe renderam apelidos como elefante branco, paquiderme atômico e vagalume nuclear⁴⁵.

No governo Geisel, as atividades nucleares ganham um forte impulso, sendo que, com o choque do petróleo de 1973, havia a orientação no Brasil, como em outros países, de se buscar diminuir a dependência desse combustível fóssil por meio de desenvolvimento de fontes energéticas alternativas⁴⁶. Por outro lado, em 1974, o governo Nixon dos EUA suspendeu contratos de fornecimento de urânio enriquecido para reatores de outros países sob a alegação

⁴² PATTI, Carlo. O programa nuclear brasileiro entre o passado e o futuro. *Boletim Meridiano* 47, v. 14, n. 140, nov-dez 2013.

⁴³ KURAMOTO, Renato Yoichi Ribeiro; APPOLONI, Carlos Roberto. Op. Cit.

⁴⁴ MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

⁴⁵ Para maiores informações sobre as dificuldades apresentadas em Angra I, ver: OLIVEIRA, Odete Maria de. *Integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.

⁴⁶ Ver PATTI, Carlo. La scelta nucleare come reazione brasiliana allo shock petrolifero del 1973. *Il Politico*, n. 3, 2013.

de que a demanda havia excedido a capacidade produtiva⁴⁷. Tal situação gerou problemas para o abastecimento de Angra 1 e para a perspectiva de construção de novas usinas, colocando em destaque a percepção que o Brasil não poderia mais depender tão intensamente dos EUA para o desenvolvimento de suas iniciativas na área nuclear, sendo que essa parceria privilegiada deveria ser revista.

Considerando essa perspectiva de busca de novos parceiros, em 1975 foi firmado um grande acordo de transferência tecnológica com a Alemanha Ocidental. Para executar as atividades previstas, foi criada a estatal Nuclebrás, sendo que a Kraftwerk Union, controlada pela Siemens, foi a responsável do lado alemão. O acordo era amplo e visava a instalação de um parque de indústrias nucleares e a obtenção da tecnologia do ciclo completo do combustível nuclear. Devido ao fato que se tratava da maior transferência de tecnologia já prevista, ainda em uma área sensível, o entendimento ficou conhecido como “o acordo do século”. Ressalte-se que o método de enriquecimento transferido foi a jato-centrifugação, ainda experimental⁴⁸. A implementação do acordo foi complicada e demorada, sendo que além de questões técnicas existiam dificuldades relacionadas à oposição do governo Carter dos EUA, à existência de pressões internacionais para a adoção de salvaguardas mais rígidas e à insatisfação da comunidade científica brasileira com o arranjo⁴⁹. A segunda usina nuclear brasileira, Angra II, originou-se nos marcos desse acordo entre Alemanha e Brasil. A construção da unidade foi iniciada em 1981, mas teve o ritmo desacelerado em 1983, sendo interrompida em 1986. A retomada do projeto ocorreu somente em 1994⁵⁰ e a entrada em operação comercial se deu em 2001.

⁴⁷ MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

⁴⁸ A Alemanha não podia transferir a tecnologia de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação, como concebido originalmente, devido ao fato de que seu projeto nesse setor era desenvolvido no âmbito da Urenco e a transação não poderia ser realizada sem a autorização dos parceiros desse consórcio – Reino Unido e Holanda. Assim, a solução encontrada foi a proposição de transferência de uma tecnologia alemã ainda experimental.

⁴⁹ OELSNER, Andrea. *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. Nova York e Londres: Routledge, 2005. O contexto dessas dificuldades está relacionado a preocupações existentes no cenário internacional após a explosão indiana de 1974 e a percepção de que era necessário evitar que outros Estados percorressem esse caminho. Assim, aumentaram as pressões para que países como o Brasil e a Argentina, que não haviam assinado o TNP, se comprometessem com o regime de não-proliferação nuclear. Esse quadro foi acirrado com a eleição de Carter nos EUA, que adotou medidas para restringir o acesso à tecnologia sensível e faz pressões contra o acordo teuto-brasileiro. Por sua vez, o desacordo da comunidade científica brasileira não ocorria somente pelas escolhas tecnológicas, mas era baseada no fato de que o processo de decisão foi autoritário e fechado, sendo que tal comunidade não foi consultada (ver CHAVES, Rodrigo Moraes. *O Programa Nuclear e a Construção da Democracia: Análise da Oposição ao Programa Nuclear Brasileiro (1975-1990)*. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getúlio Vargas – CPDOC, Rio de Janeiro, 2014).

⁵⁰ ELETROBRAS ELETRONUCLEAR. *Angra 2*.

Com as dificuldades para a execução dos planos do programa oficial e a perspectiva de que a cooperação com a Alemanha não traria avanços tecnológicos de forma rápida, em 1979 foi criado um projeto nuclear secreto, coordenado pela CNEN e implementado pelas três Forças Armadas. Esse programa nuclear ficou conhecido como “paralelo” ou “autônomo” e não era submetido às salvaguardas internacionais. Cada uma das Forças possuía seus próprios projetos. A Marinha buscava desenvolver o enriquecimento de urânio por ultracentrifugação e desenvolver tecnologia de propulsão nuclear para submarinos, a Força Área concentrava-se no enriquecimento a laser e o Exército tinha como objetivo a construção de reatores moderados a grafita⁵¹. Barletta destaca que a ideia de autonomia teve um relevante peso nesse contexto, pois permitiu manter uma coesão mínima entre os diferentes setores envolvidos na iniciativa, que muitas vezes apresentavam motivações e objetivos distintos⁵². O projeto que obteve maior sucesso foi o da Marinha, sendo que em 1987 o presidente Sarney anunciou que o Brasil havia conseguido enriquecer urânio por ultracentrifugação nas instalações de Aramar. Os projetos paralelos das Forças Armadas foram oficializados e trazidos formalmente para o conhecimento da sociedade somente através do Decreto-lei 2.464 de 31 de agosto de 1988⁵³.

Em 1986, a Folha de S. Paulo veiculou uma reportagem denunciando a existência de buracos que serviriam para testar dispositivos explosivos em Cachimbo, no Pará. As autoridades negaram que o Brasil estivesse construindo uma bomba, mas especialistas consideraram que o local não seria apropriado para um depósito de detritos nucleares, como havia sido sugerido⁵⁴. De qualquer forma, o caso atraiu atenção internacional, sendo que em 1990 o presidente Collor lançou simbolicamente uma pá de cal em um buraco para marcar o fim da iniciativa. Nessa administração, o foco da política nuclear brasileira passou a ser a busca

⁵¹ CHAVES, Rodrigo Morais. *O Programa Nuclear e a Construção da Democracia: Análise da Oposição ao Programa Nuclear Brasileiro (1975-1990)*. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getúlio Vargas – CPDOC, Rio de Janeiro, 2014.

⁵² Nesse sentido, Barletta aponta que para as Forças Armadas o programa estava relacionado à possibilidade de aumentar o prestígio brasileiro no exterior e conquistar mais respeito para os militares no plano interno. Para a Marinha em particular, era a oportunidade de construção de um submarino nuclear, enquanto setores menores na Força Aérea e na Inteligência mantinham expectativas de construção de dispositivos explosivos. Por fim, para cientistas civis, além do emprego em processo de tecnologia de ponta, o envolvimento no programa era visto como um serviço patriótico para a tecnologia nacional e para a produção de energia. Teriam ajudado também nessa união de perspectivas diversas a característica dual da tecnologia e o fato de que a informação era compartimentalizada. Ademais, o pesquisador salienta que, além de consenso, a noção de autonomia possibilitou que diferentes atores identificassem como a tecnologia afetaria seus interesses e quais seriam as alternativas políticas, sendo ainda que o princípio serviu como um instrumento retórico para as Forças Armadas justificarem o programa e seu envolvimento no desenvolvimento nuclear (BARLETTA, Michael. *The military nuclear program in Brazil*. Center for International Security and Arms Control, Stanford University, 1997).

⁵³ KURAMOTO, Renato Yoichi Ribeiro; APPOLONI, Carlos Roberto. Uma breve história da política nuclear brasileira. *Caderno Brasileiro de Ensino de Física*, v. 19, n. 3, 2002.

⁵⁴ OLIVEIRA, Odete Maria de. *Integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.

por transparência, para legitimar seu desenvolvimento pacífico e conseguir avançar em sua estratégia de inserção internacional no pós-Guerra Fria. Ainda em 1990 foi instituída uma CPI para avaliar o financiamento do Programa Paralelo. No relatório final, foram apontadas irregularidades nos recursos e foi defendida a supervisão civil, sendo que os avanços tecnológicos obtidos por meio desse programa foram considerados positivos⁵⁵. Recorde-se que a Constituição de 1988 consagrou o uso pacífico da energia nuclear.

Pode-se indicar que uma aspiração de autonomia tecnológica guiou grande parte das atividades brasileiras no setor nuclear, ainda que muitas decisões não pareçam de acordo com essa perspectiva. De qualquer forma, como aponta Oelsner⁵⁶, no Brasil existia reduzido consenso sobre o tema nuclear, tanto em níveis políticos, científicos e de opinião pública. Ainda assim, foram promovidas atividades importantes nessa área, porém, especialmente a partir do final da década de 1980, as atividades foram desaceleradas e o programa nuclear brasileiro perdeu dinamismo.

2.2 A preponderância de uma lógica competitiva entre Argentina e Brasil na área nuclear (1950/1984)

No início do desenvolvimento das atividades nucleares de Argentina e Brasil, predominava um quadro de desconfianças sobre as intenções e iniciativas do vizinho com base em uma tônica de competição por uma posição de influência e destaque na região. Para compreender esse cenário, é preciso levar em consideração a construção histórica das relações bilaterais, pautadas tanto por rivalidade quanto por cooperação, sendo que a primeira era dominante. Existiam momentos de inspiração mais cooperativa, mas o relacionamento em geral era perpassado por considerações de natureza geopolítica, sendo que as Forças Armadas se consideraram com hipóteses de conflitos mútuos. O relacionamento no campo atômico não ficou isento dessa dinâmica.

⁵⁵ CHAVES, Rodrigo Morais. *O Programa Nuclear e a Construção da Democracia: Análise da Oposição ao Programa Nuclear Brasileiro (1975-1990)*. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getúlio Vargas – CPDOC, Rio de Janeiro, 2014.

⁵⁶ OELSNER, Andrea. *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. Nova York e Londres: Routledge, 2005.

Desse modo, no alvorecer das atividades nucleares, teve grande relevo uma lógica de concorrência, no sentido de uma disputa por preponderância e influência regional. Entre os elementos que alimentavam essa dinâmica, pode ser apontada então a busca por poder, prestígio, desenvolvimento, superioridade tecnológica e científica em relação à América Latina⁵⁷. O quadro constituído era delicado pela própria natureza da tecnologia em questão, sendo que se configurou uma situação de apreensão entre os dois países em um contexto em que não havia transparência nos programas nucleares e o contato de alto nível era escasso⁵⁸. Porém, esse cenário não se degradou em um conflito ou mesmo em declarações acusatórias entre os envolvidos. Conforme aponta Redick⁵⁹, a rivalidade assumia um caráter quase “cavalheiresco”, refletindo uma dinâmica de contenção mútua e de tentativa de se evitar o agravamento de questões sensíveis. Assim, ainda que existissem desconfianças recíprocas e fosse constatada a necessidade de se ter em vista os avanços do vizinho, não houve uma escalada da tensão na área nuclear. Beamont e Rubinsky⁶⁰ propõem que a dinâmica das relações entre Argentina e Brasil na área nuclear poderia ser definida como uma “corrida por prestígio”, retomando os elementos já citados aqui. Assim, segundo Carasales⁶¹, tratava-se de uma manifestação tecnológica moderna de um longo processo de competição e emulação. Esse foi o cenário que se constitui desde o início das atividades nucleares nos anos 1950.

Porém, convergências nas posições de Argentina e Brasil em âmbito internacional podem ser traçadas já na década de 1960. Redick⁶² aponta que as negociações do Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe, o Tratado de Tlatelolco, foram significativos nesse sentido. A ideia de uma ZLAN na América Latina foi introduzida formalmente pelo Brasil na Assembleia Geral da ONU em setembro de 1962, tendo uma recepção negativa pelo governo de Washington. Porém, a crise dos mísseis em Cuba no mesmo ano mudou esse quadro, pois trouxe para a proposta o aspecto inesperado de uma possível

⁵⁷ OELSNER, Andrea. *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. Nova York e Londres: Routledge, 2005.

⁵⁸ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias. Introdução. IN: MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. (edt.). *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Brasil e Argentina*. Woodrow Wilson Center for Scholars; FGV, 2015.

⁵⁹ REDIK, John R. The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin America. *International Organization*, v. 35, n. 1, 1981.

⁶⁰ BEAMONT, Paul D; Rubinsky, Thomas. *An introduction to the issue of nuclear weapons in Latin America and the Caribbean*. ILPI Nuclear Weapons Project, Background Paper n. 2, dez. 2012.

⁶¹ CARASALES, Julio C. The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement. *The Nonproliferation Review*, 1995.

⁶² REDIK, John R. *Nuclear Illusions: Argentina and Brazil*. The Henry L. Stimson Center, 1995.

neutralização e coexistência de Cuba regionalmente, além de colocar em evidência que a região não estava alheia às dinâmicas de segurança da Guerra Fria⁶³.

De qualquer forma, no dia 8 de novembro de 1962, o Brasil apresentou um projeto de resolução - copatricionado por Bolívia, Chile e Equador - à ONU para a criação de uma ZLAN na América Latina. A iniciativa recebeu pronto apoio do governo do México, e no ano seguinte o presidente deste país propôs aos copatricionadores do projeto que os cinco se unissem para promover a desnuclearização do espaço regional⁶⁴. O governo argentino não demonstrou entusiasmo com a proposta, e manifestou-se contra restrições ao seu programa nuclear impostas por qualquer mecanismo⁶⁵. Após o golpe militar de 1964, a postura do Brasil foi alterada e o Estado passou a se aproximar da posição argentina de relutância em assumir compromissos que poderiam prejudicar as aspirações de seu programa nuclear.

Com o desenrolar desse processo, Argentina e Brasil colocaram-se em posição contrária a maioria de seus pares na região. Um ponto importante nesse sentido foi a defesa do direito às explosões nucleares pacíficas pelos representantes dos dois países. Havia grande controvérsia sobre essa questão, pois não havia condições técnicas de se distinguir entre explosões pacíficas e de características bélicas. Assim, a maioria dos Estados admitia que a execução dessas explosões nucleares não poderia ocorrer em uma zona livre de armas nucleares, enquanto Argentina e Brasil argumentavam que o Tratado de Tlatelolco permitia as utilizações pacíficas da energia nuclear em variadas formas, incluindo explosões.

A existência de diferentes posições defendidas com persistência gerou uma acentuada flexibilização do texto final do Tratado com o intuito de se tornar plausível sua aceitação. Um ponto que coloca em evidência esse aspecto reside nas próprias condições para sua entrada em vigência. Existiam duas propostas⁶⁶: a primeira, defendida pelo México, previa que o compromisso seria válido para todos os Estados que o ratificassem e o Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (Opanal) seria criado quando 11 países depositassem a ratificação. A outra proposta, que tinha apoio brasileiro, estabelecia que a vigência dependeria da ratificação de todos os envolvidos e da assinatura de um sistema de segurança com a AIEA. Não havendo um consenso, foram estabelecidas as condições

⁶³ WROBEL, Paulo S. A diplomacia nuclear brasileira: a não-proliferação nuclear e o Tratado de Tlatelolco. *Contexto Internacional*, v. 15, n.1, jan.-jun. 1993.

⁶⁴ REDIK, John R. The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin America. *International Organization*, v. 35, n. 1, 1981.

⁶⁵ WROBEL, Paulo S. Op. Cit.

⁶⁶ Idem.

brasileiras, mas com um acréscimo de que essas poderiam ser ignoradas. Caso um país optasse por não esperar a satisfação das condições, a entrada em vigor se daria para esse país no momento em que fosse depositada a ratificação. Assim, em um contexto de posicionamentos distintos, foi buscada uma solução conciliatória, sendo que havia uma aproximação das visões de Argentina e Brasil. O segundo assinou e ratificou o compromisso em 1967, mas não renunciou às condições mais rígidas para entrada em vigência, e a primeira apenas assinou o Tratado no mesmo ano.

Outro ponto de convergência em matéria de regimes de não-proliferação pode ser encontrado nas negociações do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), concebido por estadunidenses, britânicos e soviéticos com o objetivo de prevenir a disseminação de explosivos nucleares⁶⁷. Seu texto foi aprovado na Assembleia Geral da ONU em julho de 1968 e entrou em vigor em maio de 1970. O referido tratado criou uma divisão entre os Estados, diferenciando aqueles que desenvolveram o armamento bélico nuclear antes de 1º de janeiro de 1967 daqueles que não estavam nessa condição⁶⁸. O TNP estabeleceu que um Estado que não possui armas nucleares não poderia comprá-las ou desenvolvê-las e deveria aceitar salvaguardas da AIEA em suas atividades nucleares. Por outro lado, os países possuidores de armamento nuclear mantinham preservada essa condição e o principal compromisso residia em não transferir armas e explosivos e não ajudar outros Estados na construção desse tipo de equipamento⁶⁹.

Argentina e Brasil posicionaram-se de forma contrária a esse compromisso internacional com base na concepção de que se tratava de um mecanismo discriminatório utilizado pelas potências e que visava restringir o desenvolvimento da tecnologia nuclear pelos países que ainda não a possuíam, estabelecendo então uma ordem nuclear imposta, claramente uma tentativa de manutenção do status quo que tomava forma de um entrave ao desenvolvimento tecnológico. Assim, Argentina e Brasil fizeram oposição às pressões que recebiam para a assinatura do tratado e esses constrangimentos continuaram nas décadas

⁶⁷ GUIMARÃES, Márcio Azevedo. *As alterações da Política Externa Brasileira nos anos noventa*. Um estudo de caso: a adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

⁶⁸ CASTRO, Ricardo Medeiros de. *Reinterpretando a cooperação nuclear entre Brasil e Argentina: as diversas nuances e perspectivas deste relacionamento no contexto mundial*. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais) – Ufrgs. Porto Alegre, 2006.

⁶⁹ AIEA. *Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares*, 1º de julho de 1968. Londres, Moscou e Washington.

seguintes, o que não significa que não ocorressem questionamentos sobre a eficácia do mecanismo por parte de outras unidades soberanas.

Para Wrobel⁷⁰, a diplomacia brasileira deixou claro que sua oposição ao TNP era essencialmente distinta das discordâncias em relação ao Tratado de Tlatelolco, pois este era concebido como uma forma legítima de se buscar soluções regionais, enquanto aquele era injusto e desigual. Posição similar pode ser encontrada na Argentina, pois a delegação deste país assinou o Tratado de Tlatelolco por compreender que este não impunha alguma forma de discriminação e não era um impedimento ao desenvolvimento nuclear⁷¹. Beamont e Rubinsky⁷² afirmam que o Tratado de Tlatelolco fez com que a norma de não-proliferação assumisse um aspecto regional, sendo que Argentina e o Brasil não poderiam criticá-lo legitimamente pelo caráter discriminatório, como ocorria com o TNP.

No âmbito bilateral, entre 1967-68 e 1970-72 ocorreram as primeiras tentativas de acordo entre Argentina e Brasil em matéria nuclear, ambas frustradas⁷³. Analisando fontes primárias sobre o tema, Mallea⁷⁴ aponta que as iniciativas foram brasileiras⁷⁵ e se deram em um contexto que havia coincidências nas posições dos dois Estados nos arranjos de não proliferação nuclear, e também defesas similares da utilização da energia atômica para fins pacíficos. Considerando esses fatores e o grande esforço que era empreendido nos dois países para o desenvolvimento de seus programas nucleares, a cooperação técnica-científica que pautava as propostas de cooperação foi caracterizada adequada e potencialmente importante. Apesar da aprovação da CNEA, as iniciativas não prosseguiram porque as reticências da chancelaria

⁷⁰ WROBEL, Paulo S. A diplomacia nuclear brasileira: a não-proliferação nuclear e o Tratado de Tlatelolco. *Contexto Internacional*, v. 15, n.1, jan.-jun. 1993.

⁷¹ ESCUDÉ, Carlos; CISNEIROS, Andrés (Org.). La posición argentina frente al tratado de Tlatelolco (febrero de 1967) y al tratado de No Proliferación Nuclear (junio de 1968). IN: *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Capítulo 66, Tomo XIV, Las Relaciones Políticas, 1966- 1989, 2000. Porém, o tratado não foi ratificado porque o legislativo entendeu que o sistema proposto para evitar a proliferação não resguardava adequadamente o segredo industrial.

⁷² BEAMONT, Paul D; Rubinsky, Thomas. *An introduction to the issue of nuclear weapons in Latin America and the Caribbean*. ILPI Nuclear Weapons Project, Background Paper n. 2, dez. 2012.

⁷³ NEDAL, Dani; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. Testemunhas da aproximação: momentos críticos IN: MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. (edt.). *Orígenes da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Brasil e Argentina*. Woodrow Wilson Center for Scholars; FGV, 2015.

⁷⁴ As informações sobre as tentativas de cooperação de 1967-68 e 1970-72, bem como de 1974 e 1979, foram extraídas de: MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

⁷⁵ A ordem para o início de conversações preliminares com a Argentina foi dada pelo presidente Costa e Silva em uma reunião do Conselho de Segurança Nacional (CSN). Por sua vez, a retomada das iniciativas nos anos 1970 partiu de uma proposta do Itamaraty que foi conduzida para o CSN para aprovação, passando pela apreciação do presidente Médici.

argentina se orientavam por uma lógica fundada nos desencontros históricos entre os dois Estados e os receios mútuos em termos geopolíticos na América do Sul.

Ainda assim, em 1974, após a explosão do artefato indiano e quando já se vislumbrava o aumento das pressões internacionais sobre programas nucleares autônomos, membros da comunidade científica argentina e a CNEA tentaram promover a ideia de cooperação com o Brasil para o compartilhamento de experiências e informações na área nuclear, sendo essa perspectiva aprovada pela CNEN. O Conselho de Segurança Nacional brasileiro analisou a possibilidade de um acordo bilateral para a utilização pacífica da energia nuclear e concluiu que poderia ser conveniente para os interesses nacionais, pois seria uma oportunidade para reduzir suspeitas mútuas, para explorar possibilidades distintas no campo técnico e para desconstruir a preocupação de terceiros sobre uma possível competição para construir a bomba atômica. Porém, o presidente Geisel emitiu uma diretriz que ditava que um acordo na área nuclear só seria possível depois que estivessem resolvidos os conflitos pela utilização dos recursos do rio Paraná. Esta disputa representou o maior foco de tensão das relações argentino-brasileiras na segunda metade do século XX, tendo suas raízes relacionadas ao peso das questões geopolíticas e tentativa de equilíbrio entre os dois países com maior proeminência da América do Sul.

Em uma tentativa de atenuar as críticas internas que seu programa nuclear sofria e as pressões realizadas pelos EUA por conta do acordo com a Alemanha, o Brasil realizou uma nova proposta de cooperação em matéria nuclear para a Argentina em 1979⁷⁶. A proposição foi negada pela chancelaria argentina, pois esta estabeleceu que primeiro deveria ser resolvida a questão dos recursos hídricos do Rio Paraná, retomando assim a justificativa brasileira para não prosseguir com a proposta de cooperação anterior. Assim, embora não tenha ocorrido uma espécie de confronto envolvendo a questão nuclear nesse período, o predomínio de uma lógica de rivalidade no plano bilateral frustrou tentativas de cooperação técnica. Pode-se apontar que já havia uma perspectiva de que a aproximação dos dois Estados poderia reduzir suspeitas e pressões por parte da sociedade internacional em relação a seus desenvolvimentos em matéria nuclear.

A resolução dos conflitos sobre a utilização dos recursos do rio Paraná por meio do Acordo Tripartite de Itaipu e Corpus de 1979 entre Argentina, Brasil e Paraguai representa um ponto importante na relação dos dois primeiros. Isso porque ocorreu a solução conjunta de uma

⁷⁶ MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

tensão que constituiu um obstáculo central para as relações entre os Estados e que representava a ascensão e recrudescimento de antigas rivalidades⁷⁷. A partir de então, abriram-se caminhos para tentativas de cooperação entre os dois países em diversos temas, sendo o início de uma maior aproximação ocorreu enquanto os regimes de Argentina e Brasil ainda eram militares. Na área nuclear, constituiu um marco o Acordo de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina para o desenvolvimento e a aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear⁷⁸ de 1980.

No Acordo⁷⁹, seus signatários defenderam o direito à utilização para fins da energia nuclear e a definiram como um elemento para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Ademais, foi afirmada a necessidade de se evitar a proliferação nuclear por meio de medidas de caráter não-discriminatório. Podem ser visualizados assim aspectos que historicamente constituíram a posição dos dois Estados no tocante à questão nuclear, tanto em termos de desígnios de seus próprios programas quanto da concepção sobre regimes internacionais no campo. É interessante notar que o texto do documento apresentou a premissa de que sua elaboração se deu inspirada pela tradicional amizade entre os povos e isso logo após um período de recrudescimento da rivalidade. Pode-se argumentar que tal evocação fazia referência à inexistência de confrontos armados entre os Estados, além do fato de haver um pêndulo entre rivalidade e cooperação, já que a primeira não foi sempre predominante. Ainda assim, é possível sugerir que se trataria também de buscar fortalecer um padrão cooperativo para o futuro por meio de realçar essa construção no passado.

O Acordo estabeleceu campos técnicos para a cooperação, como proteção física do material nuclear e pesquisa sobre reatores de pesquisa, sendo que as formas para a realização dessa se referiam especialmente ao intercâmbio de pessoal e informações. O Acordo de 1980 é significativo por estabelecer formalmente o desejo de cooperação entre Argentina e Brasil em

⁷⁷ Mathias, Guzzi e Giannini apontam que a resolução da questão de Itaipu representou o antecedente mais importante para a aproximação argentino-brasileira (MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 51, 2008).

⁷⁸ Acordo de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina para o desenvolvimento e a aplicação dos usos exclusivamente pacíficos da energia nuclear, 17 de maio de 1980. Buenos Aires.

⁷⁹ A visita do presidente Figueiredo à Argentina em que foi realizado o acordo foi a primeira realizada por um mandatário brasileiro ao vizinho em 45 anos. Posteriormente, o ato foi retribuído por meio da realização de uma visita do presidente Viola ao Brasil. A passagem do governo Geisel para Figueiredo teve, em certa medida, um impacto positivo na Argentina, pois havia um desgaste nas relações com o primeiro devido ao conflito de Itaipu-Corpus e o segundo era percebido de forma amigável pelas autoridades do país vizinho. (MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012).

uma área sensível, reafirmando preceitos comuns das iniciativas nucleares dos dois Estados. A iniciativa representa também um intento dos dois Estados no sentido de reduzir suspeitas por parte da sociedade internacional sobre o desenvolvimento de armamentos nucleares e sobre uma competição bilateral para atingir esse objetivo. Como sintetizam Hirst e Bocco⁸⁰, em 1980 o quadro das políticas nucleares de Argentina e Brasil era caracterizado por escolhas tecnológicas distintas; conflitos do Brasil com fornecedores; decisão dos dois países em avançar no desenvolvimento de seus programas; não-aceitação de ambos do regime de não-proliferação representado pelo TNP e não-adesão ao Tratado de Tlatelolco; dificuldades financeiras para avançar com os respectivos programas; e, por fim, existência de maior consenso na Argentina do que no Brasil sobre o desenvolvimento nuclear. Assim, a assinatura do Acordo ocorreu em um momento que uma fonte de tensão nas relações bilaterais havia sido superada e eram identificadas dificuldades comuns ou similares para a condução dos programas nucleares dos dois países.

De qualquer forma, com o intuito de tornar possíveis os objetivos declarados no Acordo, no dia 17 de maio do mesmo ano foram assinados mais três documentos: o Convênio de Cooperação entre a CNEN e a CNEA, o Convênio de Cooperação entre a Nuclebrás e a CNEA e o Protocolo de Cooperação Industrial entre a Nuclebrás e a CNEN. Além disso, em 20 de agosto de 1980 foram assinados o Protocolo de Execução Nº 1 entre a CNEN e a CNEA para a cooperação no campo da formação de recursos humanos no setor nuclear e o Protocolo de Execução Nº 2 entre a CNEN e a CNEA sobre informação técnica⁸¹. Nota-se assim a tentativa de começar a colocar em andamento a cooperação na área nuclear, com foco em troca de informações e estabelecimento de uma maior proximidade entre órgãos envolvidos no setor.

O objetivo deste tópico não foi descrever em detalhes todo o relacionamento entre Argentina e Brasil em matéria nuclear no período abordado, mas trazer elementos e eventos que ajudem na compreensão de como se formaram as relações no campo. Assim, foi destaque o papel da cooperação e, especialmente, da rivalidade no processo histórico, os posicionamentos frente ao regime internacional e ao regional de não-proliferação, os esboços frustrados e de cooperação e o desenhar de uma nova fase com o Acordo de 1980. Nesse período já havia o entendimento de que uma aproximação entre os dois vizinhos na área nuclear poderia

⁸⁰ HIRST, Monica; BOCCO, Héctor Eduardo. Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina. *Contexto nuclear*, v. 4, n. 9, 1989. p. 67.

⁸¹ Sobre os convênios e protocolos, ver: SILVA, Ana Paula da. *A construção da coordenação política e da cooperação estratégica entre Brasil e Argentina na área nuclear (1980-1997)*. Dissertação (Mestrado em História) - Unesp, Franca, 2011.

diminuir suspeitas sobre seus programas e reduzir as pressões sofridas, o que assume contornos de um cálculo de benefícios. Ademais, pelo quadro apresentado, os ministérios das Relações Exteriores dos dois países, as presidências e parte da comunidade científica relacionada ao campo atômico, particularmente a CNEA e a CNEN, despontam como atores relevantes na condução do relacionamento.

2.3 A construção da cooperação entre Argentina e Brasil na área nuclear (1985/1991)

Em meados da década de 1980, tomou forma um processo de redemocratização na América Latina. O regime militar argentino teve seu fim em 1983 e o brasileiro em 1985. Contudo, a transição teve características diferentes nos dois países. Na Argentina, houve uma transição por colapso, isto é, as Forças Armadas estavam desacreditadas e não puderam negociar a volta à democracia e tiveram seu grau de autonomia limitado quando esse movimento ocorreu⁸². Entre os fatores que contribuíram para o fim em tais termos do regime militar é possível apontar a perda de um conflito convencional com uma potência na Guerra das Malvinas, a crise econômica e o forte esquema de repressão política e social adotado. Por sua vez, no Brasil ocorreu uma transição negociada, em que governos militares iniciaram e buscaram controlar o processo de abertura, preservando amplas margens de poder corporativo das Forças Armadas⁸³. Isso não significa que movimentos sociais pela democracia não tenham sido importantes ou que não houve repressão durante o regime, pelo contrário. Contudo, os contornos assumidos pelo processo de transição foram distintos do caso argentino, sendo ainda que Raúl Alfonsín foi eleito como primeiro presidente desta nova fase democrática com forte apoio. No Brasil, o presidente eleito indiretamente, Tancredo Neves, faleceu antes de tomar posse, sendo substituído por seu vice, José Sarney.

No âmbito da política externa dos dois países, não ocorreu uma grande ruptura com os novos governos. No caso brasileiro, foram tomadas medidas que não haviam tido espaço no

⁸² SOARES, Samuel Alves; SOPRANO, Germán. Políticas de Defesa de Argentina e Brasil no começo do século XXI: entre a confiança mútua e as culturas estratégicas em dissonância. IN: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; VIEIRA, Noemia Ramos; SIMONETTI, Miriam Cláudia Lourenção. (Org.). *Relações Internacionais Contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas*. Marília: Cultura Acadêmica Editora, 2014.

⁸³ Idem.

governo militar, como o reatamento das relações com Cuba, a entrada formal para o Grupo de Apoio a Contadora e assinatura de convenções internacionais sobre direitos humanos⁸⁴. Na Argentina, a valorização desses direitos, a defesa da democracia e o respeito às normas do direito internacional deram os tons da política externa adotada no governo Alfonsín, traduzindo os conteúdos do regime estabelecido internamente⁸⁵. Assim, descontinuidades ocorreram, mas não significaram uma mudança drástica de rumos e opções. Porém, o âmbito das relações regionais, e especialmente das relações bilaterais entre Argentina e Brasil, ganhou um novo passo, mais acelerado, e com maior destaque. Passou a predominar no período a promoção de iniciativas de cooperação e coordenação, além de tentativas de integração⁸⁶.

Um evento importante para a aproximação de Argentina e Brasil foi o encontro entre seus respectivos presidentes, Alfonsín e Sarney, em Foz do Iguaçu e Puerto del Iguazú no final de novembro de 1985. A partir dessa reunião, as iniciativas conjuntas na área nuclear ganharam maior dinamismo, aumentando o número e o escopo de declarações e visitas com um alto perfil político. Em preparação a tal encontro, o então ministro das Relações Exteriores brasileiro, Olavo Setúbal, enviou um documento de Informação ao Presidente com sugestões para discussão em matéria nuclear⁸⁷. O representante defendeu que o momento era propício para considerar iniciativas que reafirmassem o bom entendimento na área, ponderando ainda que esse movimento seria necessário diante de indícios de aumento de limitações no comércio e na cooperação para países como Argentina e Brasil. No documento, foi esclarecido que as pressões sofridas pelos dois países se deviam à falta de aceitação de controle internacionais sobre suas iniciativas autônomas. Foi pontuado também que, mesmo considerando o plano de relações bilaterais, a dificuldade para obtenção de equipamentos deveria ser crescente e que Argentina e Brasil necessitavam amenizar esse quadro.

O ministro sugeriu então ao presidente duas iniciativas: a realização de uma declaração conjunta e a criação de um grupo de trabalho argentino-brasileiro de caráter político-diplomático e técnico. A primeira deveria reiterar o caráter pacífico dos programas e o direito ao domínio completo da energia nuclear. No texto, foi afirmado que já havia sido colocado em

⁸⁴ SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 71.

⁸⁵ MARKWALDEN, Ricardo. A política externa argentina: de Alfonsín a Menem. *RBCE*, n. 63, abr. – jun. 2000.

⁸⁶ Russell e Tokatlian apontam que no governo de Alfonsín havia a perspectiva de que a Argentina deveria assumir um papel ativo na questão Norte-Sul devido à consideração de que o país pertencia estruturalmente ao mundo em desenvolvimento (RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro. *Desarrollo Económico*, v. 42, n. 167, oct. – dec. 2002).

⁸⁷ Olavo Setúbal a José Sarney, informe, 29 de outubro de 1985, n. 198, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado de acordo com Decreto 5.301 de 9 dez. 2004.

outra Informação que uma possível declaração conjunta deveria expressar de modo firme a postura independente seguida pelos países no desenvolvimento de seus programas nucleares. Por sua vez, a segunda decisão complementar a esse gesto político. Setúbal apresentou a argumentação que a criação do grupo teria um maior impacto político, já que pela primeira vez dois países que desenvolviam programas relativamente avançados na área, sob os quais existiam suspeitas de rivalidade, tomariam uma iniciativa de tal natureza. Nessa lógica, seria mais difícil para terceiros fazerem comparações dos Estados com países árabes, Índia e Paquistão ou com Israel.

No documento, a autoridade pontuou também que não haveria dificuldades para estipular uma agenda de trabalho, pois as possibilidades de intercâmbio já eram concretas. Além disso, foi ressaltado que a criação do grupo de trabalho ajudaria na coordenação em assuntos de interesse mútuo e que a realização das reuniões atrairia a atenção da imprensa, o que manteria visível o bom relacionamento entre os Estados. Por fim, Setúbal expressou sua crença de que “iniciativas conjuntas nessa área contribuiriam para a relevância política do encontro presidencial, em função da ampla convergência de interesses que comportam, o que nem sempre ocorre em outros setores do relacionamento bilateral”⁸⁸. Desse modo, apesar de que o estabelecimento e a consolidação de uma lógica fortemente cooperativa entre Argentina e Brasil em matéria nuclear ainda estavam em uma fase inicial, já se registrava a percepção de uma prevalência de convergências e de se tratar de uma possibilidade de impulsionar a aproximação bilateral.

O encaminhamento dessas considerações pode ser observado por meio de um documento de subsídios para a reunião com autoridades argentinas, preparatória para o encontro presidencial⁸⁹. No texto havia a proposição da declaração conjunta e demanda de criação de um grupo de trabalho. Foi pontuado que a Argentina, como o Brasil, enfrentava pressões externas para aceitar controles internacionais sobre seu programa e que o presidente Alfonsín defendia com firmeza a linha independente adotada em seu país. No documento era indicado ainda que o vizinho poderia buscar resultados concretos na negociação com o Brasil por três motivos: a situação de maior avanço no seu programa⁹⁰, a necessidade de uma certa acomodação com os

⁸⁸ Olavo Setúbal a José Sarney, informe, 29 de outubro de 1985, n. 198, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado de acordo com Decreto 5.301 de 9 dez. 2004. p. 4.

⁸⁹ MRE. Subsídios para a reunião sobre temas nucleares com autoridades argentinas, preparatória do encontro presidencial em Foz do Iguaçu, de nov/1985, 8 nov. 1985, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado de acordo com Decreto 5.301 de 9 dez. 2004.

⁹⁰ Reaparece a questão de uma possível corrida por desenvolvimento tecnológico impulsionada por prestígio entre os dois países. Apesar de ser difícil estabelecer efetivamente quem teria um programa mais avançado, a

supridores nucleares e questões internas, como um maior controle do programa nuclear pelo legislativo.

Na diretriz, foi invocado cuidado com a questão de que, no início do ano, Alfonsín havia argumentado em favor de um esquema de autocontrole regional, baseado em inspeções recíprocas. Nesse sentido, foi afirmado que iniciativas conjuntas propostas pelos representantes argentinos deveriam ter “conteúdo e amplitude [...] compatibilizados com as iniciativas consideradas pelo lado brasileiro”⁹¹. No documento, foi sugerido aos representantes brasileiros que deixassem a criação do grupo de trabalho como uma contraproposta, para o caso de que as autoridades argentinas realmente trouxessem à tona essa proposição de controle recíproco. Isso porque a medida “poderia contrabalançar, por seu caráter concreto, alguma sugestão mais objetiva do lado argentino, que se deseje evitar por inoportuna”⁹². Assim, pode-se afirmar que as autoridades brasileiras prosseguiram com as duas sugestões expressas na Informação de Setúbal ao Presidente. Quanto à possível proposta de um sistema de controles, no documento de subsídio não são oferecidas maiores explicações sobre os motivos de considerá-la imprópria, sendo apenas apontado que seria possível “argumentar que o anúncio sobre negociações para um sistema de inspeções recíprocas teria o inconveniente de suscitar pressões externas ainda maiores”⁹³.

O desenrolar da reunião preparatória de 12 de novembro foi apresentada em outra Informação ao Presidente, desta vez não assinada⁹⁴. No documento, foi relatado que a delegação argentina apresentou uma proposta de declaração conjunta, tendo como aspecto de destaque a decisão de estabelecimento de um sistema de garantias mútuas sobre uso exclusivamente pacífico da energia nuclear. De acordo com o documento, os motivos apresentados pelas autoridades vizinhas a favor dessa iniciativa foram os seguintes: seria uma comprovação concreta da decisão de não produzir explosivos nucleares; as excelentes relações bilaterais viabilizariam esse acordo; o sistema não impediria aplicações pacíficas da energia nuclear; evitaria especulações sensacionalistas sobre a rivalidade entre os dois países e uma corrida armamentista; e, por fim, facilitaria a cooperação bilateral e permitiria enfrentar em melhores

percepção nesse período é de existência de uma vantagem argentina. As considerações sobre o estágio de desenvolvimento do vizinho parecem constituir uma linha de raciocínio frequente entre autoridades brasileiras.

⁹¹ MRE. Subsídios para a reunião sobre temas nucleares com autoridades argentinas, preparatória do encontro presidencial em Foz do Iguaçu, de nov/1985, 8 nov. 1985, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado de acordo com Decreto 5.301 de 9 dez. 2004. p. 3.

⁹² Idem.

⁹³ Idem.

⁹⁴ MRE a José Sarney, informe, novembro de 1985, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado de acordo com Decreto 5.301 de 9 dez. 2004.

condições os problemas que afetavam seus programas nucleares, havendo ainda a possibilidade de abertura de espaço em mercados de outros países.

A resposta brasileira, segundo o documento citado, deu-se no sentido de enfatizar que no encontro presidencial deveria realmente haver uma firme defesa dos propósitos pacíficos dos dois Estados. Porém, a proposta de um sistema de garantias não foi aceita com o argumento de que era necessário estudar se o anúncio traria os efeitos desejados, e não provocaria resultados contrários na forma de maiores pressões externas sobre os programas. Assim, foi apresentada a perspectiva de que seria melhor avançar de modo firme e sem precipitações em uma matéria complexa e polêmica como a nuclear. Como contraproposta, os representantes brasileiros apresentaram a ideia de criação do grupo de trabalhos, e na Informação ao Presidente é defendido que se deveria insistir nesse ponto. Na reunião, as autoridades brasileiras concordaram em submeter a proposta de um sistema de garantias a um exame aprofundado. No documento submetido ao chefe do Executivo foi apontado que

entendimentos que o Itamaraty vem mantendo informalmente com o Conselho de Segurança Nacional e a Comissão Nacional de Energia Nuclear, considerou-se que um sistema dessa natureza entre o Brasil e a Argentina poderia ser no momento, prematuro, e teria sobretudo que ser analisado por suas implicações à luz de nosso interesse em manter com a Argentina uma relativa paridade no campo nuclear⁹⁵.

Nota-se que, apesar de uma posição defendida pelas incertezas atribuídas a um sistema de garantias, estava em pauta também a questão do avanço tecnológico do país vizinho, ainda que as orientações não explicassem que tipo de vantagens possíveis de serem obtidas pela Argentina era vista com receio. Uma análise dos documentos em conjunto parece apontar que havia a percepção que o programa argentino estava mais avançado, questão provavelmente relacionada ao fato de que o vizinho que já havia anunciado seu sucesso no enriquecimento de urânio, o que ainda não havia sido realizado pelo Brasil. Não obstante, sugere-se a percepção de que a vantagem argentina não seria tão ampla, sendo possível ao governo brasileiro manter uma relativa paridade e passar essa imagem nas negociações e declarações conjuntas.

No dia 30 de novembro de 1985, Sarney e Alfonsín, assinaram a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear⁹⁶ em Foz do Iguaçu⁹⁷. Por meio do documento, os signatários

⁹⁵ MRE a José Sarney, informe, novembro de 1985, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado de acordo com Decreto 5.301 de 9 dez. 2004. p. 3.

⁹⁶ DECLARAÇÃO Conjunta sobre Política Nuclear, 30 de novembro de 1985. Foz do Iguaçu.

⁹⁷ A Declaração sobre Política Nuclear não foi o único documento produzido como resultado do encontro presidencial. Na ocasião, os mandatários inauguraram a Ponte Tancredo Neves, que liga Porto Meira, Brasil, a Puerto Iguazú, Argentina, em um ato que assumiu valor simbólico. Isso se deve à assinatura, também no dia

expressaram a consideração de que “a ciência e a tecnologia nucleares revestem-se, na vida de todo país moderno, de valor transcendente para promover significativamente seu desenvolvimento social e econômico”⁹⁸. Ademais, defenderam que a cooperação no campo entre os dois Estados traria um efeito multiplicador sobre os benefícios recíprocos da utilização pacífica de tal tipo de energia, sendo que os países teriam melhores condições de enfrentar as dificuldades no suprimento internacional de materiais e equipamentos para suas atividades no setor. Considerando esses pontos, os governos dos dois países decidiram criar um Grupo de Trabalho conjunto “para o fomento das relações entre os países nessa área, a promoção de seu desenvolvimento tecnológico-nuclear e a criação de mecanismos que assegurem os superiores interesses da paz”⁹⁹. O grupo devia ser composto por representantes da CNEA, da CNEN e de empresas nucleares, sob a responsabilidade das chancelarias dos dois Estados.

A proposta brasileira de criar um grupo de trabalho foi então acatada, sendo que a ideia argentina de criar um mecanismo de controle recíproco continuou a encontrar recusa brasileira, existindo no documento apenas de modo sutil e difuso o objetivo de se considerar formas de assegurar intenções pacíficas¹⁰⁰. O conjunto dos documentos aponta que as sugestões de Setúbal na primeira Informação ao Presidente foram aceitas e os representantes brasileiros foram guiados pelas orientações de defender uma declaração conjunta sobre fins pacíficos e independência dos programas nucleares e criar um grupo de trabalho como medida concreta. Os dois primeiros elementos constituíram linhas mestres que foram orientadas não somente pelas relações bilaterais, mas também considerando, especialmente, as pressões advindas do sistema internacional.

30 de novembro, da Declaração de Iguazu, considerada um marco para a predominância de uma dinâmica cooperativa entre os dois países. No documento, ressaltou-se a identificação de interesses comuns e de uma percepção de dificuldades similares. Diante desse quadro, por meio da Declaração foram defendidos princípios de solidariedade e foi decidida a promoção de uma maior aproximação entre os países, especialmente na esfera econômica. Nesse sentido, foi criada a Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral (DECLARAÇÃO de Foz do Iguazu, 30 de novembro de 1985. Foz do Iguazu).

⁹⁸ DECLARAÇÃO Conjunta sobre Política Nuclear, 30 de novembro de 1985. Foz do Iguazu. p. 1.

⁹⁹ Ibid, .p. 2.

¹⁰⁰ Wrobel argumenta que não foi possível para o governo brasileiro dar maior abertura à ideia de um sistema de controle devido a oposição de setores nacionalistas das Forças Armadas e do ministério das Relações Exteriores (WROBEL, Paulo S. From Rivals to Friends: the Role of Public Declarations in Argentina-Brazil Rapprochement. IN: KREPON, M; DREZIN, J. S; Newbill, M. (edt). *Declaratory Diplomacy: Rhetorical Initiatives and Confidence Building*, report n. 27, 1999).

Várias declarações seguiram a de 1985¹⁰¹. No dia 10 de dezembro de 1986, Alfonsín e Sarney assinaram em Brasília a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear¹⁰². No documento, os governantes afirmaram contentamento pelas atividades do Grupo de Trabalho criado em 1985 e ressaltam a importância da cooperação crescente para o fortalecimento da confiança recíproca. Sobre esse último ponto, houve ainda uma congratulação pelo clima de confiança que estava sendo criado na área nuclear. Ademais, os signatários reafirmaram seu interesse na paz, na segurança e no desenvolvimento. Na Declaração de Brasília foi expresso também que Argentina e Brasil deveriam intensificar o intercâmbio de visitas e informações sobre aspectos relativos ao desenvolvimento tecnológico nuclear e fortalecer a coordenação de posições políticas para defesa de interesses no âmbito internacional. Assim, notam-se dois aspectos apresentados sobre os esforços cooperativos: seus efeitos e sua relevância para as relações bilaterais e um vislumbre de suas possibilidades no cenário internacional.

Os tons dessa perspectiva parecem ficar mais claros ao se analisar o Protocolo N° 17 – Cooperação Nuclear¹⁰³, firmado na mesma data pelo ministro das Relações Exteriores brasileiro, Roberto de Abreu Sodré, e seu homólogo argentino, Dante Caputo. Por meio desse documento, foram estipulados pontos como a cooperação para desenvolvimento conjunto de elementos de alta densidade para reatores de pesquisa, o desenvolvimento de projetos para aquisição recíproca e com bases preferenciais de equipamentos produzidos no outro país e a cooperação para elaboração e implementação de técnicas de salvaguardas considerando compromissos da AIEA. No Protocolo, foi destacado “o interesse comum [das partes] de ampliar a autonomia de seus respectivos programas nucleares”¹⁰⁴. Dessa forma, foi ressaltado um elemento importante para o entendimento da concepção dos esforços empreendidos em matéria nuclear, permanecendo essa perspectiva após a redemocratização. Tal questão também dá indicativos sobre o tipo de posição conjunta que se buscava no contexto internacional, isto é, a manutenção da defesa de iniciativas e esforços empreendidos no setor no sentido de um desenvolvimento próprio.

Um evento importante para a construção da confiança mútua e sinalização das boas relações para a sociedade internacional foi a visita de Sarney, e sua comitiva, às instalações de

¹⁰¹ Pode-se apontar que as declarações de 1985 a 1990, em geral, contam com forte uso de adjetivos para caracterizar a relação bilateral e também o sistema internacional. Assim, na exposição desses documentos serão citadas caracterizações relevantes para o presente trabalho.

¹⁰² DECLARAÇÃO Conjunta sobre Política Nuclear, Brasília, 10 de dezembro de 1986. Brasília.

¹⁰³ PROTOCOLO N° 17 – Cooperação Nuclear, 10 de dezembro de 1986. Brasília.

¹⁰⁴ Ibid, p. 1.

Pilcanyeu em 1987, por um convite de Alfonsín. As instalações eram secretas, não estando, portanto, submetidas a salvaguardas internacionais. Dessa forma, o ato foi provido de um alto valor simbólico. Por ocasião da visita, foi firmada em 17 de julho de 1987, em Viedma, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear¹⁰⁵. No tratado, foi ressaltada justamente a importância desse ato para o processo de construção da confiança mútua, sendo nomeado como um marco. Os mandatários também enfatizaram no documento o compromisso de seus Estados com a utilização da energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos.

A relevância da visita de Sarney a Pilcanyeu foi retomada na Declaração de Iperó¹⁰⁶, de 8 de abril de 1988, firmada na visita de Alfonsín ao Centro Experimental de Aramar, Iperó. Tratou-se então de um gesto de retribuição, que também teve sua relevância afirmada na Declaração final do encontro. No documento, os governos de Argentina e Brasil destacaram que as instalações eram testemunhos inequívocos da capacidade dos países em desenvolver tecnologia avançada por meios próprios¹⁰⁷. Os signatários reiteraram o direito inalienável de desenvolvimento irrestrito dos programas nucleares para fins pacíficos, bem como a convicção da importância do tipo de energia em pauta para o desenvolvimento econômico e social. Por meio da Declaração, também foi reconhecido que a cooperação nesse campo “introduziu formas inéditas de colaboração, ensejando a crescente realização de visitas, contatos a nível político e técnico e intercâmbio significativo de informações”¹⁰⁸. Além disso, foi declarado o desejo de estender a cooperação aos países interessados da América Latina.

No tratado, expressou-se ainda satisfação com a cooperação bilateral e seus frutos para a confiança mútua, sendo estimulado que o Grupo de Trabalho criado em 1985 seria transformado em Comitê Permanente. Considerando os pontos citados, a Declaração de Iperó retomou de forma assertiva elementos das declarações anteriores que expressavam a visão dos governos dos países sobre política nuclear: a importância do desenvolvimento autônomo na área, o direito ao uso pacífico e o destaque à cooperação bilateral com a construção da confiança mútua. O documento também apontou a importância das visitas e troca de informações para esse processo.

¹⁰⁵ Declaração Conjunta de Política Nuclear, Viedma, 17 de julho de 1987. Viedma.

¹⁰⁶ DECLARAÇÃO de Iperó, 8 de abril de 1988. Iperó.

¹⁰⁷ Recordar-se que nessas instalações foi desenvolvido em cada país o processo de enriquecimento de urânio, etapa sensível do ciclo de combustível nuclear, por projetos autônomos.

¹⁰⁸ DECLARAÇÃO de Iperó, 8 de abril de 1988. Iperó. p. 2.

Por sua vez, na Declaração de Ezeiza¹⁰⁹, assinada no dia 29 de novembro de 1988 em Buenos Aires por ocasião da visita de Sarney às instalações que deram nome ao documento, também foi evocada a vocação pacífica dos programas nucleares e convicção nos benefícios econômicos e sociais trazidos por esses. Foi ressaltado que Argentina e Brasil apresentavam posições coincidentes no referente às principais questões nucleares no âmbito da política internacional e que havia se consolidado um clima de confiança mútua com base em um contínuo e crescente conhecimento recíproco. Por meio do tratado, os dois signatários destacaram a decisão de desenvolver um projeto conjunto de reatores regeneradores e manifestaram a decisão de continuar incentivando o estreito contato político e o intercâmbio de informações e experiências para “assegurar o aperfeiçoamento definitivo dos mecanismos de cooperação no campo nuclear, e a sua permanência como produto da existência de sólidas bases de amizade e firme compromisso com a paz e o desenvolvimento”¹¹⁰. O documento ressaltou assim a ideia de um processo em desenvolvimento, definido pelo estabelecimento e consolidação da cooperação como marca das relações em matéria nuclear.

Analisando as declarações de 1985 até 1988, é possível apontar traços que perpassam os documentos de forma geral: a afirmação de uso exclusivamente pacífico da energia, a defesa do direito de desenvolver autonomamente os programas nucleares, a associação entre energia nuclear e desenvolvimento e a cooperação bilateral tanto como uma forma de resistir a pressões internacionais quanto um elemento importante da aproximação e construção da confiança mútua entre os dois Estados.

Wrobel¹¹¹ destaca que as declarações nesse período na área nuclear, como na econômica, tiveram um importante papel para a aproximação entre os dois países, sendo valioso para tal desenho o envolvimento presidencial direto na questão, aportando um alto perfil político. De acordo com o autor, as declarações conjuntas foram utilizadas para definir objetivos e cronogramas concretos; para dar um sentido e propósito para a reaproximação; para informar a opinião pública e obter apoio; para assegurar a sociedade internacional do bom relacionamento bilateral; e, também, para como uma tentativa de demonstrar o controle de líderes civis¹¹². O último ponto é mais problemático, especialmente ao se considerar as

¹⁰⁹ DECLARAÇÃO de Ezeiza, 29 de novembro de 1988. Buenos Aires.

¹¹⁰ Ibid, p. 3.

¹¹¹ WROBEL, Paulo S. From Rivals to Friends: the Role of Public Declarations in Argentina-Brazil Rapprochement. IN: KREPON, M; DREZIN, J. S; Newbill, M. (edt). *Declaratory Diplomacy: Rhetorical Initiatives and Confidence Building*, report n. 27, 1999.

¹¹² Ibid, p. 150.

características da transição de regimes no Brasil. No momento, destaca-se a importância da emissão de um sinal ao contexto internacional, ponto que aparece com força nos documentos internos brasileiros analisados, e a importância das declarações em consolidar as expectativas e as diretrizes para as relações no campo nuclear, o que se relaciona também à audiência interna, e não somente internacional. Hirst e Bocco¹¹³ apontam também que já estava inserida nesses atos uma premissa de incentivo a uma maior transparência em matéria nuclear.

A questão da busca por transparência tornou-se um aspecto central das políticas nucleares nos anos 1990. Em 1989 Menem assumiu a presidência da Argentina e no ano seguinte, Collor a do Brasil. Os dois governos trouxeram mudanças em termos de política externa e modelos econômicos, representando as orientações que cunho neoliberal nas agendas de governo que passaram a ser predominantes na América Latina de forma ampla. O contexto geral era marcado pelo fim da Guerra Fria, consolidação dos Estados Unidos como a maior potência militar mundial, extensão da globalização econômica, processos de redemocratização na América do Sul e o processo de negociação das dívidas externas dos países latino-americanos¹¹⁴. Relacionado a esse último ponto, retoma-se que os países da região passaram por graves crises econômicas nos anos 1980, caracterizadas pela inflação e altas dívidas externas. Para as negociações das dívidas, os países do centro estipularam uma série de medidas como abertura dos mercados de consumo e valores, privatizações e proteção aos capitais e empreendimentos estrangeiros¹¹⁵.

O projeto de Collor em matéria de política internacional foi baseado no conceito de modernização, no caso se referindo à tarefa da política externa de inserir competitivamente o Brasil na economia mundial¹¹⁶. Havia a perspectiva que o mandatário modificaria rapidamente o perfil internacional brasileiro, a partir de três metas: atualizar a agenda do país de acordo com as novas questões proeminentes como meio ambiente; construir uma agenda positiva com os EUA; e abandonar o perfil terceiro-mundista¹¹⁷. No caso da Argentina, três variáveis configuraram, de acordo com Russell e Tokatlian¹¹⁸, os rumos adotados em matéria de política

¹¹³ HIRST, Monica; BOCCO, Héctor Eduardo. Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina. *Contexto nuclear*, v. 4, n. 9, 1989.

¹¹⁴ RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro. *Desarrollo Económico*, v. 42, n. 167, oct. – dec. 2002.

¹¹⁵ CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, 2003.

¹¹⁶ ARBILLA, José María. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, v. 22, n.2, jul.-dez. 2000.

¹¹⁷ HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, n.1, 1995.

¹¹⁸ RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Op. Cit.

externa: a percepção que era necessário acabar com a oposição tradicional aos EUA; o escasso poder dos militares em interferir na questão; e a crença que uma estreita aliança com os países ocidentais era necessária para uma inserção na ordem mundial bem sucedida. Relacionado ao primeiro aspecto, buscou-se solucionar pontos de tensão que dificultavam as relações com a potência americana, sendo possível destacar que a recusa em ratificar o Tratado de Tlatelolco e o TNP, o projeto Condor II de desenvolvimento de um míssil de alcance médio e a recusa em decretar formalmente o fim das hostilidades nas Malvinas eram assim caracterizados¹¹⁹.

A defesa da democracia como um valor foi promovida pelos governos dos dois países, e na relação bilateral o comércio constituiu uma prioridade. Com esse contexto, perspectivas de integração regional na área econômica foram pensadas como medidas orientadas para uma economia de mercado mais aberta e a possibilidade de competição em melhores condições na economia mundial¹²⁰. Aponta-se que a autonomia deixava de constituir um aspecto central desejado e houve a clara perspectiva de alteração na concepção política e no desenvolvimento que se referem à tecnologia sensível¹²¹.

Nesse contexto de mudanças, Collor e Menem assinaram em Foz do Iguaçu a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina¹²² em 28 de novembro de 1990. No documento, os mandatários reafirmaram a vocação pacífica e a relação entre energia nuclear e desenvolvimento econômico, social e tecnológico. Esses pontos apresentavam a continuidade com as políticas nucleares anteriores. Ademais, apresentaram que

o Comitê Permanente elaborou mecanismos de controle das atividades nucleares dois países, que estabelecem, entre outros, critérios comuns de categorização de materiais e instalações nucleares e a determinação de sua relevância, e prevêm [sic] inspeções recíprocas em todas as instalações nucleares¹²³.

¹¹⁹ MARKWALDEN, Ricardo. A política externa argentina: de Alfonsín a Menem. *RBCE*, n. 63, abr. – jun. 2000.

¹²⁰ SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

¹²¹ A promoção desses projetos de política externa não ocorreu de forma igual nos dois países. Na Argentina, as ideias apontadas foram preponderantes nos dois mandatos de Menem, sendo que foi buscado um alinhamento categórico com os EUA (RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro. *Desarrollo Económico*, v. 42, n. 167, oct. – dec. 2002). No caso brasileiro, ocorreu uma crise política que levou ao processo de impeachment de Collor. Durante os governos seguintes, a política externa contou com orientações confusas, que refletiam a diversidade de perspectivas envolvidas no ambiente político (CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2002). A conduta brasileira pode ser considerada moderada e flexível, buscando projeção nos âmbitos multilaterais e uma aliança contingente com os EUA (RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Op. Cit.).

¹²² DECLARAÇÃO de Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, 28 de novembro de 1990. Foz do Iguaçu.

¹²³ *Ibid*, p. 2.

Nesse sentido, por meio da Declaração sobre Política Nuclear Comum, os governos dos dois países aprovaram o Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC) que havia sido acordado pelo Comitê Permanente. No tratado, foram estabelecidas medidas, como intercâmbio de listas descritivas das instalações como uma primeira etapa de trabalho e determinou-se o início de negociações com a AIEA para a elaboração de um sistema comum de salvaguardas. Dessa forma, o tópico de um esquema de controles mútuos começou a ganhar forma, mas em um contexto em que as diretrizes eram distintas daquelas que embasaram a formulação em momentos anteriores, como evidenciado pelo fato de não somente se construir um esquema regional, mas concomitantemente já iniciar negociações com a AIEA.

Cabe uma consideração sobre o Comitê Permanente, previamente Grupo de Trabalho. De acordo com Kutchesfahani¹²⁴, pode ser identificada no grupo uma comunidade epistêmica com papel importante para aceitação e concretização do sistema de controles. As sementes dessa comunidade estariam, segundo a pesquisadora, em um período anterior a 1985, em que cientistas e autoridades de cada país construíram um sistema de crenças com bases em valores e entendimentos comuns, como a percepção de dificuldades para o desenvolvimento da tecnologia sensível e a oposição a um regime internacional discriminatório. Com a instituição do Grupo de Trabalho, a comunidade passou a nortear as ações na área nuclear a partir de concepções como o uso pacífico da energia atômica e a necessidade de Argentina e Brasil cooperarem no campo, temas esses que já eram defendidos por figuras importantes. De acordo com Kutchesfahani, a questão de um sistema de controles não esteve desde o início em proeminência, sendo que apenas alguns membros argumentavam no sentido de um mecanismo desse tipo. A proposta ganhou peso no decorrer do processo.

De acordo com a pesquisadora, podem ser destacados dois tópicos que indicam a existência dessa comunidade epistêmica e ajudam a justificar o sucesso da proposição do arranjo de salvaguardas: em primeiro lugar, o alto perfil político que as relações em matéria nuclear atingiram e a forma como o Comitê Permanente foi criado permitem supor que seus membros tivessem reais possibilidades de acesso e influência política. Por sua vez, o segundo ponto, de alta relevância, refere-se à *expertise*, ao conhecimento científico e técnico. O Comitê Permanente, como seu antecessor, era composto por reconhecidos cientistas das duas nacionalidades, com entendimento profundo sobre um tema complexo como o nuclear. Nesse sentido, os cientistas tinham o conhecimento necessário para que um sistema de controles fosse

¹²⁴ KUTCHESFAHANI, Sara Z. *The politics of the bomb: Exploring the role of epistemic communities in nuclear non-proliferation outcomes*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UCL, Londres, 2010.

viável e pudesse, de fato, funcionar. Pode-se considerar então que a questão do envolvimento de uma comunidade epistêmica enriquece a visão sobre os atores envolvidos nesse processo e sobre o tipo de perspectiva em pauta, ainda que seja um elemento que não pode ser tomado de forma isolada.

Sobre o ponto das negociações com a AIEA, no dia 28 de fevereiro de 1991, o ministério das Relações Exteriores emitiu um telegrama com instruções¹²⁵. No documento, foi enfatizado que as delegações de Argentina e Brasil formariam uma única parte no processo, de modo que a “plena coordenação com a Argentina é a premissa básica permanente das negociações”¹²⁶. Segundo as instruções, Brasília e Buenos Aires concordaram que o SCCC deveria ser a base do acordo de salvaguardas com a AIEA. A agência poderia realizar inspeções próprias, mas estas deveriam ter caráter excepcional, sendo que a fórmula ideal era entendida como um marco que a AIEA supervisionasse o funcionamento do SCCC. As tarefas de inspeção e verificação deveriam residir, principalmente, no último. No documento, foi apontado que o compromisso básico do acordo deveria prever a aplicação de salvaguardas a todos os materiais básicos e fissionáveis em todas as atividades nucleares. Porém, foi pontuada também a necessidade de se evitar em entrar no tópico das explosões nucleares pacíficas em um momento inicial, pois a questão ainda não havia sido acordada com as autoridades argentinas.

Indicou-se também que o acordo a ser elaborado deveria ter validade própria, mas ser condizente com as obrigações do Tratado de Tlatelolco. Os governos já haviam sinalizado na Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina que tomariam medidas para que o acordo regional entrasse em plena vigência em seus países. Além disso, nas instruções para a negociação com a AIEA foi estabelecido que “[p]ara os fins da aplicação das salvaguardas que o Acordo estipular, Brasil e Argentina serão considerados um só território”¹²⁷. Foi enfatizado também que a delegação brasileira deveria atuar no sentido de evitar que o acordo obrigasse o fornecimento de informações irrelevantes para fins de controle e estipulou-se que não haveria impedimentos para o desenvolvimento de propulsão nuclear para navios ou submarinos. Considerando os pontos citados, pode-se argumentar que as diretrizes para a

¹²⁵ MRE à legação em Viena, telegrama urgente (of.072), 27 fev. 1991, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

¹²⁶ Ibid, p.2.

¹²⁷ MRE à legação em Viena, telegrama urgente (of.072), 27 fev. 1991, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial, p. 6.

negociação se fundavam no acordo entre Argentina e Brasil e no entendimento de que o cerne das atividades de inspeção deveria residir no sistema bilateral, e não na agência internacional.

Na sequência dos tratados entre Argentina e Brasil na área nuclear, destaca-se o Acordo Brasil-Argentina para Uso Exclusivamente Pacífico de Energia Nuclear¹²⁸, também conhecido como Acordo Bilateral. Assinado em 1991, o acordo tinha como objetivo garantir, por meio de contínua verificação, que os materiais nucleares existentes nos dois Estados-parte seriam utilizados apenas para fins pacíficos. Os signatários comprometeram-se a proibir e não fomentar de forma alguma em seus territórios a aquisição, produção e utilização de armas nucleares, bem como sua recepção, armazenamento ou instalação. Ademais, foram proibidos os testes, a fabricação e a aquisição de dispositivos nucleares explosivos, uma vez que não havia como estabelecer uma distinção entre a finalidade pacífica e bélica de tal material. O Acordo Bilateral, como explicitado no seu próprio texto, não restringia o direito dos signatários de pesquisa, produção e utilização da energia nuclear com fins pacíficos, nem limitava o direito de utilização da energia nuclear para a propulsão de veículos, incluindo submarinos. Era ainda garantida a preservação de segredos industriais, tecnológicos e comerciais.

Pelo tratado também foi estabelecido o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC), concebido como uma forma de assegurar, por meio da verificação, que os materiais nucleares existentes nos dois países não seriam desviados para a fabricação de armas nucleares ou de dispositivos de destruição em massa de forma geral. O objetivo era uniformizar procedimentos de salvaguardas utilizados nos dois países, assegurando a consistência dos resultados obtidos. Tratava-se de um conjunto de Procedimentos Gerais e de Manuais de Aplicação a ser utilizado em todo material nuclear presente nos territórios dos dois Estados que o estabeleceram¹²⁹.

Para administrar e aplicar o SCCC foi criada, também por meio do Acordo Bilateral, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), tendo-lhe sido atribuída personalidade jurídica para possibilitar o cumprimento de seu objetivo. Com sede no Rio de Janeiro, foi atribuída à Agência faculdade para acordar novos Procedimentos Gerais e Manuais de Aplicação com os Estados-parte, efetuar inspeções previstas no SCCC e designar os inspetores para essa atividade, apreciar as avaliações, contratar serviços necessários para seu funcionamento, representar as Partes no tocante à aplicação do

¹²⁸ ACORDO entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para uso exclusivamente pacífico da energia nuclear, 20 de agosto de 1991.

¹²⁹ ABACC. *O SCCC*.

SCCC, celebrar acordos internacionais desde que com autorização expressa dos Estados-parte e atuar na justiça. No que diz respeito ao apoio financeiro, Argentina e Brasil forneceriam de forma equitativa os recursos necessários para o funcionamento do sistema.

Foi estabelecido que a estrutura da ABACC seria composta por uma Comissão e uma Secretaria. A primeira deveria contar com quatro membros no total, dois de cada país. Entre suas funções encontravam-se: zelar pelo funcionamento do SCCC, aprovar novos Procedimentos Gerais e Manuais de Aplicação, supervisionar o funcionamento da Secretaria, informar os Estados-parte sobre o andamento da aplicação do SCCC e sobre eventuais descumprimentos das obrigações assumidas no Acordo Bilateral. Por sua vez, a Secretaria seria composta por profissionais designados pela Comissão e por pessoal auxiliar. Faziam parte de suas funções determinadas: executar as diretrizes da Comissão, desenvolver as atividades necessárias para a aplicação do SCCC, atuar como representante da ABACC nas relações com as Partes e terceiros, receber e avaliar relatórios de inspeção, informar a Comissão sobre discrepâncias nos resultados obtidos nas avaliações das inspeções e preparar o orçamento da ABACC para posterior aprovação pela Comissão.

Sobre o funcionamento da ABACC, foi definido no Acordo Bilateral que as inspeções seriam realizadas de forma cruzada, ou seja, inspetores argentinos realizariam inspeções no Brasil e vice-versa. Os relatórios dos inspetores seriam então analisados pela Secretaria, que informaria a Comissão sobre o desenrolar das atividades. Em caso de constatação de discrepância nos documentos, a Secretaria deveria informar imediatamente a Comissão, que contataria os Estados-parte.

Como a breve apresentação indica, o cerne da ABACC reside no sistema de salvaguardas. A Agência aplica os critérios e os procedimentos de salvaguardas estabelecidos no SCCC, sendo que estes não foram concebidos como um conjunto rígido de regras, o que permitia que melhorias fossem realizadas e que novas tecnologias em matéria de salvaguardas fossem incorporadas. Não obstante, apesar do foco em atividades técnicas, a existência da ABACC tem conteúdo intrinsecamente político, relacionado às tentativas de se estabelecer confiança mútua e cooperação. A iniciativa é original tanto pelo que representa para a história do relacionamento entre os dois países do Cone Sul quanto para os regimes de salvaguardas nucleares em âmbito mundial, pois, conformem afirmam Oliveira e Canto, “é a única organização binacional de salvaguardas que existe no mundo e a primeira organização

binacional criada por Argentina e Brasil”¹³⁰. Trata-se então de uma iniciativa *sui generis*, cuja relevância é ainda maior ao se ponderar as divergências históricas e competição por influência e prestígio que marcaram grande parte das relações entre os dois países¹³¹. Contudo, é necessário ter em mente que se trata de um marco em um processo, o que significa que a ABACC não constitui assim nem o começo nem o fim desse.

Por sua vez, as negociações com a AIEA resultaram no Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a Aplicação de Salvaguardas¹³², conhecido como Acordo Quadripartite. O tratado foi assinado em dezembro de 1991 e entrou em vigor em março de 1994, sendo que seu cerne residia no compromisso básico de Argentina e Brasil de submeter todo material nuclear utilizado nas atividades nucleares em seus territórios, sob suas jurisdições e em seus controles a salvaguardas da AIEA com o objetivo único de garantir que esse material não seja desviado para o desenvolvimento de armas nucleares e outros dispositivos explosivos.

O Acordo Quadripartite regulava o relacionamento, a cooperação e o compartilhamento da responsabilidade de aplicação de salvaguardas nucleares entre a ABACC e a AIEA. O documento ressaltava a importância da cooperação entre as agências e a necessidade de evitar a duplicação desnecessária de salvaguardas, sendo que o Acordo tinha como base o SCCC e a AIEA deveria levar em consideração a eficácia técnica do Sistema ao realizar suas atividades. Porém, foi garantido que a Agência Internacional de Energia Atômica deveria ser capaz de executar medidas de forma independente e verificar os dados oferecidos pelo SCCC. De qualquer forma, em várias situações foi previsto que a ABACC realizaria a função de intermediária entre os governos de Argentina e Brasil e a AIEA, como nos casos da obtenção de consentimento para a designação de inspetores da segunda e o fornecimento de informações de diferentes naturezas por parte dos primeiros. Foi ressaltado no texto do Acordo Quadripartite que os Estados-parte tinham o direito inalienável de pesquisar, produzir e utilizar energia

¹³⁰ OLIVEIRA, Antonio A; CANTO, Odilon Marcuzzo do. *ABACC, un ejemplo de integración y transparencia*. IX Latin American IRPA Regional Congress on Radiation Protection and Safety, 2013. p. 6. Do Original: “*es la única organización binacional de salvaguardas que existe en el mundo y la primera organización binacional creada por Argentina y Brasil*”. Tradução livre.

¹³¹ Ver, por exemplo, BRIGAGÃO, Clóvis; FONROUGE, Marcelo Valle. Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua. *Estudios Internacionales*, v. 32, n. 125, 1999.

¹³² ACORDO entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a aplicação de salvaguardas, 13 de dezembro de 1991. Áustria.

nuclear com fins pacíficos, sendo ainda que a AIEA deveria resguardar toda informação confidencial que estivesse em sua posse.

A assinatura do Acordo é considerada importante, pois Argentina e Brasil evidenciaram para a comunidade internacional, por meio do compromisso com a AIEA, os fins exclusivamente pacíficos de suas atividades nucleares. Foram promovidas então a transparência e a não-proliferação nuclear¹³³. O Acordo expressou pontos fundamentais das diretrizes de negociação que haviam sido combinadas entre representantes brasileiros e argentinos, em especial o reconhecimento do SCCC e sua utilização como base para o arranjo com a AIEA. Dessa forma, os governos de Argentina e Brasil deram um passo importante para a aceitação dos compromissos dos regimes de não-proliferação existentes, mas partiram de uma iniciativa própria e original. De qualquer modo, os acordos do início dos anos 1990 estão relacionados a uma conjuntura nova e à reformulação de estratégias de inserção internacional. Representam assim novos marcos para as relações bilaterais e para o envolvimento dos Estados com o regime de não-proliferação, portanto sendo distintos dos acordos precedentes.

Pode-se apontar que o alicerçamento de uma lógica cooperativa na área nuclear entre Argentina e Brasil ocorreu de forma rápida, especialmente a instituição de um sistema de controles mútuos. Porém, as bases que permitiram a aproximação e o início de um impulso cooperativo já haviam sido dadas anteriormente, em um período anterior à redemocratização. De qualquer forma, os documentos desclassificados, as declarações e os acordos oferecem um quadro de como eram concebidas as relações e a ordem nuclear, de forma geral. Destaca-se a ênfase na vocação pacífica, a defesa do direito de desenvolvimento e utilização da energia nuclear e a afirmação da importância da construção da confiança mútua como linhas centrais dos atos. Além disso, pode-se ressaltar o papel dos ministérios das Relações Exteriores, dos presidentes, da CNEA, da CNEN e do Grupo de Trabalho/Comitê Permanente nesse processo.

¹³³ ABACC. *Quadripartite*.

3 EXPLORANDO EXPLICAÇÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO NA ÁREA NUCLEAR ENTRE ARGENTINA E BRASIL

O objetivo do presente capítulo reside na apresentação e discussão de fatores comumente apresentados na bibliografia especializada para explicar o processo de cooperação entre os dois Estados. Ressalta-se que o objetivo aqui não é identificar um mecanismo causal responsável pela ocorrência da dinâmica, mas sim trabalhar elementos que constituem uma complexa trama e que podem ser interpretados de diferentes formas e receber diferentes pesos. Assim, não se busca uma grande explicação. Está em pauta problematizar questões dos contextos interno, externo e do relacionamento bilateral que se relacionam com a aproximação argentino-brasileiro em matéria nuclear. Ademais, destaca-se que os elementos abordados estão relacionados entre si e a separação se dá para fins analíticos e de organização.

Em primeiro lugar, será apresentada a discussão sobre ao papel da redemocratização dos dois países para a tônica cooperativa. É possível identificar basicamente duas visões. Uma propõe que a cooperação se deu como um resultado da necessidade dos governos civis em aumentar o controle sobre a corporação militar em um cenário em que a democracia ainda não estava consolidada. A outra perspectiva destaca que o início da aproximação ocorreu ainda no período dos regimes militares, e com a redemocratização ocorreram alterações no ritmo em que o processo foi conduzido.

Na segunda parte do capítulo, será discutida a influência de pressões externas. Retoma-se assim o papel que constrangimentos externos exerceram sobre as políticas nucleares dos dois Estados, especialmente sob a justificativa das incertezas e temores que a recusa dos governos de Argentina e Brasil em aceitar o TNP e salvaguardas completas da AIEA causava. Porém, também se ressalta que ocorreram oposição e resistência a tais pressões. Dessa forma, a cooperação bilateral pode ser compreendida como um resultado dos constrangimentos externos que abriu caminho para a alteração de postura frente ao regime de não-proliferação ou como uma forma de resistir a tal elemento e construir uma alternativa original.

Por fim, será apresentada a questão dos entendimentos bilaterais. Estes se referem tanto a aspectos do relacionamento bilateral de forma geral que possibilitaram a diminuição de tensões e a aproximação entre os dois países quanto a pontos de convergência particulares da área nuclear. A identificação entre os dois Estados e a originalidade na construção de novos

caminhos pode ser destacado no processo de cooperação em uma perspectiva, como contraposição ao entendimento que as iniciativas de Argentina e Brasil foram uma mera reação a colocações externas. Há assim em certa medida uma contraposição à discussão anterior sobre a influência de pressões externas.

3.1 Redemocratização

Apesar da redemocratização constituir um ponto recorrente na literatura ao se analisar a cooperação entre Argentina e Brasil na área nuclear, não se encontra uma vasta gama de hipóteses sobre a relação entre esses dois elementos para o caso aqui trabalhado. De fato, o marco temporal das redemocratizações é usualmente citado ao se abordar o desenvolvimento do processo cooperativo, e a democracia é muitas vezes citada como um fator que auxiliou nessa dinâmica¹³⁴. Contudo, um tratamento mais formal da questão centra-se uma única hipótese, que associa a cooperação à necessidade de estabelecimento de um maior controle civil sobre os militares.

Hurrell¹³⁵ apresenta a hipótese de que a redemocratização constituiu um aspecto central para o processo de aproximação ocorrido em meados dos anos 1980 entre Argentina e Brasil. Isso porque os regimes democráticos dos dois países não estavam fortemente consolidados, gerando um sentimento comum de vulnerabilidade. Dessa forma, este dizia respeito à convicção de que a democracia era frágil e as forças antidemocráticas não estavam fora do jogo político. A aproximação entre os dois Estados trazia em si então a percepção da necessidade de se consolidar o poder civil e restringir a força dos militares. Especialmente na Argentina, segundo Hurrell, entrou em pauta uma forte ligação entre a necessidade de resolução pacífica de conflitos na região e a consolidação democrática interna. A raiz dessa associação residia no entendimento de que era preciso privar forças nacionalistas de causas a serem invocadas para mobilizar a opinião pública, demandar um papel político de maior destaque e reivindicar um movimento de militarização e rearmamento. Nesse sentido, a reconciliação argentino-brasileira e, conseqüentemente, a cooperação nuclear presente nessa dinâmica podem ser entendidas

¹³⁴ Ver, por exemplo, FREIRE JR, Olival et. al. Nuclear Weapons in Regional Contexts: The cases of Argentina and Brazil. *Contemporánea*– Historia y problemas del siglo XX, v. 6, 2015.

¹³⁵ HURRELL, Andrew. Security in Latin America. *International Affairs*, v. 74, n. 3, jul. 1998.p. 536.

como uma tentativa por parte de autoridades civis de ganhar maior controle em relação aos militares¹³⁶.

Hurrell também aponta que uma retórica de apoio externo a essa dinâmica foi construída. Assim, foi difundida “a ideia de um clube de Estados no qual apenas certos governos têm permissão de pertencer e no qual a cooperação se torna a expressão internacional e o símbolo tanto das novas democracias quanto do fim de antigas rivalidades”¹³⁷. Dessa forma, evidencia-se a disseminação de uma concepção que associa democracia e cooperação, sendo a segunda entendida de forma sempre positiva. De qualquer modo, nota-se que o caso de Argentina e Brasil vai de encontro ao argumento da teoria da paz democrática de que regimes em processo de democratização são agressivos e propensos ao conflito¹³⁸, pois a reconciliação seria fruto justamente dos desafios desse processo de redemocratização, e não da democracia como um valor consolidado.

Sotomayor¹³⁹ adota a hipótese de Hurrell e, trabalhando especificamente a questão nuclear, questiona quais os incentivos que levaram líderes civis a estabelecer instituições formais como meios para estabelecer maior controle sobre os militares. Considerando os governos de Menem e Collor, o autor propõe três mecanismos que complementarizam o trabalho de Hurrell: *omnibalancing*, construção de instituições como *policy handling* e manejo de incertezas políticas. O primeiro traz a visão de que o objetivo principal de líderes políticos do Terceiro Mundo é a permanência no poder, e para atingir essa meta algumas vezes são realizadas alianças com Estados adversários. Nessa perspectiva, a ABACC pode ser entendida como “uma aliança estratégica entre dois ex-rivais”¹⁴⁰, sendo criada pela necessidade doméstica de se lidar a insubordinação e a autonomia militar. A ABACC implicaria assim na busca de resolução de tensões por meio diplomático, incrementando o papel dos ministérios das Relações Exteriores, sob o comando das presidências dos dois países. Além disso, Sotomayor indica que

¹³⁶ Uma lógica parecida embasa hipóteses acerca da aceitação do TNP por parte de Argentina e Brasil. Ver: OLIVEIRA, Leonardo Soares de. *A adesão do Brasil ao TNP: uma análise sobre a trajetória da questão nuclear brasileira nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-92) e Fernando Henrique Cardoso (1995-98)*. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

¹³⁷ HURRELL, Andrew. Security in Latin America. *International Affairs*, v. 74, n. 3, jul. 1998. p. 536. Do original: “the idea of a club of states to which only certain governments are allowed to belong and in which cooperation becomes the international expression and symbol both of new democracies and of the end of old rivalries”. Tradução nossa.

¹³⁸ Sobre essa discussão, ver: MANSFIELD, Edward D; SNYDER, Jack. Democratization and the Danger of War. *International Security*, v. 20, n.1, 1995.

¹³⁹ SOTOMAYOR, Arturo C. Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation. *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 4, 2006.

¹⁴⁰ Ibid, p. 43. Do original: “a strategic alliance between two former rivals”. Tradução nossa.

o *omnibalancing* produziria uma maior certeza no ambiente regional pela redução de hostilidades, sendo que Menem e Collor não poderiam ter adotado estratégias beligerantes para buscar seus propósitos, uma vez que estas aumentariam o papel dos militares em assuntos internos e externos.

Por sua vez, a construção de instituições como *policy handling* está relacionada ao entendimento de que uma política de segurança é frequentemente o resultado das pressões e lobby de diferentes burocracias. Sotomayor afirma que a criação da ABACC está ligada a uma tentativa de se retirar a política nuclear do controle militar. Isso porque a Agência trouxe a noção de que as políticas nucleares dos dois países seriam objeto de exame internacional e deveriam então ser responsabilidade de diplomatas. Assim, a criação da instituição estaria associada a expectativas de se atingir maior controle civil, sendo que as decisões em matéria nuclear deveriam ser discutidas e implementadas por outros atores além da corporação militar.

Por fim, o manejo de incertezas políticas baseia-se na concepção de que governos buscam criar instituições com a finalidade de reduzir incertezas domésticas. Nesse sentido, a redemocratização é um processo incerto e a fundação da ABACC seria uma forma para Menem e Collor lidarem com dois tipos de incertezas: uma no sentido de garantir, a partir de uma relação externa com bases sólidas, que os militares de cada país não dominariam mais as políticas nuclear e de segurança; e a segunda na direção de assegurar a permanência do que já havia sido negociado e acordado informalmente.

Dessa forma, os três mecanismos apresentados constituem uma mesma explicação para a cooperação nuclear argentino-brasileira no início dos anos 1990 e, especialmente, para a criação da ABACC: a necessidade de se exercer maior controle sobre os militares em um contexto de regimes democráticos ainda frágeis. Porém, é possível identificar que algumas vezes as medidas internas de cada um dos países em relação a suas políticas nucleares não corroboraram esse objetivo. No caso brasileiro, por exemplo, Rosa, Barros e Barreiros afirmam que, com a passagem da CNEN para o âmbito da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República no governo Collor foi mantida “a caracterização militar-estratégica do controle da energia nuclear”¹⁴¹. Tal Secretaria recebeu também as estruturas do antigo Serviço Nacional de Informações e da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional. Segundo os autores, se estivesse em pauta uma mudança da caracterização citada, a CNEN deveria

¹⁴¹ ROSA, Luiz Pinguelli; BARROS, Fernando de Souza; BARREIROS, Suzana Ribeiro. *A política nuclear no Brasil*. São Paulo: Greenpeace, 1991. p. 105.

ser transferida para o âmbito do Ministério de Infra-Estrutura ou da Secretaria de Ciência e Tecnologia¹⁴².

Apona-se também que o trabalho de Sotomayor parte da visão de que a busca por transparência e a redução de custos transacionais não configuraram prioridades para os líderes políticos dos dois países. Contudo, a perseguição de um maior nível de transparência é apontada por grande parte dos pesquisadores como um importante fator para se compreender as transformações dos anos 1990¹⁴³. Essa situação está relacionada tanto a pressões que os dois Estados sul-americanos sofriam por parte de outros Estados quanto ao contexto político-econômico do período que implicava em uma série de ajustes para os governos da América Latina como um todo. Além disso, uma percepção sobre a necessidade de se mitigar as suspeitas da comunidade internacional sobre os programas nucleares de Argentina e Brasil – e a possibilidade da cooperação ser proveitosa nesse sentido – remonta a períodos anteriores, como por ser constatado por meio de comunicação diplomática e tentativas de aproximação.

Outro fator que deve ser levado em consideração refere-se ao tipo de transição democrática que ocorreu nos países. Argentina e Brasil passaram por processos distintos que não permitem padronizar as experiências.¹⁴⁴ No caso da primeira, o regime militar entrou em colapso, não gerando condições para que os militares negociassem o ritmo da transição e a manutenção de prerrogativas. Assim, buscou-se maior controle civil. Porém, no Brasil o processo foi negociado com os militares, que mantiveram altos níveis de influência. Recordase que os esforços que resultaram na criação da ABACC não foram iniciados nos anos 1990, mas são frutos de desenvolvimentos anteriores. Mesmo com a chegada de Sarney ao poder em 1985, a política brasileira continuou sob grande influência da corporação militar, sendo que o presidente eleito indiretamente no retorno à democracia faleceu antes de assumir o cargo.

Em um projeto de história oral desenvolvido conjuntamente pela Fundação Getúlio Vargas e pelo Woodrow Wilson International Center for Scholars, foi realizada uma Conferência de História Oral Crítica com o tema da cooperação nuclear entre Argentina e

¹⁴² Cabe notar que a vinculação da CNEN mudou ao longo dos anos, estando atualmente vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

¹⁴³ Ver, por exemplo, VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 40, 1997.

¹⁴⁴ Ver, por exemplo, SOARES, Samuel Alves; SOPRANO, Germán. Políticas de Defesa de Argentina e Brasil no começo do século XXI: entre a confiança mútua e as culturas estratégicas em dissonância. IN: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; VIEIRA, Noemia Ramos; SIMONETTI, Miriam Cláudia Lourenção. (Org.). *Relações Internacionais Contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas*. Marília: Cultura Acadêmica Editora, 2014.

Brasil¹⁴⁵. Na ocasião, foi questionado se as fragilidades democráticas constituíram um fator chave para a aproximação dos dois países logo no início da redemocratização, ou, mais especificamente, se a fragilidade política gerou na Argentina uma necessidade de pacificação que não era encontrado no lado brasileiro.

Os participantes que teceram comentários sobre esse ponto apresentaram uma resposta negativa à indagação. Ricupero¹⁴⁶ afirmou não concordar porque havia uma grande percepção de fragilidade também no Brasil, e ressaltou como a eleição de Sarney não foi direta, ao contrário do que ocorreu na Argentina com Alfonsín. Porém, defendeu que, apesar da preocupação com a estabilidade interna do país ser muito grande, apresentavam-se questões diferentes das enfrentadas pelo país vizinho, uma vez que no caso brasileiro o elemento militar havia sido de certa forma pacificado. Por fim, Ricupero salientou que a figura do presidente Sarney foi decisiva, pois ele tinha um grande desejo de aproximação com a América Latina¹⁴⁷. Por sua vez, Castro Neves¹⁴⁸ afirmou também não concordar com a visão de que as fragilidades da democracia tenham levado a Argentina e Brasil se abrirem mutuamente e se unirem, até mesmo porque a aproximação já havia sido iniciada nos governos militares. Assim, defendeu que o que ocorreu com a redemocratização foi o prosseguimento dessa dinâmica com maior legitimidade¹⁴⁹. E Saracho¹⁵⁰ concordou com a posição de Castro Neves, ressaltando a continuidade que ocorreu no tema nuclear e afirmando que não houve uma decisão momentânea de pacificar o Brasil¹⁵¹.

Assim, Ricupero apontou outros fatores para se considerar o contexto da época e a aproximação bilateral, enquanto Castro Neves e Saracho indicam outro tipo de visão referente

¹⁴⁵ A transcrição da Conferência encontra-se na obra MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. (edt.). *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Brasil e Argentina*. Woodrow Wilson Center for Scholars; FGV, 2015.

¹⁴⁶ Embaixador aposentado brasileiro. Foi chefe do Departamento de Américas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (1981-1985) e serviu na embaixada do Brasil na Argentina (1966-1969) (MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. (edt.). Op. Cit.).

¹⁴⁷ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. (edt.). *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Brasil e Argentina*. Woodrow Wilson Center for Scholars; FGV, 2015.p. 139-140.

¹⁴⁸ Embaixador aposentado brasileiro. Serviu na embaixada brasileira na Argentina (1971-1974) e foi subsecretário da Divisão de Energia e Recursos Minerais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (1979-1981). Além disso, serviu como membro permanente do Brasil no Conselho de Governadores da AIEA (1978-1985) e serviu no Conselho de Segurança Nacional (1981-1987) (MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. (edt.). Op. Cit.).

¹⁴⁹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. (edt.). Op. Cit, p. 140.

¹⁵⁰ Embaixador aposentado argentino. Foi o primeiro diretor da Diretoria Geral de Assuntos Nucleares e Desarmamento do Ministério das Relações Exteriores da Argentina (1983-1987) e foi membro do Conselho Nacional de Energia Atômica (1987) (MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. (edt.). Op. Cit.).

¹⁵¹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. (edt.). Op. Cit, p. 140-141.

ao papel da democracia: a de que houve essencialmente uma continuidade de um processo iniciado ainda nos regimes militares dos dois países, ainda que tenha assumido novos contornos com a redemocratização.

Está em pauta outro tipo de interpretação, que coloca a redemocratização como um fator que teve influência sobre o passo e os contornos do relacionamento bilateral em matéria atômica, mas ressalta também que o processo cooperativo no iniciado no período dos regimes militares. Dessa forma, é salientada uma continuidade e refutada uma visão de que a construção da confiança mútua na área nuclear só poderia acontecer em um período de governos democráticos. Kupchan afirma que

A trajetória da reconciliação entre Argentina e Brasil deixa claro que nem a democracia liberal nem a contenção institucionalizada é uma condição necessária para a aproximação – ao menos nas fases iniciais [...] Os atos iniciais de acomodação unilateral e contenção recíproca que colocaram o processo de reconciliação em marcha ocorreram quando ambos os países eram governados por juntas militares repressivas que não observavam o reino da lei em casa [...] No caso de Argentina e Brasil, governos que exerciam poder não-balanceado em casa estavam dispostos a praticar contenção estratégica na condução de suas relações exteriores¹⁵².

É colocado em destaque então o aspecto da continuidade no que se refere à aproximação bilateral em matéria nuclear na passagem de regimes autoritários para democráticos nos países. Essa continuidade da cooperação nuclear está baseada em acontecimentos que se deram ainda no fim dos anos 1970 e início da década de 1980. Desse modo, é relevante a resolução da questão de Itaipu e Corpus em 1979, uma vez que esse foco de tensão tanto deteriorou o relacionamento bilateral argentino-brasileiro de forma geral quanto serviu como um fator de estrangulamento do diálogo na área nuclear. Nesse campo, o Acordo de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina para o desenvolvimento e a aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear, de 1980, constitui um marco no sentido de superar um quadro de competição entre os dois países.

¹⁵² KUPCHAN, Charles A. Rapprochement: Supporting Cases. IN: *How enemies become friends: the source of stable peace*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2010. p. 132. Do original “The trajectory of reconciliation between Argentina and Brazil makes clear that neither liberal democracy nor institutionalized restraint is a necessary condition for rapprochement – at least in its early stages [...] The initial acts of unilateral accommodation and reciprocal restraint that set the process of reconciliation in motion occurred when both countries were governed by repressive military juntas that did not observe the rule of law at home [...] in the case of Argentina and Brazil, governments that wielded unchecked power at home were nonetheless willing to practice strategic restraint in the conduct of their foreign relations.” Tradução nossa.

Assim, a aproximação e o início de tentativas de cooperação ocorreram durante governos militares. Ademais, Castro¹⁵³ aponta que foram realizadas frequentes discussões sobre o tema nuclear durante os governos de Alfonsín e Figueiredo, ou seja, quando a redemocratização estava em marcha na Argentina e não no Brasil. O pesquisador também salienta que uma continuidade pode ser observada nas políticas nucleares dos dois países com a manutenção da importância discursiva da autonomia para os programas nucleares e da oposição ao TNP logo após o retorno à democracia nos dois países¹⁵⁴. Mallea¹⁵⁵ também considera esse dois pontos como um problema para a interpretação de que a redemocratização constituiria uma variável central para explicar a aproximação nuclear, afirmando que essa transformação política foi importante para dotar esse processo de legitimidade e transparência, mas não trouxe uma ruptura para as políticas nucleares dos dois países.

Está em pauta então outra face do papel da redemocratização. Kupchan¹⁵⁶ afirma que, embora o início da aproximação bilateral tenha ocorrido em um período autoritário e que isso não deve ser ignorado, a consolidação desse movimento ocorreu apenas após a redemocratização. Isso porque o retorno à democracia teria trazido um aprofundamento e um alargamento para a aproximação, além de regulamentar a cooperação e envolver um setor mais amplo da sociedade¹⁵⁷. A redemocratização imprimiu de fato um ritmo mais acelerado para a aproximação entre os países, sendo que foram estabelecidos mecanismos mais formais de diálogo, em particular o Grupo de Trabalho Conjunto, transformada em Comitê Permanente. Além do caráter mais formal, tal grupo foi importante para a manutenção de um contato regular entre cientistas e autoridades envolvidas com a questão nuclear dos dois países. Posteriormente, a criação da ABACC representa um novo marco para o relacionamento bilateral, sendo a Agência de controle uma iniciativa *sui generis* no campo das salvaguardas nucleares.

Pion-Berlin¹⁵⁸ coloca que com a redemocratização foi lançado um esforço diplomático vigoroso na área, com a realização de declarações conjuntas, troca de informações, visita a

¹⁵³ CASTRO, Ricardo Medeiros de. *Reinterpretando a cooperação nuclear entre Brasil e Argentina: as diversas nuances e perspectivas deste relacionamento no contexto mundial*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Ufrgs, Porto Alegre, 2006.

¹⁵⁴ Aponta-se que estes dois elementos fizeram parte dos entendimentos construídos entre os dois países que se manifestaram no Acordo de 1980 e em declarações posteriores.

¹⁵⁵ MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

¹⁵⁶ KUPCHAN, Charles A. *Rapprochement: Supporting Cases*. IN: *How enemies become friends: the source of stable peace*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2010.

¹⁵⁷ *Ibid*, p. 133.

¹⁵⁸ PION-BERLIN, David. Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone. *Journal of International Studies and World Affairs*, v. 42, n.1, 2000.

instalações nucleares e criação de mecanismo de controle. Nesse sentido, foi amenizada uma situação anterior de desconfianças que era alimentada pela falta de transparência na diplomacia, ausência de intercâmbio de informações, bem como de visitas e formas de controle. Dessa forma, parte da bibliografia especializada argumenta que a cooperação nuclear entre Argentina e Brasil em matéria nuclear não foi dependente dos processos de redemocratização, sendo que as origens da dinâmica ainda no período de regimes autoritários devem ser consideradas. Porém, o retorno democrático imprimiu novos contornos e um ritmo distinto à cooperação e, como coloca Resende-Santos¹⁵⁹, pode ser entendido como um catalisador.

Existem explicações que consideram e valorizam aspectos distintos daqueles aqui apresentados e trabalhados. Nesse sentido, outro elemento que pode ser explorado e que se refere, como a democracia, a uma questão majoritariamente interna é a liberalização econômica. Solingen¹⁶⁰ relaciona um posicionamento estatal cooperativo na área nuclear e aceitação de regimes internacionais em tal matéria com liberalização econômica. De acordo com a autora, quando coalizões formadas por atores que advogam pela liberalização ganham proeminência em um país, há uma tendência à adesão de uma postura mais branda e cooperativa no que se refere à política nuclear. Isso ocorre porque tais coalizões consideram que transcender uma situação de ambiguidade a respeito dos programas apresenta-se de forma favorável aos seus interesses, uma vez que estes estão alinhados a estratégias de internacionalização e maximização de lucros no mercado global. Tais grupos seriam mais propensos a uma postura nuclear cooperativa e à desnuclearização a fim de não comprometer seus interesses no cenário internacional, estando em pauta a busca de um *status* confiável em relação às potências e às instituições internacionais.

Dessa forma, as coalizões liberalizantes representam interesses e caminhos diferentes do que grupos nacionalistas com orientação voltada mais a questões internas do próprio país. As escolhas no sentido de maior compromisso internacional por parte das primeiras também apresentam uma face doméstica, pois muitas vezes se considera que programas nucleares de grande escala e ambíguos contribuem para alimentar uma situação delicada na economia política doméstica do ponto de vista de tais atores, como a expansão do poder estatal e a manutenção de investimentos miliares improdutivos¹⁶¹. Solingen considera que os casos de

¹⁵⁹ RESENDE-SANTOS, João. The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, v. 44, n.4, 2002.

¹⁶⁰ SOLINGEN, Etel. The Political Economy of Nuclear Restrain. *International Security*, v. 19, n. 2, 1994.

¹⁶¹ *Ibid*, p. 139.

Argentina e Brasil confirmam a hipótese apresentada. Assim, a autora aponta que os programas nucleares dos dois países tiveram impulso em governos de corte nacionalista, sendo firmada uma posição de afastamento em relação a compromissos internacionais no campo nuclear. A aceitação da desnuclearização e da cooperação ocorreu apenas nos anos 1990, nos governos de Menem e Collor, em um contexto de liberalização econômica. De acordo com Solingen, as administrações de Alfonsín e Sarney não tiveram forças para adotar medidas econômicas liberais ortodoxas e imprimiram um passo moderado tanto nesse campo quanto no da cooperação nuclear, não havendo um grande avanço¹⁶².

A criação da ABACC e o início da mudança em relação ao regime internacional de não-proliferação ocorreram de fato em um cenário de impulso da liberalização econômica. Porém, a identificação desse fator como mecanismo causal central parece ignorar o processo histórico e os contornos que a questão nuclear adquiriu nos dois países sul-americanos na segunda metade do século XX. Nesse sentido, o estabelecimento de um novo patamar de cooperação entre Argentina e Brasil nos anos 1990 está estreitamente relação aos avanços e às perspectivas que se desenharam no campo em um momento anterior, particularmente nos governos Alfonsín e Sarney. Ademais, esse desenvolvimento nas relações bilaterais pode ser entendido como fundamental para que ocorresse a mudança de posicionamento frente ao regime internacional de não-proliferação. Esse quadro é então perpassado por diversas variáveis, que abrangem desde questões relativas ao histórico argentino-brasileiro até condicionantes internacionais.

Assim, é plausível propor que a liberalização econômica constitui um elemento relevante para a compreensão do momento em que transformações ocorreram, mas não constitui uma força explicativa por si só. Isso pode ser apontado particularmente no caso da construção da cooperação entre os dois Estados, pois enquanto a aceitação do TNP talvez pudesse ser entendida a partir de interesses e aspirações próprios do momento e da conjuntura econômica, o eixo bilateral evidencia um processo mais complexo e com nuances. O que se pretende afirmar então é que a hipótese de Solingen coloca a política nuclear como uma espécie de instrumento de barganha para atender determinadas orientações econômicas, mas uma conexão tão simples nem sempre pode ser identificada. Além dos pontos já citados, essa trama é evidenciada pelo fato de que a Constituição brasileira de 1988 já afirmava o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear, sendo ainda necessário recordar a existência de pressões internacionais ao se abordar tais questões.

¹⁶²*Breakthrough*, na expressão original.

De qualquer forma, o papel da redemocratização para a cooperação nuclear argentino-brasileira é concebido de duas formas na bibliografia especializada. Em primeiro lugar, há uma hipótese central que relaciona a necessidade dos governos democráticos de estabelecer maior controle sobre a corporação militar em um contexto político interno ainda frágil com a aproximação frente ao país vizinho. Por outro lado, há interpretações que destacam o início do diálogo ainda em um período de regimes militares nos dois países e sugerem que a redemocratização pode melhor ser entendida como um catalisador, aumentando a velocidade com que o processo de construção da confiança mútua e cooperação ocorreu.

3.2 Pressões Externas

Os Estados Unidos apresentaram uma política de fomento à não-proliferação nuclear no decorrer da segunda metade do século XX. O intento era promovido por meio de dois diferentes conjuntos de ações: em determinados momentos era fomentado o acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos – como o Programa Átomos para a Paz, em outros por meio da realização de pressões diplomáticas e restrição de acesso à tecnologia sensível. Embora existissem períodos de distensão, a segunda alternativa tendeu a predominar com o avançar do tempo. Um evento que contribuiu para essa postura foi a explosão do dispositivo nuclear indiano em 1974. A demonstração de capacidades na área nuclear gerou a percepção de que era necessário tomar medidas mais firmes para evitar que outros países seguissem esse caminho. Foram promovidas assim iniciativas para produzir um consenso no sentido que os Estados supridores de materiais nucleares condicionariam exportações de determinados materiais a salvaguardas e aceitação de inspeções pela AIEA. Os Estados Unidos promoveram fortemente essas políticas, mas outros Estados também realizavam pressões nesse sentido. Assim, foram sendo impostas dificuldades de acesso à tecnologia e restrições a países que se mantinham à margem do regime global de não-proliferação, sendo os esforços estadunidenses se davam especialmente para promover a aceitação do TNP.

Argentina e Brasil configuraram-se como receptores dessas pressões por várias décadas. Os dois Estados consideravam o regime de não-proliferação representado pelo TNP como desigual e discriminatório. Devido a tal rechaço, aos intentos argentinos e brasileiros de se desenvolver tecnologia sensível de forma autônoma – ou visando uma autonomia futura -, a

defesa de explosões nucleares pacíficas, e a falta de transparência dos programas nucleares, os dois Estados eram constantemente considerados suspeitos de objetivar a construção da bomba atômica¹⁶³. Tal situação era agravada pelo receio de que ocorresse uma corrida nuclear entre os dois rivais históricos.

Tanto Argentina quanto Brasil sofreram então grandes pressões para alterar suas políticas nucleares. Assim, os dois países também sofreram consequências do acirramento das demandas por salvaguardas decorrente da explosão indiana de 1974. Além disso, o Brasil esteve no foco de atenções internacionais devido ao Acordo nuclear com a Alemanha Ocidental de 1975, uma vez que este previa uma grande transferência de tecnologia. Existiam suspeitas e receios na sociedade internacional de que o Brasil conseguiria produzir a bomba através das capacidades adquiridas por meio da parceria. O governo Carter nos Estados Unidos também representou um aumento das pressões na Argentina e no Brasil, uma vez que foram endurecidas políticas de não-proliferação nuclear e oposição a violações dos direitos humanos, que ocorreriam nos contextos de regimes militares nos dois países. As suspeitas sobre as intenções dos programas nucleares escalaram do mesmo com os avanços no domínio do ciclo do combustível nuclear realizados nos anos 1980. Outro ponto de tensão que difundiu a imagem de que o Brasil teria buscado construir artefatos bélicos se deu com a descoberta de um possível campo de testes na Serra de Cachimbo.

De qualquer forma, Argentina e Brasil eram considerados como Estados que estavam no limiar de desenvolver a bomba e, embora não fosse um caso considerado tão crítico quanto de outros países cuja situação era percebida como semelhante, sofriam pressões para alterarem seus posicionamentos. Exemplos mais evidentes das dificuldades impostas por essas pressões podem ser encontrados nos atrasos e problemas para a construção da segunda central nuclear argentina, Embalse, e nos contratempos para a implementação do acordo Brasil-Alemanha Ocidental – embora tal questão seja multicausal. Além disso, indica-se que a própria evolução do regime de não-proliferação constituiu um obstáculo a mais para as posições de Argentina e Brasil, uma vez que cada vez mais Estados assinaram e ratificaram o compromisso internacional. Assim, a robustez do regime foi gradualmente incrementada e aumentaram os custos para a falta de aceitação.

¹⁶³ Eram constantemente lançados artigos, livros e revistas que enfatizavam o risco de Argentina e Brasil serem ou se transformarem em proliferadores. Ver, por exemplo: ALBRIGHT, David. Bomb Potential for South America. *Bulletin of Atomic Scientists*, v. 45, n. 4, 1989; GALL, Norman. Atoms for Brazil, Danger for All. *Foreign Policy*, n. 23, 1976; SPECTOR, Leonard S. *Silent Spread*. *Foreign Policy*, n. 58, 1985.

Considerando esse quadro, há visões que ressaltam o papel dos Estados Unidos na mudança de posicionamento dos Estados frente a iniciativas de não-proliferação¹⁶⁴. Assim, os constrangimentos externos teriam sido efetivos em transformação das posições adotadas, o que teria se dado em um primeiro momento como um novo padrão em termos bilaterais para depois ser expresso no âmbito global. Desse modo, o resultado da cooperação bilateral seria o Acordo Quadripartite entre a AIEA, a ABACC, a Argentina e o Brasil. Isso porque este representou a aceitação de compromissos internacionais, sendo que era prevista a maior parte das condições do TNP. Estaria em pauta então um instrumento, e o regime global foi aceito oficialmente em poucos anos.

Por outro lado, há um histórico que aponta que as pressões externas que as políticas nucleares de Argentina e Brasil, especialmente por parte dos Estados Unidos, tiveram o efeito de reforçar aspirações de autonomia e a resistência ao regime de não-proliferação. Nesse sentido de políticas restritivas das potências mundiais geraram resistências, aponta-se que a suspensão dos contratos de suprimento de urânio pelo governo estadunidense em 1974, com a alegação de que a demanda havia excedido a capacidade produtiva, fomentou no Brasil a percepção de que era necessário buscar novos parceiros. Assim, a falta de confiança nos compromissos do país norte-americano auxiliou a impulsionar a busca de alternativas, o que se concretizou com o Acordo com a Alemanha Ocidental de 1975.

Ademais, em 1977 foi criada uma comissão interministerial especial na Argentina para avaliar quais os benefícios que o país poderia receber se flexibilizasse sua política nuclear e aceitasse as demandas estadunidenses a respeito da ratificação do Tratado de Tlatelolco¹⁶⁵. Várias burocracias argentinas consideraram que a ratificação não seria prejudicial à segurança do país, mas que deveriam ser obtidas compensações em termos de capacidades tecnológicas para que a ação fosse realizada. Nesse momento, o interesse dos argentinos residia na tecnologia de produção de água pesada, elemento este essencial para as centrais nucleares. Porém, os Estados Unidos bloquearam a transferência de uma planta de produção de água pesada do Canadá para o país sul-americano, com a alegação que havia sido acordado que a Argentina poderia obter água pesada, mas não a tecnologia desse componente. Como resultado

¹⁶⁴ Nesse sentido, ver: SOKOLSKI, Henry. Next Century Nonproliferation: Victory is still possible. *The Nonproliferation Review*, 1996; GRAHAM JR, Thomas. *Nuclear Maturity in Argentina and Brazil*. SAIC Argentina and Brazil Rollback Workshop. McLean, 22 out. 1998.

¹⁶⁵ Sobre o tópico da possibilidade de ratificação do Tratado de Tlatelolco em troca de capacidade tecnológicas, ver: HYMANS, J. E. C. Of Gauchos and Gringos: Why Argentina never wanted the Bomb, and Why the United States Thought it did. *Security Studies*, v. 10, n. 3, 2001.

desse movimento, o governo argentino acirrou sua resistência frente às pressões externas e o nacionalismo de suas políticas¹⁶⁶. Outro exemplo é que as restrições estabelecidas pelo *Non Proliferation Act* de 1978 dos Estados Unidos podem ser associadas à decisão argentina de investir na tecnologia de enriquecimento de urânio.

Além dessa dinâmica em que pressões e políticas restritivas geraram maior ímpeto de Argentina e Brasil no sentido de busca de alternativas e manutenção da recusa de salvaguardas completas, também ocorreram reflexos no plano bilateral. Dessa forma, as pressões realizadas pelos Estados Unidos devido ao Acordo teuto-brasileiro de 1975 produziram reações de solidariedade argentina, baseadas no entendimento de que seu programa nuclear poderia sofrer os mesmos constrangimentos¹⁶⁷. Em 1977, o emissário enviado pelo presidente estadunidense Jimmy Carter ao Brasil, Warren Christopher, criticou duramente o Acordo de 1975. Nesse quadro, o embaixador argentino Camillión declarou à imprensa brasileira que não tinha dúvidas sobre as intenções pacíficas brasileiras, em um movimento que classificou como o mais arriscado de sua carreira diplomática¹⁶⁸.

A declaração serviu então como uma base para a reconciliação entre os dois países sul-americanos, sendo que o embaixador recrutou o então presidente da CNEA, Castro Madeiro, para realizar discussões informais com autoridades brasileiras. Assim, “[a] pressão dos EUA, ironicamente, enraiveceu tanto argentinos e brasileiros que eles remendaram suas diferenças um com o outro com o intuito de criar uma frente diplomática comum contra os Estados Unidos”¹⁶⁹. Redick¹⁷⁰ também afirma que pressões internacionais estimularam uma coordenação entre os dois Estados sul-americanos contra o regime de não-proliferação nas fases iniciais da aproximação.

Ressalta-se nesse ponto que há autores que indicam que as pressões estadunidenses decorrentes de 1975 não estavam fundamentadas simplesmente na tentativa de se evitar a proliferação nuclear e em suspeitas que o Brasil poderia construir a bomba atômica¹⁷¹.

¹⁶⁶ HYMANS, J. E. C. Of Gauchos and Gringos: Why Argentina never wanted the Bomb, and Why the United States Thought it did. *Security Studies*, v. 10, n. 3, 2001.

¹⁶⁷ MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

¹⁶⁸ HYMANS, J. E. C. Op. Cit. p. 175.

¹⁶⁹ Idem. Do original: “The U.S. pressure, ironically, worked in that it angered the Argentines and Brazilians so much that they patched up their differences with each other in order to create a common diplomatic front against the United States”. Tradução nossa.

¹⁷⁰ REDIK, John R. *Nuclear Illusions: Argentina and Brazil*. The Henry L. Stimson Center, 1995.

¹⁷¹ Esses pontos eram difundidos justamente como os motivos para a oposição dos EUA ao Acordo.

Bandeira¹⁷² afirma que o posicionamento da potência americana era embasado primordialmente não pelo aspecto político da não-proliferação, mas sim por fortes interesses comerciais, já que as grandes corporações do país que atuavam na área nuclear estavam perdendo espaço comercial. Por sua vez, o físico argentino Jorge Sábato¹⁷³ defende que, apesar de teoricamente possível, não seria viável para o Brasil construir um dispositivo bélico utilizando a tecnologia prevista nos marcos do Acordo com a Alemanha, sendo que a oposição dos Estados Unidos poderia ter causas de outra natureza que não a não-proliferação nuclear, como estabelecer definitivamente o cartel do Clube de Londres.

Hymans¹⁷⁴ defende que as pressões realizadas pelos Estados Unidos até 1989 para restringir o desenvolvimento nuclear argentino tiveram o efeito contrário do desejado, pois acabaram por reforçar o empenho desenvolvido no país sul-americano no sentido de desenvolver tecnologia avançada e sensível de forma autônoma. No caso da Argentina, o autor propõe que o posicionamento do país foi embasado em um profundo nacionalismo não-confrontativo. Isso significa que existia uma forte identidade nacional associada a sentimentos de orgulho, mas que não estava relacionada a uma dinâmica de medo e construção de inimigos. Assim, haveria no país uma identidade nacional que permaneceu relativamente constante até 1989, apesar das diversas mudanças de governo e crises políticas. Tal perspectiva era baseada na prosperidade argentina e o nacionalismo era difundido no sistema educacional, existindo a visão de que o Estado era capaz de influenciar, em alguma medida, a política mundial.

Segundo Hymans, esse nacionalismo não-confrontativo ajuda a explicar a reação do país frente às pressões externas sofridas no que se refere ao seu programa nuclear. Líderes com esse tipo de orientação tenderiam a buscar desenvolver a base tecnologia nacional e apresentar suspeitas frente ao regime de não-proliferação, baseado na visão que se trataria de uma forma de Estados do Norte global manterem suas vantagens econômicas e tecnológicas. De qualquer forma, o autor apresenta a perspectiva de que, nessas circunstâncias de nacionalismo, quanto mais as potências utilizam pressões diplomáticas para mudar políticas e forçar a aceitação de regimes por parte de um Estado tecnologicamente competente, mais provável é que o último resista por meio da implementação cada vez maior de ações nacionalistas expressivas. De

¹⁷² BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O 'milagre alemão' e o desenvolvimento do Brasil (1949-2011)*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

¹⁷³ SÁBATO, Jorge A. El plan nuclear brasileño y la bomba atómica. *Estudios Internacionales*, v. 11, n. 41, jan-mar 1978.

¹⁷⁴ HYMANS, J. E. C. Of Gauchos and Gringos: Why Argentina never wanted the Bomb, and Why the United States Thought it did. *Security Studies*, v. 10, n. 3, 2001.

acordo com o autor, tal posicionamento tenderia a gerar desconfianças da sociedade internacional sobre as intenções das atividades nucleares do Estado. Contudo, Hymans afirma que na Argentina não teria existido realmente intenção de se construir equipamentos com fins bélicos baseados em tecnologia nuclear, estando esse ponto associado ao caráter non-confrontativo do nacionalismo do país. Isso porque não existiriam razões que sustentariam a construção de um dispositivo bélico. Porém, as ações tomadas geravam receio por parte de terceiros nesse sentido.

É apresentada assim uma perspectiva que traz a questão da identidade nacional para um debate concebido em grande medida em termos de capacidades e política de poder. Dessa forma, uma forte base para a resistência argentina frente às pressões de uma grande potência reside justamente em sua identidade e em seu orgulho nacional. A mudança de posicionamento frente ao regime de não-proliferação ocorrida nos anos 1990 pode ser entendida então como um resultado do desmoronamento dessa identidade, marcada pelas contínuas dificuldades econômicas e mudança marcante de modelo de política externa e de inserção internacional. Assim, Hymans destaca outros aspectos ao se considerar a dinâmica de pressões e resistências na área nuclear. Embora o autor não trabalhe a aproximação argentino-brasileira, pode-se propor que, em seu início, era constituiria uma forma de preservar os desenvolvimentos nucleares do país pautados pelo nacionalismo não-confrontativo. Posteriormente, os avanços nas relações bilaterais acompanhariam as mudanças nessa identidade.

De qualquer modo, o tópico das pressões internacionais está relacionado a questões de poder e capacidade de influência das potências. Assim, está colocada a distribuição desigual de capacidades no cenário internacional e a capacidade das potências de exercerem influência nos mais variados níveis. Os Estados Unidos realizaram então pressões com diferentes sucessos sobre as iniciativas nucleares de Argentina e Brasil ao longo da segunda metade do século XX. Ressalta-se que a mudança de postura dos dois Estados no início dos anos 1990 estaria ligada também ao contexto do fim da Guerra Fria. Como a potência cujo modelo econômico-político preponderou, os Estados Unidos entraram nessa década como a superpotência, com exaltadas capacidades econômicas e militares e grande poder de influência. Desse modo, o desmonte das resistências dos dois países do Cone Sul frente ao regime de não-proliferação e a aproximação e estabelecimento da iniciativa de controle mútuo que antecedeu e abriu caminho para tal mudança de postura podem ser entendidas como frutos da capacidade da potência de impor seus interesses.

Além disso, havia nos dois países uma situação de dificuldades econômicas e os programas nucleares tanto da Argentina quanto do Brasil sofriam com cortes de gastos desde a década anterior, não existindo perspectiva de manutenção de investimentos. Esse quadro não só pode ser entendido como um facilitador para a efetividade das pressões externas, mas também coloca de manifesto que não existiam mais condições para estimular uma concorrência entre os dois Estados no sentido de maior desenvolvimento tecnológico. Contudo, o contexto também levanta indagações no sentido de questiona se o papel das pressões era realmente tão notável. Isso porque o cenário era de transformações nos mais variados níveis, as dificuldades econômicas exigiam uma reformulação do modelo de desenvolvimento dos países da América Latina e os processos de redemocratização de Argentina e Brasil eram ainda recentes, existindo também o desgaste do nacionalismo presente em períodos anteriores. Desse modo, o contexto era mais amplo e impunha desafios de diferentes naturezas.

As pressões externas constituem um aspecto a ser considerado ao se pensar as políticas nucleares de Argentina e Brasil ao decorrer do século XX. A partir desse elemento, é possível entender a aproximação entre os dois Estados desde duas lentes. Uma primeira visão estabelece tais pressões como essencial para a mudança de posicionamento dos dois países, sendo o eixo bilateral mais uma peça no quadro de transformação de postura frente ao regime global de não-proliferação. Nesse sentido, os acordos de 1991 que criaram a ABACC e estipularam a cooperação com a AIEA a partir do arranjo construído pelos dois países sul-americanos podem ser encarados como um instrumento para a mudança de políticas. Assim, seria uma forma menos brusca de se alterar um posicionamento que chegou a ser considerado ‘política de Estado’ na Argentina e no Brasil. As iniciativas bilaterais seriam uma etapa para a adoção de novas condutas no cenário internacional. Outra perspectiva não coloca tanto peso nas pressões, mas apresenta a visão que a dinâmica de reação a estas no sentido de resistência e reafirmação de aspirações de autonomia produziram entendimentos e uma identificação entre autoridades e cientistas das duas nacionalidades.

3.3 Entendimentos bilaterais

Um elemento que aparece de forma muitas vezes difusa, mas é constante na literatura especializada ao se abordar a cooperação nuclear entre Argentina e Brasil é o que se pode

denominar de entendimentos bilaterais. Assim, são destacados aspectos do relacionamento entre os dois Estados que favoreceram o processo de aproximação, seja pela diminuição de tensões, seja pelo incentivo de percepções comuns. Segundo Carasales, “[p]osições e pontos de vista comuns foram a base para se construir cooperação e confiança mútua”¹⁷⁵. O foco encontra-se então no eixo bilateral.

Uma primeira questão que deve ser destacada nesse sentido é a disputa pela utilização dos recursos hídricos do Rio Paraná. A década de 1970 foi marcada por uma acentuada tensão entre os dois países sul-americanos acerca da utilização dos recursos do rio Paraná¹⁷⁶ e um desgaste político no relacionamento. A disputa era marcada por rivalidades geopolíticas de natureza clássica. Considerando esses pontos, o Acordo Tripartite de Itaipu e Corpus de 1979 entre Argentina, Brasil e Paraguai representou o antecedente mais importante para a amenização da rivalidade entre os dois primeiros, solucionando um conflito central para o desenrolar das relações¹⁷⁷. Ressalta-se que tal tensão teve implicações diretas na área nuclear, uma vez que, como aponto Mallea¹⁷⁸, tentativas de cooperação no campo foram frustradas sob a justificativa de que era necessário resolver primeiramente a questão do Rio Paraná. Desse modo, a assinatura do tratado teve grande impacto nas relações bilaterais de forma geral e na questão nuclear, uma vez que desobstruiu um ponto de estrangulamento de diálogo.

No campo da Defesa e Segurança Internacional, a Guerra das Malvinas em 1982 constituiu um evento expressivo para o relacionamento bilateral. O Brasil, apesar de declarar neutralidade no conflito, apoiou a Argentina e serviu como representante desta junto ao governo britânico enquanto a relação entre estes estava abalada pelo conflito¹⁷⁹, representando uma forma de solidariedade e trazendo impactos positivos para as relações. Assim, foram se consolidando pontos de aproximação entre os dois países que tornavam plausível conceber uma maior cooperação nos anos seguintes.

¹⁷⁵ CARASALES, Julio C. The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement. *The Nonproliferation Review*, 1995. p. 45. Do original: “Common positions and points of view were a sound base on which to build cooperation and mutual trust”. Tradução nossa.

¹⁷⁶ Sobre o tema, ver: MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume Editora, 1996.

¹⁷⁷ MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 51, 2008.

¹⁷⁸ MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

¹⁷⁹ SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

Além disso, os contextos internacional e regional apontavam no sentido de uma gama de problemas comuns para Argentina e Brasil, existindo uma afinidade de percepções acerca dos desafios impostos pelo sistema internacional. Os anos 1980 foram caracterizados pela retomada da bipolaridade e pelo esvaziamento dos foros multilaterais internacionais, ao mesmo tempo em que mecanismos multilaterais regionais passaram a configurar canais reais de atuação¹⁸⁰. Ocorreu também um esforço para incrementar o comércio regional, sendo relevante lembrar que nesse contexto foram cultivadas as bases para a criação do Mercosul por meio do Tratado de Assunção em 1991, envolvendo também o Paraguai e o Uruguai¹⁸¹.

Aponta-se também que a redemocratização do Brasil em 1985 trouxe mais aspecto de proximidade com a Argentina, que havia passado pelo processo de transição de regimes em 1983. Isso porque despontaram valores comuns associados à democracia e desafios no âmbito das relações entre civis e militares estavam delineados, existindo preocupações no sentido de reestruturar a máquina estatal e garantir a estabilidade do novo regime. Tal quadro não implicou em uma redefinição automática das políticas nucleares dos dois países com a redemocratização, mas significou similaridades na situação em que Argentina e Brasil se encontravam.

No contexto dos primeiros anos da década de 1990, fortemente distinto do quadro da década anterior, os governos de Argentina e Brasil assumiram posições similares em algumas instâncias. Destaca-se a redefinição do relacionamento com as potências, em particular com os EUA, e o afastamento das diretrizes de busca de autonomia em política externa. Os governos de Menem e Collor tentaram imprimir a ideia de maior transparência nos programas nucleares de seus países. Assim, tanto na Argentina quanto no Brasil ocorreu uma passagem de ênfase da questão da autonomia tecnológica para uma perseguição mais acentuada de transparência, tratando-se de uma escolha política.

As convergências de percepção e formação de entendimentos ocorreram também na área nuclear em específico. Um primeiro ponto de aproximação pode ser traçado aos anos 1960, no processo de criação da Zona Livre de Armas Nucleares da América Latina. Durante as negociações, os representantes dos dois países sul-americanos defenderam posições semelhantes e colocaram-se contra a maioria de seus pares. Uma fonte de concordância residiu na defesa de que deveria ser completamente proibido o transporte de armas nucleares pelos

¹⁸⁰ SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012).

¹⁸¹ Idem.

Estados extrarregionais que as possuíssem na zona a ser criada¹⁸². Outro ponto importante nesse sentido, e de maior destaque, foi a defesa comum do direito às explosões nucleares pacíficas com o argumento de que deveriam ser permitidas as utilizações pacíficas da energia nuclear em variadas formas, incluindo explosões. Devido a esse tópico, Redik¹⁸³ argumenta que as negociações tiveram um impacto sutil, mas importante no relacionamento entre Argentina e Brasil, pois foram atingidas posições comuns em um tema extremamente sensível e a maioria dos outros Estados da América Latina foram percebidos pelas autoridades dos dois países como suscetíveis a pressões externas.

Outro ponto importante de convergência entre Argentina e Brasil pode ser encontrado no que se refere ao regime global de não-proliferação, mais especificamente na oposição dos dois Estados ao TNP, que perdurou até meados da década de 1990. O cerne do rechaço residia na visão de que o Tratado era desigual e discriminatório, estando em pauta então mais do que um aspecto técnico, mas uma percepção de uma ordem injusta e o receio de restrições ao desenvolvimento científico, tema caro aos países devido a sua associação com a ideia de desenvolvimento. A oposição brasileira ao TNP foi representada pela expressão ‘congelamento do poder mundial’, proferida por Araújo Castro¹⁸⁴ para se referir ao que identificava como uma tendência em marcha. Essa tinha sua principal expressão no TNP e a política internacional brasileira devia ser pautada pela resistência a tal dinâmica. Cabe notar que o termo poder não se refere somente ao poder militar, mas também ao poder político, econômico e científico-tecnológico. Por sua vez, na Argentina ficou conhecida a expressão ‘desarme dos desarmados’, proferida por Julio Carasales¹⁸⁵.

Uma questão importante em termos de percepções comuns é a busca de autonomia tecnológica, que se relaciona com as discussões anteriores. O debate sobre a autonomia e programas nucleares esteve presente nos dois países e produziu repercussões na tomada de decisão e formulação de políticas, ainda que este traço possa ser visualizado mais facilmente no caso argentino que no brasileiro. Essa problemática relaciona-se a caracterização dos países como periféricos e à percepção de necessidade de desenvolvimento de tecnologia avançada com capacitação própria e independência decisória no que diz respeito às potências. Essa perspectiva

¹⁸² A maioria dos Estados cedeu às pressões dos Estados Unidos e do Reino Unido, afirmando que essa decisão pertencia a cada unidade política.

¹⁸³ REDIK, John R. *Nuclear Illusions: Argentina and Brazil*. The Henry L. Stimson Center, 1995. p. 19.

¹⁸⁴ CASTRO, J. A. de Araújo. O congelamento do poder mundial. *Revista de informação legislativa*, v. 8, n. 31, jul.-set. 1971.

¹⁸⁵ CARASALES, Julio C. *El desarme de los desarmados: Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*. Buenos Aires: Pleamar, 1987.

influenciou então atores das duas nacionalidades, e os dois Estados constantemente foram alvos de pressões internacionais devido a escolha de desenvolvimento de projetos que atendessem a essas inspirações.

Um episódio que ilustra a situação similar dos países ocorreu ainda no contexto de um foco de conflito com a questão de Itaipu. Em um quadro marcado por desconfianças mútuas, a Argentina expressou solidariedade em relação ao Brasil no que se refere às pressões que este sofria dos EUA por conta do Acordo com a Alemanha de 1975. Assim, o desenvolvimento tecnológico esperado com a parceira e suas possíveis aplicações não despertou uma situação de hostilidade ou contraposição entre os dois Estados. Um ponto central para a reação argentina está relacionado à busca de autonomia e tem raízes pragmáticas: o entendimento de que as pressões sofridas pelo Brasil poderiam ser aplicadas ao seu próprio programa nuclear¹⁸⁶. Dessa forma, estava em jogo um potencial comprometimento de suas iniciativas, que compreendiam esforços e objetivos similares aos brasileiros no sentido de tentativa de desenvolvimento autônomo.

Assim, Argentina e Brasil encaravam desafios similares que tinham uma matriz comum. Durante os anos 1980, as pressões aumentaram e no final dessa década os dois países encontraram dificuldades para manter os investimentos na tecnologia nuclear em contexto de crise econômica. De qualquer modo, o conjunto de entendimentos bilaterais e perspectivas compartilhadas auxiliou a criar uma identificação entre os dois países e a embasar o entendimento de que a cooperação nuclear poderia ser a melhor alternativa em um quadro em que desconfianças históricas permaneciam, os desafios enfrentados eram em grande parte comuns e existiam valores e expectativas compartilhadas.

Os pontos de identificação foram ressaltados de forma constante pelas autoridades dos dois países nas declarações conjuntas e nos acordos assinados no decorrer da década de 1980 e início dos anos 1990¹⁸⁷. Os pontos que pareceram com mais proeminência são a defesa dos usos pacíficos da energia nuclear e a associação entre energia nuclear e desenvolvimento, ressaltando constantemente que os benefícios esperados com essa opção energética são econômicos e sociais. A questão da busca de autonomia também aparece nos documentos, ainda que em menor escala.

¹⁸⁶MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

¹⁸⁷ Para mais informações sobre as declarações e acordos, ver Capítulo 2.

A ênfase dos entendimentos bilaterais contrapõe-se ao entendimento de que a cooperação foi fruto essencialmente de pressões externas. Redick afirma que

Políticas de exportação externas restritivas contribuíram realmente para [aumentar] a dificuldade e os gastos dos programas nucleares de Argentina e Brasil. Ao invés de encorajar uma mudança, porém, tais políticas tenderem a reforçar um sentido de vitimização e forneceram combustível para a teologia nuclear nacionalista. Em última instância, a mudanças veio de dentro de Argentina e Brasil, ao invés de ser imposta de fora¹⁸⁸.

Além disso, Carasales defende que

Pressões internacionais tiveram algo a ver com as mudanças nas políticas nucleares de Argentina e Brasil, mas não foi um fator decisório. Ambos os países tiveram que encarar restrições a exportação dos Estados Unidos como uma consequência do Ato de Não-Proliferação Nuclear deste de 1980, mas foram capazes de superar as dificuldades, a algum custo¹⁸⁹.

Assim, são destacadas as decisões tomadas pelos governos de Argentina e Brasil. A cooperação nuclear pode ser então entendida com o fruto do processo de identificação entre os dois Estados, em que convergências construídas anteriormente e desafios similares enfrentados fomentaram a visão de movimentos cooperativos bilaterais seriam apropriados para a perseguição dos próprios interesses. Destaca-se o papel da busca de solução originais e criatividade dos agentes, pois as perspectivas comuns e compartilhadas incentivaram a colaboração e criação de uma iniciativa *sui generis* de salvaguardas. Desse modo, a ABACC pode ser compreendida como uma forma de resposta a anseios de Argentina e Brasil que foi possível devido ao entendimento que era possível trabalhar a partir de um terreno partilhado.

Contudo, destaca-se que o outro lado da moeda é a valorização das pressões externas para a produção desses resultados. Nesses sentido, Argentina e Brasil teriam reagido a estímulos externos, na forma de constrangimentos, e criado uma forma de amortecer as mudanças a serem realizadas em suas políticas nucleares por meio do eixo bilateral.

¹⁸⁸ REDIK, John R. *Nuclear Illusions: Argentina and Brazil*. The Henry L. Stimson Center, 1995. p. 48. Do original: “Restrictive foreign export policies did contribute to the difficulty and expense of the Argentinean and Brazilian nuclear programs. Rather than encouraging a change, however, such policies tended to reinforce a sense of victimization and provided fuel for the nationalistic nuclear theology. Ultimately, change come from within Argentina and Brazil, rather than being imposed from the outside”. Tradução nossa.

¹⁸⁹ CARASALES, Julio C. *The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement*. *The Nonproliferation Review*, 1995. p. 46. Do original: “international pressures had something to do with the changes in the nuclear policies of Argentina and Brazil, but it was not a deciding factor. Both countries had to face export restrictions from the United States as a consequence of its 1980 Nuclear Non-Proliferation Act, but were able to surmount the difficulties, at some cost”. Tradução nossa.

4 OS FUNDAMENTOS IDENTITÁRIOS DA CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO NUCLEAR ENTRE ARGENTINA E BRASIL

A presente proposta está pautada na indagação sobre como a cooperação nuclear estabelecida entre Argentina e Brasil pode ser compreendida a partir de elementos identitários. Considerando a natureza dessa preposição, as formulações e conceitos são trabalhados a partir de uma perspectiva de corte construtivista. Isso porque tal tipo de concepção coloca em destaque o papel de fatores não-materiais nas relações sociais. Não se pretende negar que elementos materiais sejam importantes nas relações internacionais, mas sim trazer para o debate como outros aspectos podem auxiliar na compreensão do estabelecimento de dinâmicas cooperativas. O histórico das relações argentino-brasileiras em matéria nuclear indica que diversos fatores contribuíram para uma construção singular, sendo que diversas questões são valorizadas ao se buscar o entendimento do tema, como uma análise da bibliografia especializada aponta. Argumenta-se que elementos identitários podem ser identificados em variadas partes dessa trama.

Assim, o posicionamento similar frente ao regime de não-proliferação nuclear gerou a percepção de desafios semelhantes a partir de valores comuns, a busca de alternativas e continuidade dos programas nucleares frente a pressões externas pode ser entendida também por formulações referentes às identidades dos Estados e a busca por criar caminhos originais para o relacionamento bilateral evidencia a construção e disseminação de novos entendimentos e expectativas compartilhadas. Ademais, a ABACC não é apenas um arranjo formal, mas também é a expressão de um processo baseado em perspectivas e orientações comuns e, dotada de intencionalidade, reflete a capacidade de ação política dos agentes. Sua criação não significa o fim de todas as rivalidades e desconfianças, ao mesmo tempo em que a cooperação não se tornou possível somente com esse passo. Recordar-se então que a Agência tem a palavra ‘Controle’ em seu nome e sua existência foi resultado de um intenso processo de aproximação bilateral.

De qualquer forma, pode-se apontar que duas noções são constantes nos debates sobre as políticas nucleares de Argentina e Brasil e podem auxiliar na compreensão das bases para a cooperação bilateral em tal campo: autonomia e desenvolvimento. Tais elementos são entendidos como ideacionais, podendo ser considerados como aspectos que permitiram a

identificação entre valores e desafios comuns entre os dois Estados e que serviram como um primeiro eixo de contato.

No presente capítulo, é apresentada inicialmente uma discussão sobre a perspectiva da identidade, seu significado e importância. A seguir, é trabalhada como a questão da identidade se configura nas relações entre Argentina e Brasil, tanto em uma perspectiva histórica do relacionamento bilateral de forma geral, quanto de questões específicas na área nuclear. Por fim, é abordado como desenvolvimento e autonomia podem ser considerados elementos ideacionais das relações argentino-brasileiras, e mais especificamente como aspectos identitários.

4.1 Identidade como liame da cooperação

A questão da identidade recebe grande destaque em perspectivas construtivistas. Adler¹⁹⁰ afirma que este elemento está no centro dos interesses nacionais e transnacionais dos Estados. Wendt¹⁹¹ defende que a identidade é uma propriedade dos atores que gera disposições motivacionais e de comportamento, sendo constituída tanto por estruturas internas quanto externas. Ou seja, a identidade pode ser entendida como um conjunto de significados que um ator atribui a si mesmo considerando também a perspectiva de outros, o que concede grande relevo ao processo de interação dos agentes. Assim, a identidade possui tanto uma qualidade subjetiva, o autoentendimento do ator, quanto intersubjetiva, o significado do entendimento dependendo das representações de outros atores. Esse ponto fica mais claro ao se considerar os quatro tipos de identidade proposto por Wendt¹⁹², a saber: corporativa, tipo, papel e coletiva.

A primeira refere-se a estruturas auto-organizadoras que fazem dos atores unidades distintas, não dependendo do contato com o Outro, da interação com outros atores em um ambiente social. Ademais, essa identidade que diz respeito às qualidades intrínsecas constitutivas de um determinado ator serve de plataforma para outras identidades. Por sua vez, a identidade ‘tipo’ (*type*) é um rótulo aplicado aos que compartilham algumas características sociais, sendo que o contato com os outros pode estar envolvido em sua constituição. Já a

¹⁹⁰ ADLER, Emanuel. Op. cit.

¹⁹¹ WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press, 2000.

¹⁹² Idem.

identidade ‘papel’ (*role*) só existe em relação ao Outro e baseia-se em uma dinâmica na qual um ator se vê através dos olhos dos Outros. Segundo Wendt, essa identidade implica em seguir normas de comportamento e depende do compartilhamento de expectativas entre os atores, o que é facilitado pelo fato de que alguns papéis são institucionalizados. Por fim, a identidade coletiva significa que a distinção entre o eu e o outro se torna borrada, pois ocorre um processo de identificação mútua. O processo de construção dessa identidade ocorre normalmente em uma área específica, não nas relações como um todo.

Ressalta-se que a identidade corporativa é única em cada ator, enquanto as outras podem ser múltiplas. Considerando a tipologia apresentada, pode-se apontar que a identidade corporativa é intrínseca ao ator e as outras identidades podem ser chamadas de sociais, pois as relações com os outros atores e o significado atribuído a estas estão envolvidas nas suas formulações. Destaca-se que Wendt defende que a identidade corporativa dos Estados indica uma série de interesses que estes têm enquanto tal: sobrevivência física, autonomia, bem-estar econômico e autoestima coletiva. Esses são constantes, ao passo que as identidades sociais servem de base para a formulação de outros interesses. Nessa perspectiva, identidades implicam em interesses, mas não são redutíveis a estes, pois as primeiras dizem respeito a quem os atores são, e os segundos ao que eles querem. As identidades servem então de base para os interesses, pois o que o ator quer depende de quem ele acredita que é.

Entretanto, essa concepção de identidade é criticada por autores que também estão no seio do construtivismo. Nesse sentido, Zehfuss¹⁹³ defende que o problema na formulação de Wendt é a identidade como uma categoria fechada, indiferenciada. Critica a falta de preocupação com a genealogia das identidades, sendo que Zehfuss argumenta que tal concepção torna impossível compreender a complexidade da identidade. A autora argumenta que a mudança identitária não é a simples passagem de uma identidade para outra, pois os Estados são atores com ideias, desejos e intenções. Desse modo, a exclusão do processo de construção do Estado e de processos domésticos de articulação reduziria a identidade a algo negociável entre Estados.

A autora problematiza então o caráter sistêmico do pensamento de Wendt e sua tentativa de uma “via média” entre reflexivismo e positivismo, pois não se discute a complexidade da identidade, que é apresentada como uma categoria estável, ainda que passível de modificações.

¹⁹³ ZEHFUSS, Maja. Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison. *European Journal of International Relations*, 2001.

Ademais, é criticada a noção de que a identidade de um Estado pode ser identificada a qualquer momento, sendo sempre clara e coesa. A inspiração dessa avaliação também reside no entendimento que são desconsideradas as tensões internas para a construção da identidade.

Como contraposição, aponta-se que a identidade não é um conceito problematizado ou até mesmo trabalhado por perspectivas de cunho racionalista. Nesse sentido, por exemplo, o neoliberalismo trabalha o papel das instituições e a possibilidade de cooperação no cenário internacional, considerando os Estados como atores egoístas que podem entender por meio de um cálculo racional que, em uma determinada situação, a cooperação se apresenta como mais vantajosa que a competição. As instituições podem ajudar então a diminuir as incertezas das interações e tornar a cooperação estável, surgindo então a questão de um jogo repetido que pode alterar as preferências e o padrão de comportamento dos atores. Contudo, a abordagem neoliberal não reconhece nessa dinâmica a questão da constituição e alteração da identidade dos agentes¹⁹⁴. Assim, a identidade é concebida como anterior e própria dos atores, não sendo um atributo de características fortemente relacionais. Desse modo, não está em questão como um processo cooperativo poderia alterar uma identidade, pois esta é uma propriedade anterior do agente¹⁹⁵.

Merke¹⁹⁶ afirma que a identidade desde uma perspectiva essencialmente racionalista pode ser entendida ao se pensar em um modelo de portfólio: há um catálogo “no sentido que os atores escolhem a identidade que julguem que seja a mais benéfica para a situação”¹⁹⁷. Ou seja, a identidade está relacionada aos interesses dos atores em um determinado contexto. Porém, conforme o autor citado aponta, essa noção não explica a estabilidade das identidades, pois os interesses que as embasam variam constantemente, apesar de haver certos aspectos primordiais e constantes como a sobrevivência. Resta a dificuldade de não saber de quem são os interesses, ou seja, um sujeito não problematizado.

De qualquer modo, retoma-se a perspectiva construtivista de identidade e ressalta-se seu caráter fortemente relacional, uma vez que estão em pauta as percepções dos agentes, tanto de si próprios quanto de seus pares, em uma determinada situação social. A questão da identidade está relacionada à possibilidade de transformação social e constitui um elemento importante no

¹⁹⁴ MERKE, Federico. *Identidad y Política Exterior en Argentina y Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2011.

¹⁹⁵ *Idem*.

¹⁹⁶ *Ibid*, p. 30-31.

¹⁹⁷ *Ibid*, p. 30. Do original: “en el sentido que los actores escogen la identidad que juzguen sea la más beneficiosa para la situación”. Tradução livre.

que se refere às possibilidades das interações entre os atores no seio de instituições ou nas dinâmicas de difusão de normas. Está assente então a relação da identidade com outros elementos, nomeadamente normas e instituições.

De acordo com Adler¹⁹⁸, partindo da formulação de Ruggie, as instituições podem ser concebidas a partir de uma perspectiva construtivista como conjuntos de regras intersubjetivas tanto regulativas quanto constitutivas que ajudam a coordenar e moldar comportamentos de forma a colocá-los em certa direção, sendo que também podem fomentar o estabelecimento novos interesses e identidades coletivas. Trata-se de uma concepção que “situa as instituições internacionais em seu contexto social intersubjetivo”¹⁹⁹. Esses pontos indicam que se trata de uma perspectiva de que os arranjos institucionais são partes de uma dinâmica social que promove o contato estável entre os atores. Essa interação influencia não só as possibilidades de convergências e cooperação na busca de objetivos, mas também a própria forma como um agente percebe seus pares e o seu papel nas relações.

Esses aspectos são fundamentais para a constituição e transformação das identidades. Cabe notar no momento que as instituições são importantes para esse processo, uma vez que a identidade é vista como fortemente relacional e as instituições incentivam a reelaboração de percepções e interesses. Como sintetizam Simmons e Martin, os construtivistas

insistem na natureza mutuamente constitutiva entre instituições e identidades dos atores. Instituições internacionais definem quem os atores são em uma situação particular e como eles cumprem seus papéis, e assim colocam constrangimentos ao comportamento [...] instituições podem alterar as identidades e os interesses dos Estados, como um resultado das interações no decorrer do tempo sob os auspícios de um conjunto de regras.²⁰⁰

Tal perspectiva baseia-se na co-construção entre agente e estrutura, ou seja, na ideia de que as relações internacionais não são determinadas por uma estrutura fixa anterior aos agentes, mas que estes dois elementos se constroem mutuamente. Assim, há uma forma de sociedade de Estados que possui efeitos constitutivos sobre os atores, mas também é moldada pelos

¹⁹⁸ ADLER, Emanuel. Constructivism and International Relations. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (orgs.) *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002. p. 104.

¹⁹⁹ SIMMONS, Beth; MARTIN, Lisa. International organizations and institutions. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (orgs.) *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002. p. 197. Do original: “situate international institutions in their intersubjective social context”. Tradução nossa.

²⁰⁰ Ibid, p. 198. Do original: “insist on the mutually constitutive nature of institutions and actors’ identity. International institutions define who the players are in a particular situation and how they define their roles, and thus place constraints on behavior [...] institutions can alter the identities and interest of states, as result of their interactions over time within the auspices of a set of rules”. Tradução nossa.

últimos²⁰¹. As instituições são parte desse mundo social e não podem ser consideradas como exogenamente dadas, sendo que emergem de um processo lento e que não é caracterizado por caráter essencialmente deliberativo²⁰². Além disso, também podem ser consideradas como produtos de determinadas construções identitárias.

Com relação às normas, perspectivas construtivistas destacam a relação desses elementos com a identidade, defendendo que as ideias e o discurso importam e que as relações internacionais são uma construção social. Segundo Adler²⁰³, as normas “constituem as identidades sociais e dão aos interesses nacionais seu conteúdo e significado”. Assim, as normas não representam simplesmente um cálculo de custo e benefício, mas são constitutivas dos agentes, influenciando então o modo como esses concebem a si próprios e o seu papel social, quais são seus interesses, como são percebidos os outros atores envolvidos em uma relação social e o que cabe esperar em um relacionamento.

Nesse sentido, normas podem ser entendidas como “um conjunto de entendimentos intersubjetivos e expectativas compartilhadas a respeito do comportamento apropriado dos Estados e outros atores em um determinado contexto ou identidade”²⁰⁴. Em outros termos, Farrell²⁰⁵ defende que normas são crenças enraizadas e reproduzidas por meio da prática social que definem os atores, suas situações e suas possibilidades. Ressalta-se que a questão de balizamento do comportamento ainda está colocada, mas aparecem outros elementos para consideração e que as normas estão ligadas a uma lógica de *appropriateness*, do que se considera apropriado de forma não questionada em uma determinada situação social.

Apona-se que construtivismo crítico foca-se no significado das normas como constituídas por e constitutivas de usos específicos, apresentando grande preocupação com as transformações sofridas pelas normas e com os diversos significados que estas podem

²⁰¹ LOURETE, Acácio de Alvarenga. Regimes, governança e normas: perspectivas construtivistas em Relações Internacionais. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 1, n. 2, 2010. p. 127.

²⁰² *Ibid*, p. 129.

²⁰³ ADLER, Emanuel. Constructivism and International Relations. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (orgs.) *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002. p. 103. Do original: “constitute social identities and give national interests their content and meaning”. Tradução livre

²⁰⁴ BJÖRKDAHL, Annika. Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 15, n.1, 2002. p. 15. Do original: “as a set of intersubjective understandings and collective expectations regarding the proper behaviour of states and other actors in a given context or identity”. Tradução nossa.

²⁰⁵ FARRELL, Theo. Constructivism Security Studies: portrait of a research program. IN: *The International Studies Review*, vol. 4, n. 1, 2002.

possuir²⁰⁶. É importante registrar a preocupação da segunda perspectiva em não tomar o significado das normas como fixos ou imutáveis, pois a significação depende do contexto e dos atores envolvidos.

De qualquer modo, ressalta-se que, para perspectivas construtivistas, a transformação social é possível, mas isso não implica em um processo de fácil ocorrência. Destaca-se o caráter múltiplo e relacional da identidade e como esse elemento se relaciona com dinâmicas de normas e instituições.

4.2 A questão da identidade nas relações Argentina-Brasil

Rivalidade e cooperação são duas tônicas chaves para o entendimento das relações entre Argentina e Brasil, uma vez que as relações históricas entre os dois países foram construídas com base em oscilações entre essas lógicas. A rivalidade marcou o relacionamento desde a constituição dos Estados, sendo as disputas fronteiriças e por influência sub-regional grandes focos de tensão. Posteriormente, este quadro foi amenizado, porém a desconfiança continuou a existir²⁰⁷. Uma fase de caráter claramente mais cooperativo ganhou destaque a partir da década de 1980. Porém, destaca-se que inflexões sempre foram passíveis de ocorrer na construção desse cenário de rivalidade e cooperação.

Candeas²⁰⁸ aponta as tônicas citadas ao considerar que a história das relações bilaterais passou por fases caracterizadas como instabilidade estrutural, instabilidade conjuntural e busca da cooperação, instabilidade conjuntural com rivalidade, construção da estabilidade estrutural pela cooperação e, a seguir, pela integração. Ademais, de acordo com Mello²⁰⁹, o pêndulo entre rivalidade e cooperação foi baseado, por parte de cada um dos países, em uma autoimagem idealizada de si próprio e uma visão preconceituosa do outro. Assim, desde o início do século

²⁰⁶ Ver WIENER, Antje. Enacting meaning-in-use: qualitative research on norms and international relations. *Review of International Studies*, v. 35, 2009 e PUETTER, Uwe; WIENER, Antje. The Quality of Norms is What Actors make of it: Critical Constructivist Research on Norms. *Journal of International Law and International Relations*. V. 5, n.1, 2009.

²⁰⁷ Aponta-se que a concorrência entre Argentina e Brasil remonta a rivalidade existente no período colonial entre as duas metrópoles, Espanha e Portugal.

²⁰⁸ CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2005, n. 48.

²⁰⁹ MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume Editora, 1996.

XIX, a Argentina percebia o Brasil como “portador de uma irrefreável vocação expansionista, herdada do ‘espírito bandeirante’ e da geografia lusitana; na percepção brasileira, a Argentina acalentava um *ethos* irredentista, cujo sonho era a restauração do Vice-Reino do Prata hegemonizado por Buenos Aires”²¹⁰.

De qualquer modo, as oscilações entre rivalidade e cooperação podem ser explicitadas ao se analisar como em 1961 ocorreu um ensaio de diminuição do peso da rivalidade com a tentativa de iniciar uma fase mais cooperativa de acordo com o “espírito de Uruguaiana”, o qual salientava a importância de coordenação entre Argentina e Brasil em organismos multilaterais. Porém, nesta mesma década ocorreu um recrudescimento das relações e os anos de 1970 foram marcados por complicadas negociações sobre a utilização de recursos fluviais do Rio Paraná. Ademais, as dificuldades desse período foram acentuadas pela existência de significativas assimetrias, em benefício do Brasil.²¹¹ Contudo, foram buscadas formas de amenização de tal quadro de desentendimentos e na década de 1980 ocorreu uma importante aproximação e um relevante entendimento entre os dois Estados.

No processo de tentativa de construção de um entendimento, o Acordo Tripartite de Itaipu e Corpus de 1979 entre Argentina, Brasil e Paraguai representa o antecedente mais importante para o fim da rivalidade entre os dois primeiros²¹². A relevância desse ponto está na solução conjunta de um conflito que constituiu um obstáculo central para as relações entre os Estados e para a construção da confiança mútua²¹³. Há também outros fatores que ajudam a explicar o desmonte da rivalidade como tônica dominante, gerando a assinatura da Ata de Integração em 1986 e o Tratado de Assunção de 1991, por meio do qual Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai efetivamente criaram o Mercosul. Entre os elementos que contribuíram para a aproximação podem ser citados os contextos internacional e regional. Porém, destaca-se que o predomínio da cooperação não significa uma total convergência de visões de mundo, como demonstrado pela escolha da Argentina pelos Estados Unidos como principal parceiro

²¹⁰ MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume Editora, 1996, p. 33.

²¹¹ SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.).

²¹² MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 51, 2008, pp. 70-86.

²¹³ No contexto de resolução de tal questão, há a disputa do Canal de Beagle, em que Argentina e Chile quase entraram em um confronto bélico. Nesse sentido, a diminuição de tensões com o Brasil era importante para a Argentina com o intuito de evitar um confronto em duas frentes e concentrar esforços em um único ponto.

comercial na década de 1990, enquanto o Brasil buscava uma aliança limitada e contingente com o país da América do Norte²¹⁴.

Ao analisar o relacionamento bilateral, Russell e Tokatlian²¹⁵ consideram como o relacionamento pode ser compreendido a partir de uma perspectiva de formação de uma cultura e transformação social, partindo da tipologia apresentada por Wendt²¹⁶. Este autor propõe três modelos de cultura: hobbesiana, lockeana e kantiana. De acordo com Russell e Tokatlian²¹⁷, o relacionamento entre Argentina e Brasil nunca configurou uma cultura hobbesiana, de identificação do outro como inimigo. Até a metade da década de 1980, teria predominado uma cultura lockeana, de rivalidade, entre os dois Estados. A partir de então, elementos de uma cultura kantiana, de amizade, teriam sido incorporados. Porém, segundo os autores, a cultura de amizade ainda é frágil. Primeiramente, porque há uma baixa internalização de normas, sendo que a amizade pode ser mais facilmente identificada com uma estratégia interessada do que com alguma forma de identificação legítima entre as partes. E, em segundo lugar, porque não se pode constatar a presença de alguma regra de ajuda mútua.

Ao analisar as identidades em política externa de Argentina e Brasil ao longo da história, Merke²¹⁸ afirma que no caso da primeira podem ser visualizados quatro discursos de identidade internacional. O primeiro é o liberal, marcado por uma identidade cosmopolita que se baseava no entendimento de que era necessário incorporar as ideias e as pessoas europeias. O segundo é o nacionalista, caracterizado de forma contraditória pela perda de projeto de país e pela decadência política, existindo um afastamento em relação às potências europeias. O terceiro é o desenvolvimentista, que fomentou a ideia de um país subdesenvolvido periférico e a percepção da necessidade de que a política externa promovesse a industrialização nacional. Por fim, o discurso normativo baseia-se na Argentina como um país responsável e cumpridor das normas internacionais. Segundo o pesquisador, a identidade internacional argentina é marcada por mudanças de foco importantes e por oscilações discursivas, sendo que existe um padrão de rupturas em que o discurso antigo aparece como novo e em que constantemente aparece a volta ao passado. De qualquer forma, ressalta-se a existência de uma identidade marcada pela ideia

²¹⁴ RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro. *Desarrollo Económico*, v. 42, n. 167, 2002.

²¹⁵ Idem.

²¹⁶ WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press, 2000.

²¹⁷ RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Op. Cit.

²¹⁸ MERKE, Federico. *Identidad y Política Exterior en Argentina y Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2011.

de subdesenvolvimento e desejo de superar essa condição, sendo essa configuração bastante importante na segunda metade do século XX.

No caso brasileiro, Merke aponta a existência de dois discursos de identidades internacionais. O primeiro é o realista-liberal, que teve destaque na primeira metade do século XX. Este baseia-se na ideia de um país pacífico, com lugar de prestígio no cenário internacional e aliado dos Estados Unidos. O segundo, que ganhou proeminência na segunda metade do século citado, é o realista-desenvolvimentista, que construiu a ideia de um país com vocação universal que firmava no desenvolvimento o objetivo central de sua política externa por meio da busca de autonomia. O pesquisador defende que a identidade internacional do Brasil é relativamente estável, marcada por um processo de acumulação e estabilidade discursiva que gerou uma certa forma de esvaziamento de sentidos e restringe as opções de ação de novos governos. Nota-se o aspecto central das ideias de desenvolvimento e autonomia para o segundo discurso.

Além disso, Mesquita²¹⁹, ao discutir os componentes da identidade internacional brasileira, visualiza em desenvolvimento e autonomia dois aspectos centrais. O primeiro é caracterizado pelo autor como a força profunda mais marcante da identidade brasileira, sendo um objetivo almejado por Estado e população e um valor fundacional. O tema do desenvolvimento está ligado a uma entrada incompleta na modernidade e à questão social, sendo que “o desenvolvimento é central na formação identitária por praticamente confundir-se com a efetivação do Brasil enquanto Estado moderno de fato”²²⁰. Por sua vez, a autonomia é concebida como um objetivo duradouro da política exterior a ser perseguida de diferentes formas. A questão não se encontra em termos jurídicos, mas na capacidade de formulação e implementação de decisões. A discussão sobre o tema está atrelada ao relacionamento com as potências, especialmente com os Estados Unidos. Segundo o pesquisador, o caminho para a autonomia apresentou picos e vales, mas desde meados do século XX predominou uma tendência de afastamento de alinhamentos automáticos. Além disso, Mesquita afirma que desenvolvimento e autonomia constituem dois lados da mesma moeda²²¹. Indica-se apenas que outros elementos discutidos pelo pesquisador são a miscigenação e a ideia de grandeza física e a defesa do multilateralismo, do direito internacional e do pacifismo.

²¹⁹ MESQUITA, Rafael. A identidade internacional do Brasil: uma síntese da literatura. *Rev. Carta Internacional*, v. 11, n. 3, 2016.

²²⁰ *Ibid*, p. 14.

²²¹ *Ibid*, p. 16.

De qualquer modo, o tema nuclear constitui uma área do relacionamento com desenvolvimentos singulares, mas que também apresenta reflexos da dinâmica mais ampla. Assim, é reconhecido na literatura especializada que predominou uma lógica de rivalidade entre os dois países na área até meados da década de 1980. Tal rivalidade era marcada pela competição em termos de desenvolvimento científico e destaque na América do Sul. Cada um dos Estados acompanhava com interesse os desenvolvimentos nucleares de seu vizinho e existiram alegações de que se o governo de um dos países se engajasse na construção de um dispositivo bélico, o outro seguiria o mesmo caminho. Porém, tal quadro nunca apresentou uma situação de deterioramento no sentido de um dos Estados considerar que o outro ameaça sua existência e colocar em marcha programas para construção de artefatos nucleares bélicos tendo em vista essa percepção.

Dessa forma, Beamont e Rubinsky²²² afirmam que a disputa histórica por proeminência na América Latina entre Argentina e Brasil não implicou em um imperativo de segurança no sentido da obtenção de armas nucleares. Apesar das suspeitas mútuas e tensões existentes, os autores defendem que não houve o risco sério de um conflito estourar entre as décadas de 1950 e 1980. Bompadre²²³ também coloca que a rivalidade entre os dois países era controlada e limitada justamente a um caráter de rivalidade, não constituindo uma inimizade. Em resumo, como afirmam Soares e Lima sobre a configuração histórica do relacionamento, [a]s relações entre Argentina e Brasil têm sido pautadas mais pela concorrência do que pela afrontosa rivalidade”²²⁴.

Havia então uma cultura de competição na área nuclear, mas não a caracterização de um quadro hobbesiano. Em outros termos, isso significa afirmar que as identidades do tipo *role* recíprocas de Argentina e Brasil nunca se definiram como ‘inimigos’. A partir de 1985, ganhou foco a promoção da cooperação entre Argentina e Brasil no campo nuclear, sendo firmada uma série de declarações conjuntas que reafirmavam a importância dos programas nucleares de cada um dos países, seus fins pacíficos e a construção da confiança mútua. Carasales²²⁵ defende que duas etapas podem ser identificadas de 1985 até 1995 no processo de reaproximação. A

²²² BEAMONT, Paul D; Rubinsky, Thomas. *An introduction to the issue of nuclear weapons in Latin America and the Caribbean*. ILPI Nuclear Weapons Project, Background Paper n. 2, dez. 2012.

²²³ BOMPADRE, Gerardo Ezequiel. Cooperación nuclear Argentina-Brasil: evolución y perspectivas. *Relaciones Internacionales*, n. 18, 2000.

²²⁴ SOARES, Samuel Alves; LIMA, Raphael Camargo. No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa. IN: CARMO, C. A.; WINAND, E. C. A.; BARNABÉ, I. R.; PINHEIRO, L. M. (Orgs.) *Relações Internacionais: Olhares Cruzados*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013. P. 317.

²²⁵ CARASALES, Julio C. The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement. *The Nonproliferation Review*, 1995

primeira perdurou até 1989 e era caracterizada por uma abordagem puramente bilateral. Por sua vez, a segunda apresentava o objetivo duplo de gerar obrigações legais e levar para a arena internacional os compromissos firmados entre os dois países. Com a criação da ABACC, foi colocada de forma ainda mais clara a promoção da confiança mútua. Desse modo, Brigagão e Fonrouge defendem que “Argentina e Brasil, depois de longos anos de rivalidade e desconfianças, passaram a construir [...] um inclusivo, amplo e efetivo mecanismo de controle e fiscalização de seus programas nucleares”²²⁶.

A passagem de uma lógica predominante de rivalidade para uma de cooperação é amplamente reconhecida então pela literatura e pode ser entendida em termos de uma mudança de cultura. Porém, tal rivalidade é descrita como uma situação pautada por competição, sendo possível afirmar que a existência da rivalidade é melhor concebida no plano das ideias. Isso porque não existiu uma exacerbação dessa dinâmica que levou a significativas tensões na área nuclear. Como apresenta Mallea²²⁷, mesmo no final dos anos 1960 e começo da década de 1970, período em que a rivalidade predominava e não existia uma aproximação em matéria nuclear, já foram concebidas iniciativas de cooperação bilateral. Apesar de todas frustradas por circunstâncias do relacionamento bilateral de forma mais ampla, as proposições e esboços relevam que havia o entendimento que projetos conjuntos poderiam ser benéficos, não configurando uma situação em que a cooperação era inimaginável. Assim, a rivalidade na área nuclear apresenta-se em quadro de falta de transparência e desconfiança em que uma lógica de competição do relacionamento histórico bilateral foi transplantada para o setor nuclear. Porém, registra-se que o clima obscuro de suspeitas na área nuclear podia também gerar lógicas de insegurança que possuíam grande potencial dificultador para a aproximação em outras matérias. Trata-se então de um movimento em duplo sentido, em que o específico e o geral se afetam mutuamente.

De todo modo, o relacionamento na área nuclear está inserido em uma lógica mais ampla das relações entre os dois países, em que, como já afirmado, havia a predominância de padrões de suspeitas e desconfianças. É importante ressaltar que as identidades internacionais dos dois Estados em grande parte da segunda metade do século XX tinham nas ideias de

²²⁶ BRIGAGÃO, Clóvis; FONROUGE, Marcelo Valle. Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua. *Estudios Internacionales*, v. 32, n. 125, 1999. p. 1. Do original: “Argentina y Brasil, después de largos años de rivalidad y desconfianza, pasaron a construir [...] un comprensivo, amplio y efectivo mecanismo de control y de fiscalización de sus programas nucleares”. Tradução nossa.

²²⁷ MALLEA, Rodrigo. La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

desenvolvimento e, em menor medida, autonomia questões centrais. Além disso, o contexto da América Latina como um todo era marcado por discussões sobre o papel dos países subdesenvolvidos no mundo, as formas de inserção internacional, o significado dos padrões de relacionamento com as potências e a adequação de estratégias para promover a industrialização, a modernização e, em última instância, o desenvolvimento nacional. Estava colocado então um contexto que favorecia as discussões sobre desenvolvimento e autonomia, sendo que esses aspectos não se restringiram ao plano discursivo, mas tiveram também impacto sobre políticas de Argentina e Brasil.

Essas orientações manifestaram-se também nas decisões e diretrizes dos programas nucleares dos dois países, já que esses projetos de tecnologia avançada nasceram e ganharam ímpeto justamente nesse contexto. De fato, considerações sobre desenvolvimento e autonomia tanto quanto princípio quanto meta perpassam o histórico dos projetos nucleares dos dois países pertencentes ao hemisfério sul, evidenciando que a questão da energia atômica apresenta nuances a depender do contexto a ser promovida, não podendo ser compreendida simplesmente a partir de modelos universais ou pensados para os país desenvolvidos. Considerando então justamente como esses aspectos estão interligados com as identidades de Argentina e Brasil, é importante considerar o significado que assumem nas iniciativas nucleares.

4.3 Autonomia e desenvolvimento: díade identitária

As políticas e as atividades nucleares de Argentina e Brasil durante a segunda metade do século XX foram fortemente perpassadas pelas noções de desenvolvimento e autonomia. Isso não significa que existia um entendimento consensual sobre o significado desses aspectos ou sobre as estratégias adequadas para persegui-los. Apesar dessa falta de rigidez e do fato que as decisões tomadas pelos governos nem sempre atendiam à promoção dos dois pontos, autonomia e desenvolvimento constituíram temas fortemente presentes nos debates sobre as escolhas dos dois Estados em matéria nuclear²²⁸.

²²⁸ Uma discussão mais aprofundada sobre os programas nucleares dos dois países, bem como sobre o posicionamento dos Estados frente ao regime de não-proliferação e sobre as iniciativas para aproximação bilateral na área pode ser encontrada no Capítulo 2.

A noção de autonomia esteve presente tanto na Argentina quanto no Brasil no tocante às atividades nucleares. Isso porque a ideia que se deveria buscar um desenvolvimento autônomo no campo da energia nuclear, tentando então evitar a dependência estrangeira e promover recursos e iniciativas nacionais, foi um tema central nos dois países. Isso não significa que não ocorreram debates sobre a pertinência dessa orientação e nem que todos os esforços empreendidos corroboraram essa linha. Salienta-se de qualquer modo que a busca de autonomia se refere a duas questões em grande medida relacionadas: em primeiro lugar, há a perspectiva de se desenvolver tecnologia avançada por meios próprios, fomentando a capacitação de mão-de-obra e a participação da indústria local. Em segundo lugar, a necessidade de garantir a capacidade de estabelecer políticas e projetos sem sofrer constrangimentos externos que impeçam a concretização dos planos e objetivos firmados.

Um debate caracterizado pelo peso da questão da autonomia é a escolha de reatores e combustíveis, quando foi decidida a construção de centrais nucleares. Havia basicamente duas opções: reatores de urânio enriquecido e água leve e reatores de urânio natural e água pesada. O primeiro tipo dominava o mercado mundial, apresentado as vantagens de ser uma tecnologia consolidada e mais econômica. Porém, existia a questão de uma contínua dependência externa para o fornecimento do urânio enriquecido. Por sua vez, os reatores de urânio natural eram mais caros, mas não estavam associados a essa dependência do material enriquecido. A noção de autonomia está presente nesse debate e nessa decisão. Na Argentina, teve grande destaque o argumento de que a compra de reatores de urânio enriquecido deixaria o país muito dependente dos EUA, sendo realizada então a escolha por reatores de urânio natural. Por outro lado, no Brasil as decisões favoreceram a compra de reatores de urânio enriquecido.

Aponta-se também que a questão da busca da autonomia esteve presente no posicionamento dos dois Estados frente ao regime de não-proliferação nuclear. As discordâncias em relação ao Tratado de Tlatelolco eram pautadas pelo desejo dos países com os programas nucleares mais avançados da região de preservar possibilidades de desenvolvimento tecnológico, sendo que era constantemente concebido nos Estados em questão que esse deveria ser promovido de forma a impulsionar a autonomia na área. Por sua vez, as negociações do TNP sugerem que a noção de autonomia pode ser tanto um estímulo quanto o resultado, pois, apesar de uma oposição pautada por aspectos da ordem mundial, a questão do desenvolvimento tecnológico não se encontra ausente e é fomentada a concepção de que se apresenta como necessária a resistência ao ímpeto das potências nucleares de impor restrições e barreiras ao desenvolvimento autônomo no campo.

Assim, a questão da autonomia tecnológica pode ser entendida também como um eixo entre a configuração interna dos programas nucleares dos dois países e o posicionamento externo adotado por eles. Internamente, há a caracterização da tecnologia nuclear como um setor importante e relacionado às possibilidades de desenvolvimento e melhora de condições dos países. No plano externo, há a contraposição a iniciativas que possam restringir o avanço dos programas e à formação de um regime internacional entendido como discriminatório, além da concepção de ser necessário resistir às pressões cada vez crescentes de outros países, especialmente dos EUA, no sentido de dificultar o desenvolvimento próprio na área nuclear. Desse modo, a autonomia é um elemento importante na concepção de cada Estado sobre seu programa nuclear e embasa as posições adotadas no cenário internacional.

Ressalta-se que a busca por autonomia tecnológica esteve presente nos dois países em governos civis e autoritários, persistindo com a redemocratização em meados da década de 1980, ainda que as alternativas reais para se perseguir esse objetivo possam ter sido alteradas. A relação entre energia nuclear, autonomia e desenvolvimento econômico e social pode ajudar a explicar essa fonte de continuidade e convergência. O princípio da autonomia é passível de ser defendido a partir de diferentes orientações políticas, sendo que é uma questão relacionada a como se concebe a situação de um país no cenário internacional e qual o almejado projeto de Estado. Assim, o entendimento de um quadro em que o país é suscetível a pressões externas e é dependente de seus pares mais poderosos, em que encontra grandes dificuldades para perseguir seu desenvolvimento econômico e social, mas que ainda assim busca esse caminho pode encontrar em um desenvolvimento tecnológico uma expectativa viável. Dessa forma, o avanço tecnológico não é um elemento por si só, mas está relacionado a um projeto político e econômico, que pode assumir diferentes tonalidades e continuar a associar tecnologia autônoma e desenvolvimento.

Está colocada então a questão da relação entre energia nuclear e desenvolvimentos nas políticas de Argentina e Brasil. Tal ligação é amplamente reconhecido pela bibliografia especializada. Nesse sentido, Camargo²²⁹ afirma que a ideia da energia atômica como “uma espécie de trampolim para o futuro”, uma opção tecnológica avançada com efeito multiplicador na economia, é fortemente relacionada ao pensamento do almirante Álvaro Alberto, uma figura

²²⁹ CAMARGO, Guilherme. *O fogo dos deuses: uma história da energia nuclear*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. p. 172.

central no início das atividades nucleares brasileiras. Pereira²³⁰ defende que havia a percepção nesse período de que a questão dizia respeito a um esforço amplo no sentido de capacitação científica, não se restringindo a um binômio formado por eletricidade e artefatos bélicos.

De modo semelhante, na Argentina a questão do desenvolvimento também aparece. No final dos 1960, Sábato²³¹ apontava que era possível identificar três objetivos da política atômica argentina: dotar o país de capacidade própria de decisão no que tange à energia nuclear, criar infraestrutura científica e tecnológica com a finalidade de garantir o aproveitamento da energia nuclear e contribuir para a modernização da sociedade argentina. Assim, a temática aparece por meio do processo de modernização. De fato, Hurtado²³² considera que as atividades do país desde o começo da década de 1950 até princípios dos anos 1990 tiveram uma orientação pragmática, sendo seu início impulsionado por um projeto de industrialização e a questão nuclear esteve sempre relacionada às noções de autonomia e modernização. Como exposto, a energia nuclear como fator de desenvolvimento esteve em grande medida relacionada a uma perspectiva de autonomia tecnológica em ambos os países.

O tema do desenvolvimento é particularmente importante para Argentina e Brasil, dois países pertencentes ao Sul global e com heranças coloniais. Assim, como consequência de um complexo quadro histórico baseado em uma inserção internacional como fornecedores de matérias-primas e consumidores de bens industrializados e marcado por desigualdades sociais, a questão apresenta-se como tradicionalmente cara para esses Estados. Pode-se afirmar que o desenvolvimento constitui tanto um objetivo quanto um valor. Contudo, enquanto a busca por maior grau de desenvolvimento é constante entre os interesses desses Estados, a forma como este objetivo é concebido e as estratégias consideradas adequadas para alcançá-lo apresentam grandes variações. Um ponto que expressa a existência de diferentes concepções é o relacionamento com as potências globais, pois há visões que consideram uma forte aproximação com esses países como necessária, enquanto outras perspectivas ressaltam que se deve buscar um caminho com significativa margem de autonomia.

As noções de desenvolvimento e autonomia podem ser consideradas como aspectos ideacionais das políticas nucleares de Argentina e Brasil. Isso não significa não sejam elementos

²³⁰ PEREIRA, Leandro da Silva Batista. *Vitória na derrota: Álvaro Alberto e as origens da política nuclear brasileira*. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getúlio Vargas – CPDOC, Rio de Janeiro, 2013.

²³¹ SÁBATO, Jorge A. Energía atômica en Argentina. *Estudios Internacionales*, v. 7, n. 3, out-dez 1968.

²³² HURTADO, Diego. Cultura tecnológico-política sectorial en el contexto semiperiférico: el desarrollo nuclear en la Argentina (1945-1994). *Revista CTS*, v. 7, n. 21, ago. 2012.

baseados em aspectos materiais. Pelo contrário, as questões de subdesenvolvimento e dependência têm fortes raízes materiais. Porém, autonomia e desenvolvimento também podem ser entendidos como aspectos ideacionais que influenciaram as decisões e as aspirações dos dois Estados em matéria nuclear. Relacionado a esse quadro encontra-se a identidade de Argentina e Brasil como países periféricos.

A associação entre energia nuclear e desenvolvimento também foi importante para fundamentar a aproximação bilateral entre Argentina e Brasil. Tal relação constitui um dos elementos basilares das declarações conjuntas e acordos na área nuclear realizados por Argentina e Brasil no decorrer da década de 1980. No Acordo de cooperação de 1980, marco da aproximação entre os dois Estados no campo, foi colocado que “o desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos constitui um elemento fundamental para promover o desenvolvimento social e econômico de seus povos”²³³. Além disso, no documento também foram ressaltados “os esforços que ambas as nações estão realizando a fim de incorporar a energia nuclear ao serviço de suas necessidades de desenvolvimento econômico e social”²³⁴ e afirmado que “a cooperação na utilização da energia nuclear para fins pacíficos poderá contribuir para o desenvolvimento da América Latina”²³⁵.

A afirmação do interesse dos dois países na paz e no desenvolvimento foi constantemente reiterada nas declarações, bom como o reconhecimento dos impactos sociais e econômicos do desenvolvimento da tecnologia nuclear. Na Declaração Conjunta sobre Política Nuclear de 1985, foi assinalado que “a ciência e a tecnologia nucleares revestem-se, na vida de todo país moderno, de valor transcendente para promover significativamente seu desenvolvimento social e econômico”²³⁶.

A noção de autonomia também esteve ligada à perspectiva de desenvolvimento em alguns desses documentos. Dessa forma, na Declaração de Iperó de 1988 foi declarada a “firme convicção na importância da energia nuclear para o desenvolvimento econômico e social de seus povos e reafirmam o direito inalienável de desenvolver, sem restrições, seus programas nucleares para fins pacíficos”²³⁷. Além disso, o Protocolo Nº 17 – Cooperação Nuclear de 1986

²³³Acordo de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina para o desenvolvimento e a aplicação dos usos exclusivamente pacíficos da energia nuclear, 17 de maio de 1980. Buenos Aires. p. 1.

²³⁴ Idem.

²³⁵ Idem.

²³⁶DECLARAÇÃO Conjunta sobre Política Nuclear, 30 de novembro de 1985. Foz do Iguaçu. p. 1.

²³⁷DECLARAÇÃO de Iperó, 8 de abril de 1988. Iperó. p. 1.

já afirmava “o interesse comum de ampliar a autonomia de seus respectivos programas nucleares”²³⁸.

Assim, as perspectivas de busca de autonomia e de uma ligação entre energia nuclear e desenvolvimento que constituíram parte das políticas nuclear de Argentina e Brasil serviram como uma base para a aproximação entre os dois países, representando um ponto de identificação entre as duas partes. Além disso, as noções de autonomia e desenvolvimento também se encontram relacionadas aos principais fatores destacados ao se analisar a construção da cooperação bilateral na área nuclear²³⁹. Nesse sentido, a conexão entre os dois aspectos e pressões externas que os dois países sul-americanos sofreram no tocante aos seus programas nucleares pode ser entendida de duas formas. Em primeiro lugar, a configuração de autonomia e desenvolvimento tanto quanto metas quanto valores que guiaram, ao menos em partes, as políticas nucleares de Argentina e Brasil auxilia na compreensão da resistência apresentada frente às pressões externas. Os dois Estados foram alvos de pressões internacionais durante grande parte da história de seus programas nucleares devido à recusa em aderir ao regime global de não-proliferação e o fomento de iniciativas que visavam relativa autonomia e eram marcadas pela falta de transparência.

Porém, os dois países resistiram a tais pressões e obtiveram significativas conquistas tecnológicas, sendo um exemplo de destaque o enriquecimento de urânio. A identidade de países periféricos que almejam o desenvolvimento pode ser entendida como um elemento que fundamentou a oposição às pressões, uma vez que a tecnologia nuclear era fortemente associada a esse valor que se apresenta como constante nas políticas dos dois países, ainda que concebido de forma distinta a depender do contexto histórico. A relação entre desenvolvimento e autonomia auxilia a esclarecer ainda mais esse quadro, uma vez que as pressões eram muitas vezes concebidas como uma tentativa das potências de manter o status quo, configurando um obstáculo as iniciativas de desenvolvimentos dos países subdesenvolvidos. Dessa forma, a procura de promover projetos autônomos pode ser vista como a resposta a essa tensão, estando tal questão relacionada a elementos tais quais orgulho nacional²⁴⁰.

²³⁸PROTOCOLO Nº 17 – Cooperação Nuclear, 10 de dezembro de 1986. Brasília. p. 1.

²³⁹ Uma apresentação de pressões externas, democracia e entendimentos bilaterais como fatores para entender a cooperação nuclear entre Argentina e Brasil pode ser encontrada no Capítulo 3.

²⁴⁰ No caso argentino, ver HYMANS, J. E. C. Of Gauchos and Gringos: Why Argentina never wanted the Bomb, and Why the United States Thought it did. *Security Studies*, v. 10, n. 3, 2001.

Em termos da aproximação entre Argentina e Brasil, a cooperação pode ser entendida como uma resposta a um cenário desfavorável em que as pressões cresciam e dificuldades econômicas internas se exacerbavam. Tal resposta teria se dado então no sentido de tentar preservar os avanços no campo nuclear realizado por cada um dos países e resguardar alguma margem de autonomia, persistindo a noção de desenvolvimento. Por outro lado, há perspectivas que afirmam que as pressões internacionais foram fundamentais para a transformação das políticas nucleares dos dois Estados nos anos 1990 e a aceitação do regime de não-proliferação, sendo esta precedida da cooperação bilateral. Desse modo, a cooperação entre os dois países seria uma espécie de ensaio para a mudança de posição no cenário global, fomentado por uma visão de que a transformação do cenário internacional intensificava o significado e as implicações das pressões externas, sendo que então a busca de autonomia não seria mais adequada para promover o objetivo do desenvolvimento. A alteração da política nuclear está então relacionada ao incentivo de configuração de novos padrões de relacionamento com as potências.

Uma perspectiva similar de perda da importância da autonomia pode ser associada à hipótese de que a cooperação bilateral seria uma resposta à necessidade de conter a influência e a capacidade de mobilização da corporação militar em um contexto de regimes democráticos ainda frágeis nos dois países²⁴¹. Assim, a busca de autonomia tecnológica perde espaço frente à necessidade de se garantir a manutenção e a consolidação da democracia, havendo ainda a orientação de se fortalecer as credenciais democráticas dos dois países frente à sociedade internacional. A noção de desenvolvimento não desaparece, mas a aproximação bilateral se dá no sentido de conter o elemento militar e, ao mesmo tempo, promover valores distintos na política nuclear para salientar a transformação de orientações, como a busca por transparência. Essa mudança não ocorreu de forma automática com a transição a governos democráticos nos dois países, uma vez que há uma continuidade nas políticas nucleares nos anos imediatamente seguintes ao estabelecimento da democracia.

Por outro lado, autonomia e desenvolvimento podem ser considerados aspectos centrais para uma concepção de que entendimentos bilaterais constituíram um elemento chave para a aproximação nuclear. Nessa perspectiva, a superação de pontos de tensão do relacionamento bilateral e a identificação de valores e desafios comuns fomentaram o ensejo da cooperação,

²⁴¹ Ver HURRELL, Andrew. *Security in Latin America. International Affairs*, v. 74, n. 3, jul. 1998 e SOTOMAYOR, Arturo C. Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation. *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 4, 2006.

gerando resultados inovadores no âmbito nuclear. A desconfiança não deixa de existir, mas se transforma em um estímulo para a alteração de padrões de relacionamento, configurando um elemento a ser desconstruído de forma conjunta. Nesse quadro, autonomia e desenvolvimentos apresentam-se como fundamentos para a percepção de similares entre os dois Estados. Ambos elementos estiveram presentes nas formulações e decisões dos dois países em termos de política nuclear, ainda que possa argumentar que na Argentina tal dinâmica ocorreu de forma mais marcante e coesa que no Brasil, existindo uma maior difusão no tecido social da associação entre autonomia, desenvolvimento e tecnologia nuclear no caso da primeira²⁴².

De qualquer forma, a perspectiva esteve presente nos dois países e influenciou os debates na área. Autonomia e desenvolvimento representaram então aspectos fundacionais para a identificação da existência de posições similares nos dois países. Isso porque tais questões referem-se à configuração histórico de dois países pertencentes à periferia global receptores de tecnologia com dificuldades estruturais para a produção de tecnologia avançada, bem como para a inovação científica. A ligação entre os temas repercutiu então questões duradouras e desafios constantes para os governos dos dois países. A própria postura dos dois Estados frente ao regime de não-proliferação que perdurou por décadas pode ser associada a esses dois elementos. A aproximação bilateral que se deu especialmente a partir de meados da década de 1980 traz questões de um contexto específico, marcado por uma situação política delicada e aumento de dificuldades econômicas. Porém, pode-se apontar que a associação entre energia nuclear, desenvolvimento e autonomia desenvolvida anteriormente com a criação e o progresso dos programas nucleares deu as bases para que houvesse um terreno comum para que se iniciassem os esforços cooperativos. Tratavam de ideias e objetivos que podiam ser identificados, em menor ou maior medida, nas políticas dos dois países e produziram gradualmente uma identificação que, em um determinado contexto, impulsionou a busca de diálogo e ações comuns.

²⁴² Adler afirma que na Argentina ocorreu a formação de ‘guerrilhas’ por técnicos e cientistas na área nuclear. A atuação desses profissionais se deu no sentido de difundir as concepções do setor para a sociedade argentina, atingindo os tomadores de decisão por meio da associação de objetivos específicos do campo com objetivos que se enquadram no que se é tido como ‘interesse nacional’. Segundo o autor, os cientistas argentinos tiveram sucesso em promover visão do grupo sobre a tecnologia nuclear. As decisões tomadas no campo da política nuclear eram esboçadas no âmbito da CNEA, sendo as indicações posteriormente apresentadas para as autoridades. Tal situação produziu uma coerência nas políticas e a promoção de uma ideologia. No Brasil, uma dinâmica similar não conseguiu se firmar (ADLER, Emanuel. State Institutions, Ideology, and Autonomous Technological Development: Computers and Nuclear Energy in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, v. 23, n. 2, 1988).

Ressalta-se o papel dos cientistas nesse processo, tanto no sentido de promover, com maior ou menor sucesso, essa associação entre os três elementos no interior dos países quanto no incentivar a troca de informações e a aproximação estatal, além do papel instrumental na criação dos mecanismos de controle e confiança mútua. Tais pontos não implicam na afirmação de que a cooperação bilateral foi firmada para promover metas de autonomia e desenvolvimento. Ressalta-se que o mais destacado fruto desse processo, a ABACC, é voltada ao controle mútuo das iniciativas, não ao desenvolvimento de projetos comuns para desenvolvimento da tecnologia em si. Isso não reduz a importância da Agência, sendo seu significado de particular relevância para o campo da Segurança Internacional e para a não-proliferação nuclear, uma vez que se trata de uma iniciativa *sui generis* que representa um firme compromisso entre dois Estados historicamente competidores.

De qualquer forma, não se coloca autonomia e desenvolvimento como metas pragmáticas que serviram como impulso para a aproximação, mas como bases identitárias que refletem uma certa visão de mundo e permitiram a identificação de similaridades que serviram de alicerce para a ação de distintos atores. Destaca-se que nos anos 1990 a ideia de autonomia perde força nas iniciativas de Argentina e Brasil, dando lugar ao aprofundamento da busca por transparência já iniciada anteriormente. Porém, isso não extrai o significado que o aspecto da autonomia teve para a estruturação dos programas nucleares e para o início da aproximação.

Está colocada então a questão dos elementos ideacionais. Não se pretende discutir aqui o que significa autonomia e desenvolvimento a partir de diferentes perspectivas teóricas ou ideológicas nem quais são as estratégias para perseguir-los como objetivos. O destaque está justamente no papel que esses aspectos desempenharam enquanto elementos identitários, sendo seus significados dependentes de uma série de fatores²⁴³. A ideia de desenvolvimento esteve em pauta durante todo o histórico dos programas nucleares dos dois países, enquanto a autonomia constituiu um tema mais polêmico, mas não menos presente. Assim, esses elementos enquanto ideacionais representaram um fator que auxiliou nos desenhos da aproximação bilateral, servindo como uma espécie de ponto de partida, ou, como apareceram nas declarações conjuntas, como preâmbulo.

²⁴³ Recorda-se que os signos muitas vezes permanecem o mesmo, mas o significado e a importância dos significados podem variar, uma vez que as relações sociais não são estáticas e as interpretações existentes não constituem uma unidade, não sendo possível prever qual visão de mundo será predominante em um momento e quais suas implicações.

É possível propor a configuração de países periféricos constitui uma identidade da categoria *role* para Argentina e Brasil. Esse tipo de identidade é relacional, no caso fazendo referência não às relações bilaterais aos dois países, mas às dinâmicas existentes entre centro e periferia. Dessa forma, a existência da periferia e as prerrogativas e implicações desse rótulo dependem da existência do centro e das relações com esses países desenvolvidos. A caracterização de país subdesenvolvido traz um conjunto de implicações relacionadas à percepção de necessidade de transformação de posições e da inserção internacional que perpassa as políticas dos países e reflete-se na questão nuclear. O papel de desenvolvimento e autonomia nas identidades dos dois Estados repercutiu nas políticas nucleares e no relacionamento bilateral no campo enquanto aspectos não-materiais, criando condições para a identificação entre os dois países e auxiliando na possibilidade da transformação de uma cultura de rivalidade para a formação de uma de amizade.

Contudo, ressalta-se que as mudanças de cultura não ocorrem de forma independente dos quadros anteriores. Pelo contrário, as relações entre os agentes, e as mudanças nessas, dependem de construção anteriores. Nesse sentido, a desconfiança não é simplesmente um aspecto eliminado, ou a ser apagado, das relações argentino-brasileiras na área nuclear, mas o cerne de um desejo de transformação que resultou em iniciativas concretas que levam a possibilidade de transformação de culturas e identidades. E nessa dinâmica, a identificação entre os agentes representada pelas ideias de autonomia e desenvolvimento foi um ponto de grande importância.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da tecnologia nuclear representa um aspecto particular das relações entre Argentina e Brasil, sendo um campo sensível que foi perpassado pelas lógicas históricas do relacionamento bilateral, mas que também apresentou um desenrolar próprio no período aqui trabalhado, ainda que essa dinâmica não fosse isolada de questões conjunturais.

Assim, aponta-se a existência tanto de divergências quanto de convergências no relacionamento e nas políticas nucleares de forma geral. As primeiras estão relacionadas à construção histórica das relações e a aspectos geopolíticos regionais. A área nuclear não está isolada das dinâmicas bilaterais de forma geral, assumindo aspectos de concorrência e desconfiança. Porém, não se configura uma situação em que o relacionamento no campo seja pautado exclusivamente por cálculos geopolíticos clássicos. No período inicial das atividades nucleares nos dois países, tais cálculos tiveram uma importância mais acentuada, mas foram diluídos com o passar do tempo e pela influência de outros fatores. No plano das diferenças, há ainda a realização de escolhas tecnológicas distintas em aspectos relevantes da tecnologia sensível.

No que se refere às convergências, estas são identificadas na caracterização da tecnologia nuclear como um setor importante e relacionado às possibilidades de desenvolvimento e melhora de condições dos países. Além disso, há a oposição dos dois Estados ao regime de não-proliferação nuclear fundado no TNP baseada no entendimento que se tratava de um mecanismo discriminatório que impunha uma ordem injusta e representava, constituindo potencialmente então um obstáculo aos objetivos de desenvolvimento nacional. A percepção da necessidade de se resistir a pressões externas durante um considerável período constitui uma convergência.

Uma análise do processo indica que não há simplesmente uma passagem de uma dinâmica competitiva para uma cooperativa, mas foi constituído um processo nesse sentido. Vários fatores influenciaram nessa dinâmica e não se pode apontar uma causa única para a aproximação entre Argentina e Brasil, sendo que os elementos estão relacionados entre si. De qualquer modo, de uma situação de desconfianças e concorrência foi sendo criado um quadro cooperativo. Um primeiro ponto a ser considerado é a questão dos entendimentos bilaterais entre Argentina e Brasil. Há o aspecto mais geral do relacionamento, como a tentativa de

construção de uma lógica cooperativa em diversos campos a partir de meados dos anos 1980. Fundamental para a concepção de que tal aproximação seria possível foi o Acordo Tripartite de Itaipu e Corpus de 1979. Incluindo o Paraguai, o tratado colocou fim a uma disputa, com raízes em concepções clássicas de geopolítica, sobre a utilização dos recursos do Rio Paraná que configurava um obstáculo para negociações e para o diálogo de modo amplo. Assim, a aproximação em matéria nuclear estava relacionada a outras áreas. Contudo, o elemento dos entendimentos bilaterais também diz respeito a concepções comuns sobre a questão nuclear em si. Nesse sentido, historicamente foi cultivada nos dois países uma visão contrária ao TNP por ser considerado injusto e discriminatório. Além disso, havia a crença no direito dos países em desenvolver de forma independente seus programas nucleares, e nos anos 1980 configurou-se a percepção de que era necessário buscar formas alternativas de contraposição à dificuldade de acesso à tecnologia sensível.

O contexto internacional configura então um segundo elemento a ser considerado para a construção da cooperação. É preciso levar em conta tanto o papel que as pressões realizadas por atores internacionais sobre os programas argentino e brasileiro, tanto no que se refere à posição direta de outros Estados, entre eles os EUA, como de organizações internacionais, como a AIEA. Por outro lado, são também relevantes as transformações nesse cenário internacional. Desse modo, o final da década de 1980 e o começo da de 1990 foram marcados pelo fim da Guerra Fria, com a preponderância do modelo capitalista e afirmação dos EUA como maior potência militar do mundo.

Introduz-se então uma terceira questão, referente a condições internas dos países. A redemocratização, tanto na Argentina quanto no Brasil, é um elemento a ser considerado em meados da década de 1980. Há concepções que enfatizam um papel essencial da transição de regime político na consolidação da cooperação nuclear, enquanto outros destacam que o processo já havia sido iniciado nos governos militares, sendo que a redemocratização poderia ser entendida como uma espécie de catalisador. De qualquer forma, a mudança trouxe novos desafios e a exaltação de valores distintos dos anteriores nos dois países. Além disso, há a questão do entendimento que se encontra em pauta sobre os caminhos para o desenvolvimento. Como países do Sul, tal questão foi historicamente fundamental para Argentina e Brasil e está relacionada tanto a modelos de inserção internacional quanto aos debates sobre autonomia especificamente no campo nuclear. Por fim, deve-se recordar que o período de fim dos anos 1980 e começo dos 1990 é marcado por crises econômicas na América Latina como um todo, trazendo ainda mais peso para a busca de soluções dos governos de Argentina e Brasil para

lidar com o cenário internacional em transformação e a consolidação de uma determinada lógica econômica.

Desse modo, elementos do relacionamento bilateral, nacionais e do contexto internacional mesclam-se em uma complexa trama de aproximação e cooperação na área nuclear, sendo que as diferentes camadas estão interligadas. Assim, embora seja possível realizar certa divisão entre esses elementos para fins analíticos, não existe uma verdadeira separação entre esses quadros. Ressalta-se ainda que esse cenário é perpassado por diversos atores, com interesses muitas vezes distintos e influência em grande medida contingente.

A associação entre tecnologia nuclear, desenvolvimento e uma aspiração de autonomia constituíram elementos que se firmaram no pensamento e no discurso de diferentes atores nos dois países, sendo que as concepções nesse sentido de grupos de cientistas deram bases para essa difusão. O papel dos cientistas, de forma geral, não se deu somente em promover as possibilidades do domínio tecnológico, mas na própria construção da cooperação argentino-brasileira em matéria nuclear. Os profissionais da área tiveram assim destaque na promoção de princípios e orientações que guiaram, em maior ou menor grau, as políticas nucleares de Argentina e Brasil. Tais pontos serviriam justamente para uma identificação entre as situações enfrentadas pelos dois países. Além disso, aponta-se para a importância da atuação dos cientistas na criação da ABACC, uma vez que forneceram a *expertise* necessária para que a iniciativa de salvaguardas fosse viável.

Apesar de existir a afirmação de que pode ser identificada uma comunidade epistêmica no Grupo de Trabalho que foi transformado em Comitê Permanente e esteve por trás da criação da Agência, ainda restam dúvidas de como se deu a atuação dessa comunidade. Isso porque a identificação de um grupo de tal natureza foi baseada na já citada *expertise* de seus membros e na capacidade de influência política, inferida pelo alto perfil político que a questão recebeu. Porém, para entender o papel efetivo da comunidade epistêmica e como essa formou seus entendimentos e direcionou suas ações, são necessárias pesquisas específicas sobre as crenças dessa comunidade e como, de uma situação problemática identificada, foi criada uma solução original que conseguiu ser selecionada politicamente.

Tais indagações na verdade estão relacionadas a uma questão maior que se refere a uma lacuna nos estudos sobre a construção da cooperação nuclear argentino-brasileira: o papel dos atores. Além das comunidades científicas, saliente-se também a importância para o caso dos presidentes dos dois Estados, das corporações militares e dos corpos diplomáticos. Embora o

papel dos chefes do Executivo seja amplamente discutido e existam pesquisas que, em algum grau, abordam outros atores, ainda não se tem claro como as interações entres esses grupos de atores ocorreram. Para a realização de esforços nesse sentido, apresenta-se como um forte obstáculo o fato de que muitos documentos ainda são classificados. Porém, constata-se a necessidade de maior dedicação a esse ponto para que seja possível a compreensão de como uma dinâmica cooperativa pode ganhar força.

A problemática mais profunda desse ponto reside em não tomar processos como forças guiadas em um único sentido que apresentam desenvolvimentos quase que autônomos e inescapáveis. Para entender como lógicas repetidas historicamente podem ser alteradas e caminhos inovadores criados, é necessário desprender maior atenção aos detalhes de como as dinâmicas evoluem, qual o papel que os atores desempenham nesses processos e porque a influência de determinados grupos é maior em alguns momentos e menor em outros. Trata-se então de não negar a criatividade dos agentes e suas capacidades de atuação, em não tomar processos como dados.

Uma questão que desponta nas reflexões sobre o histórico de Argentina e Brasil na área nuclear é a relação entre cooperação e controle recíproco. Muitas vezes parece ser possível assumir que quando há cooperação, não devem existir forma de controle. Porém, na prática as dinâmicas estabelecidas são mais complexas e a construção da confiança mútua não se trata de algo com caráter pontual. A aproximação nuclear de Argentina e Brasil parece indicar que movimentos de cooperação e iniciativas de controle estratégico recíproco podem coexistir e gerar resultados interessantes. Iniciativas de controle podem servir para promover a cooperação devido à confiança produzida, ao mesmo tempo em que a cooperação pode estimular o estabelecimento de mecanismo de controle como forma de resolver atritos pendentes. De qualquer forma, tal questão evidencia a complexidade das relações sociais e da constituição de processos de cooperação. Assim, no caso da ABACC, os Estados cooperaram justamente para construir um mecanismo de controle recíproco.

Outro ponto que aparece no histórico das relações entre Argentina e Brasil na área nuclear é a conexão entre transparência e cooperação. Muitas vezes a primeira é compreendida como um requisito para o estabelecimento da segunda, mas o caso aqui trabalhado parece indicar a possibilidade de uma influência recíproca entre os dois elementos. Os programas nucleares dos dois países eram historicamente caracterizados como opacos. A mudança desse cenário começou a ocorrer a partir de 1985 com as vistas recíprocas de autoridades dos dois

Estados a instalações sensíveis. Porém, esses avanços eram significativos no contexto das relações bilaterais, mas modestos quando se pensa na totalidade dos programas nucleares e nas possibilidades que estes comportavam. O estabelecimento de altos níveis de transparência ocorreu com a criação da ABACC em 1991, considerada fruto expressivo da cooperação nuclear argentino-brasileira. Assim, a construção da confiança mútua e a promoção da transparência não precederam o estabelecimento da cooperação. Esses fatores interagiram conjuntamente na construção dessa dinâmica. Dessa forma, no início do processo de aproximação já se discutiam iniciativas cooperativas conjuntas, ao mesmo tempo que se esboçavam passos tentativos no sentido da transparência. Pode-se argumentar que essa é uma particularidade do caso, uma vez que a cooperação foi centrada no desenvolvimento de salvaguardas bilaterais, que têm justamente a transparência em seu cerne. Contudo, ainda se trata de um desenvolvimento de particular importância para o campo da Segurança Internacional, e levanta indagações de como cooperação e transparência podem se relacionar.

De qualquer forma, a cooperação nuclear chegou a ser considerada um trunfo das relações entre Argentina e Brasil, contrabalanceando dificuldades encontradas em outros campos. Contudo, parece que tal trunfo deve ser entendido por seu valor simbólico, pelo que representou para as relações bilaterais. Isto é, pela confiança e clima de otimismo produzidos ao se encontrarem e construírem entendimentos em uma matéria sensível, relacionada com questões de segurança nacional e projetos de país, portadora de um alto perfil político. Além disso, tal ponto pode estar relacionado também à perspectiva de, em grande parte, superação de suspeitas em um campo que poderia travar o diálogo em outras áreas devido à produção de uma lógica de insegurança, ligada à falta de transparência de objetivos e possibilidades dos programas nucleares. De qualquer modo, talvez os esforços na área nuclear incentivaram o diálogo e a busca de convergências em outros setores ao contribuírem com um ambiente positivo para o relacionamento bilateral, mas não é possível automaticamente concluir que a cooperação nuclear tenha produzido cooperação em outros campos.

No singular mosaico das relações entre Argentina e Brasil, as ideias de autonomia e desenvolvimento têm grande destaque até o final dos anos 1980. Constituindo tanto objetivos quanto valores, os dois elementos estiveram presentes nas deliberações acerca dos programas nucleares dos países, ainda que se possa argumentar que tiveram uma influência com contornos mais claros no caso argentino. Tais questões não se referem somente à área atômica, mas são também constitutivas de identidades de ambos os Estados. A associação entre energia nuclear e desenvolvimento e a busca por autonomia representaram pontos de identificação entre

Argentina e Brasil que serviram para solidificar bases para a construção da cooperação. Ambos os Estados sofreram pressões externas devido a perseguição de autonomia tecnológica, sendo que esta fundamentou a oposição similar ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear e levou a demonstrações de solidariedade frente a constrangimentos. Além disso, como países periféricos, Argentina e Brasil enfrentavam desafios comuns para a produção de tecnologia avançada com vistas ao desenvolvimento nacional.

Autonomia e desenvolvimento forneceram então um eixo comum para a aproximação entre os dois Estados e para a percepção que os países estavam em posições semelhantes e que esforços cooperativos seriam proveitosos. Isso não significa que os dois aspectos guiaram a cooperação nuclear estabelecida ou que constituíssem a finalidade de tal movimento, mas sim que serviram como incentivo para buscar algo além da situação de desconfiança que predominava. Essa não foi simplesmente apagada, mas passou a ser desconstruída para gerar um quadro novo. De qualquer modo, destaca-se o caráter ideacional de autonomia e desenvolvimento nesse processo, e mais especificamente, identitário.

Apona-se que ainda é necessário o desenvolvimento de maiores estudos sobre o papel que elementos ideacionais desempenharam na construção da cooperação nuclear entre Argentina e Brasil. Defendeu-se aqui que autonomia e desenvolvimento constituem aspectos identitários para os dois Estados e que foram relevantes para a constituição de bases para o processo de aproximação ao fornecerem uma possibilidade de identificação. Contudo, a questão da identidade na área nuclear ainda pode ser mais aprofundada, e existem outros aspectos que ainda devem ser analisados. Assim, as dinâmicas de formação e difusão de normas, por exemplo, constituem um tema muito trabalhado nos estudos de não-proliferação nuclear, mas que ainda não é explorado no caso dos países sul-americanos. Relacionadas tanto a identidades quanto a normas, as instituições enquanto construções sociais também podem fornecer chaves explicativas para o tema. Ressalta-se assim a importância de considerar, também, questões ideacionais, sem ignorar que as especificidades envolvidas ao se tratar de países subdesenvolvidos ou negligenciar dimensões materiais que influenciam o agir político.

À indagação mais ampla do que produz a cooperação entre países podem ser alocadas explicações de caráter pragmático e utilitarista, ao gosto das concepções liberais. Constituem propulsores importantes, e seu embasamento finalístico é que os atores são dotados de uma racionalidade impermista. Em outra angulação podem ser apontados os cálculos estratégicos

dos atores, os quais vislumbram condições para afirmar alianças e ampliar sua própria segurança ao evitar conflitos sempre que possível.

São explicações correntes no campo nuclear e possivelmente as mais privilegiadas. Sem descurar a validade de interpretações deste teor, postula-se que os diagnósticos e ações de atores, estatais ou não, estão vinculados ao modo como atribuem significado a estas ações em um quadro intersubjetivo mais amplo, e que contempla a visão do Outro e de si mesmo. Processos identitários não implicam necessariamente em cooperação, bem ao contrário podem produzir hostilidades em graus variados. Entretanto, nesta pesquisa o desiderato foi inventariar situações de cooperação. Entre Argentina e Brasil há um elemento identitário centrado na busca por autonomia e desenvolvimento, que no campo nuclear tem produzido condições para a cooperação. Sem ilusões de irreversibilidade, a identidade configurada por valores e princípios similares é um laço que mantém antigos contendores impulsionados a produzirem condições para o exercício da autonomia e a construção de fundamentos para o seu desenvolvimento. Se forem suficientemente vigorosos, os mecanismos identitários fortalecerão estes objetivos, ainda que forças adversas venham a provocar sua lassidão.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. Constructivism and International Relations. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (orgs.) *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002.
- _____. State Institutions, Ideology, and Autonomous Technological Development: Computers and Nuclear Energy in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, v. 23, n. 2, 1988.
- _____. The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control. *International Organization*, v. 46, n. 1, 1992.
- ALBRIGHT, David. Bomb Potential for South America. *Bulletin of Atomic Scientists*, v. 45, n. 4, 1989.
- ARBILLA, José María. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, v. 22, n.2, jul.-dez. 2000.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O 'milagre alemão' e o desenvolvimento do Brasil (1949-2011)*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- BARLETTA, Michael. *The military nuclear program in Brazil*. Center for International Security and Arms Control, Stanford University, 1997.
- BEAMONT, Paul D; RUBINSKY, Thomas. *An introduction to the issue of nuclear weapons in Latin America and the Caribbean*. ILPI Nuclear Weapons Project, Background Paper n. 2, dez. 2012.
- BERTONI, Jorge A. O plano nuclear argentino. *Política e Estratégia*, v. 2, n. 4, 1984.
- BJÖRKDAHL, Annika. Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 15, n.1, 2002.
- BOMPADRE, Gerardo Ezequiel. Cooperación nuclear Argentina-Brasil: evolución y perspectivas. *Relaciones Internacionales*, n. 18, 2000.
- BRIGAGÃO, Clóvis; FONROUGE, Marcelo Valle. Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua. *Estudios Internacionales*, v. 32, n. 125, 1999.
- CAMARGO, Guilherme. *O fogo dos deuses: uma história da energia nuclear*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2005, n. 48, pp. 178-213.
- CARASALES, Julio. *El desarme de los desarmados: Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*. Buenos Aires: Pleamar, 1987.

CARASALES, Julio C. The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement. *The Nonproliferation Review*, 1995.

_____. The So-Called Proliferator that wasn't: The Story of Argentina's Nuclear Policy. *The Nonproliferation Review*, 1999.

CARPES, Mariana Montez. *A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas: Domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – PUC Rio, Rio de Janeiro, 2006.

CASTRO, J. A. de Araújo. O congelamento do poder mundial. *Revista de informação legislativa*, v. 8, n. 31, jul.-set. 1971. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180480>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

CASTRO, Ricardo Medeiros de. *Reinterpretando a cooperação nuclear entre Brasil e Argentina: as diversas nuances e perspectivas deste relacionamento no contexto mundial*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Ufrgs, Porto Alegre, 2006.

CERON, Sergio. A política nuclear no âmbito da estratégia global da Argentina. *Política e Estratégia*, v. 2, n. 4, 1984.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, 2003.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2002.

CHAVES, Rodrigo Morais. *O Programa Nuclear e a Construção da Democracia: Análise da Oposição ao Programa Nuclear Brasileiro (1975-1990)*. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getúlio Vargas – CPDOC, Rio de Janeiro, 2014.

ESCUDE, Carlos; CISNEIROS, Andrés (Org.). La posición argentina frente al tratado de Tlatelolco (febrero de 1967) y al tratado de No Proliferación Nuclear (junio de 1968). IN: *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Capítulo 66, Tomo XIV, Las Relaciones Políticas, 1966- 1989, 2000.

FARRELL, Theo. Constructivism Security Studies: portrait of a research program. IN: *The International Studies Review*, vol. 4, n. 1, 2002, pp. 217-231.

FINNEMORE, Martha. SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, n. 52, 1998. p. 887-917.

FISCHER, David. *History of the International Atomic Energy Agency: the first forth years*. Viena: AIEA, 1997.

FLORINI, Ann. The Evolution of International Norms. *International Studies Quarterly*, v. 40, n. 3, 1996.

FREIRE JR, Olival et. al. Nuclear Weapons in Regional Contexts: The cases of Argentina and Brazil. *Contemporânea – Historia y problemas del siglo XX*, v. 6, 2015.

GALL, Norman. Atoms for Brazil, Danger for All. *Foreign Policy*, n. 23, 1976.

GRAHAM JR, Thomas. *Nuclear Maturity in Argentina and Brazil*. SAIC Argentina and Brazil Rollback Workshop. McLean, 22 out. 1998.

GUIMARÃES, Márcio Azevedo. *As alterações da Política Externa Brasileira nos anos noventa*. Um estudo de caso: a adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

HIRST, Monica; BOCCO, Héctor Eduardo. Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina. *Contexto nuclear*, v. 4, n. 9, 1989.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, n.1, 1995.

HOFFERBERTH, Matthias; WEBER, Christian. Lost in translation: a methodological critique of norm research. *Journal of International Relations and Development*, v. 18, n.1, 2015.

HURRELL, Andrew. Security in Latin America. *International Affairs*, v. 74, n. 3, jul. 1998.

HURTADO, Diego. Cultura tecnológico-política sectorial en el contexto semiperiférico: el desarrollo nuclear en la Argentina (1945-1994). *Revista CTS*, v. 7, n. 21, ago. 2012.

_____. De “átomos para la paz” a los reactores de potencia: tecnología y política nuclear en la Argentina (1955-1976). *Revista CTS*, v. 2, n. 4, jan. 2005.

_____. Periferia y fronteras tecnológicas: Energía nuclear y dictadura militar en la Argentina (1976-1983). *Revista CTS*, v. 5, n. 13, nov. 2009.

HYMANS, J. E. C. Of Gauchos and Gringos: Why Argentina never wanted the Bomb, and Why the United States Thought it did. *Security Studies*, v. 10, n. 3, 2001.

KOWERT, Paul; LEGRO, Jeffrey. Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise. IN: KATZENSTEIN, Peter J. (org.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nova York: Columbia University Press, 1996.

KROOK, Mona Lena; TRUE, Jacqui. Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. *European Journal of International Relations*, 2012.

KUPCHAN, Charles A. Rapprochement: Supporting Cases. IN: *How enemies become friends: the source of stable peace*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2010.

KURAMOTO, Renato Yoichi Ribeiro; APPOLONI, Carlos Roberto. Uma breve história da política nuclear brasileira. *Caderno Brasileiro de Ensino de Física*, v. 19, n. 3, 2002.

KUTCHESFAHANI, Sara Z. *The politics of the bomb: Exploring the role of epistemic communities in nuclear non-proliferation outcomes*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UCL, Londres, 2010.

LEME, Álvaro Augusto Stumpf Paes. *A Declaração de Iguaçu (1985): a nova cooperação argentino-brasileira*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade do Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. (edt.). *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Brasil e Argentina*. Woodrow Wilson Center for Scholars; FGV, 2015.

MANSFIELD, Edward D; SNYDER, Jack. Democratization and the Danger of War. *International Security*, v. 20, n.1, 1995.

MARKWALDEN, Ricardo. A política externa argentina: de Alfonsín a Menem. *RBCE*, n. 63, abr. – jun. 2000.

MARZO, Marco. *Regional Arrangements: Nuclear-Weapon Free Zones and ABACC*. Workshop on Voices from the Region: The Gulf as a WMD Free Zone. Dubai, 2004.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 51, 2008.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume Editora, 1996.

MERKE, Federico. *Identidad y Política Exterior en Argentina y Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2011.

MESQUITA, Rafael. A identidade internacional do Brasil: uma síntese da literatura. *Rev. Carta Internacional*, v. 11, n. 3, 2016.

OELSNER, Andrea. *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. Nova York e Londres: Routledge, 2005.

OLIVEIRA, Antonio A; CANTO, Odilon Marcuzzo do. *ABACC, un ejemplo de integración y transparencia*. IX Latin American IRPA Regional Congress on Radiation Protection and Safety, 2013.

OLIVEIRA, Leonardo Soares de. *A adesão do Brasil ao TNP: uma análise sobre a trajetória da questão nuclear brasileira nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-92) e Fernando Henrique Cardoso (1995-98)*. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 41, 1998. p. 5-23.

_____. *Integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.

ORSOLINI, Mario H. O plano nuclear argentino: um modelo de ação estratégica. *Política e Estratégia*, v. 2, n. 4, 1984.

PATTI, Carlo. La scelta nucleare come reazione brasiliana allo shock petrolifero del 1973. II *Politico*, n. 3, 2013.

_____. O programa nuclear brasileiro entre o passado e o futuro. *Boletim Meridiano* 47, v. 14, n. 140, nov-dez 2013.

_____. The origins of the Brazilian nuclear programme 1951-1955. *Cold War History*, 2014.

PEIXOTO, Orpet J. M. Twenty years of ABACC: Accomplishments, lessons learnt and future perspectives. *ESARDA Bulletin*, n. 47, 2012.

PEREIRA, Leandro da Silva Batista. *Vitória na derrota: Álvaro Alberto e as origens da política nuclear brasileira*. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getulio Vargas – CPDOC, Rio de Janeiro, 2013.

PION-BERLIN, David. Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone. *Journal of International Studies and World Affairs*, v. 42, n.1, 2000.

PUETTER, Uwe; WIENER, Antje. The Quality of Norms is What Actors make of it: Critical Constructivist Research on Norms. *Journal of International Law and International Relations*. V. 5, n.1, 2009.

RADICELLA, Renato. El Proyecto Perú. *CNEA*, n. 29-30, jan.-jun.2008.

REDIK, John R. *Nuclear Illusions: Argentina and Brazil*. The Henry L. Stimson Center, 1995.

_____. The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin America. *International Organization*, v. 35, n. 1, 1981.

RESENDE-SANTOS, João. The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, v. 44, n.4, 2002.

RUSSELL, Roberto. Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar. *Estudios Internacionales*, v. 17, n.66, 1984.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro. *Desarrollo Económico*, v. 42, n. 167, oct. – dec, 2002.

ROSA, Luiz Pinguelli; BARROS, Fernando de Souza; BARREIROS, Suzana Ribeiro. *A política nuclear no Brasil*. São Paulo: Greenpeace, 1991.

SÁBATO, Jorge A. El plan nuclear brasileño y la bomba atómica. *Estudios Internacionales*, v. 11, n. 41, jan-mar 1978.

_____. Energía atómica en Argentina. *Estudios Internacionales*, v. 7, n. 3, out-dez 1968.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. (Coleção Relações Internacionais – Série Parcerias Estratégicas do Brasil).

SILVA, Ana Paula da. *A construção da coordenação política e da cooperação estratégica entre Brasil e Argentina na área nuclear (1980-1997)*. Dissertação (Mestrado em História) - Unesp, Franca, 2011.

SOARES, Samuel Alves; LIMA, Raphael Camargo. No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa. IN: CARMO, C. A.; WINAND, E. C. A.; BARNABÉ, I. R.; PINHEIRO, L. M. (Orgs.) *Relações Internacionais: Olhares Cruzados*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013.

SOARES, Samuel Alves; SOPRANO, Germán. Políticas de Defesa de Argentina e Brasil no começo do século XXI: entre a confiança mútua e as culturas estratégicas em dissonância. IN: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; VIEIRA, Noemia Ramos; SIMONETTI, Miriam Cláudia Lourenção. (Org.). *Relações Internacionais Contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas*. Marília: Cultura Acadêmica Editora, 2014.

SOLINGEN, Etel. The Political Economy of Nuclear Restrain. *International Security*, v. 19, n. 2, 1994.

SPECTOR, Leonard S. *Silent Spread*. *Foreign Policy*, n. 58, 1985.

STIPANICIC, Pedro N. Origem e desenvolvimento da indústria de urânio na Argentina. *Política e Estratégia*, v. 2, n. 4, 1984.

SOKOLSKI, Henry. Next Century Nonproliferation: Victory is still possible. *The Nonproliferation Review*, 1996.

SOTOMAYOR, Arturo C. Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation. *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 4, 2006.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 40, 1997.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press, 2000.

WIENER, Antje. Enacting meaning-in-use: qualitative research on norms and international relations. *Review of International Studies*, v. 35, 2009.

WINAND, Érica. *Diplomacia e Defesa na Gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): História e Conjuntura na Análise das Relações com a Argentina*. Tese (Doutorado em História) - Unesp, Franca, 2010.

WROBEL, Paulo S. A diplomacia nuclear brasileira: a não-proliferação nuclear e o Tratado de Tlatelolco. *Contexto Internacional*, v. 15, n.1, jan.-jun. 1993.

_____. From Rivals to Friends: the Role of Public Declarations in Argentina-Brazil Rapprochement. IN: KREPON, M; DREZIN, J. S; Newbill, M. (edt.). *Declaratory Diplomacy: Rhetorical Initiatives and Confidence Building*, relatório n. 27, 1999.

ZEHFUSS, Maja. Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison. *European Journal of International Relations*, 2001.

Declarações e Tratados internacionais

AIEA. *Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares*, 1º de julho de 1968. Londres, Moscou e Washington. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2864.htm>. Acesso em: 13 fev. 2016.

ACORDO de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina para o desenvolvimento e a aplicação dos usos exclusivamente pacíficos da energia nuclear, 17 de maio de 1980. Buenos Aires. Disponível em:
<<http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Acordo-de-Coopera%C3%A7%C3%A3o-entre-Brasil-e-Argentina-para-Usos-Pac%C3%ADficos-da-Energia-Nuclear.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2016.

ACORDO entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a aplicação de salvaguardas, 13 de dezembro de 1991. Áustria. Disponível em: < http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2009/10/quadripartite_portugues.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2014.

ACORDO entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para uso exclusivamente pacífico da energia nuclear, 20 de agosto de 1991. Disponível em:
<http://www.abacc.org.br/?page_id=43>. Acesso em: 4 jun. 2014.

DECLARAÇÃO Conjunta sobre Política Nuclear, Brasília, 10 de dezembro de 1986. Brasília. Disponível em:<<http://www.abacc.org.br/wpcontent/uploads/2015/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-Conjunta-sobre-Pol%C3%ADtica-Nuclear-portugu%C3%AAs-assinada.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

DECLARAÇÃO Conjunta sobre Política Nuclear, Foz do Iguaçu, 30 de novembro de 1985. Foz do Iguaçu. Disponível em:<<http://www.abacc.org.br/wpcontent/uploads/2015/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-conjunta-sobre-Pol%C3%ADtica-Nuclear-portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

DECLARAÇÃO Conjunta sobre Política Nuclear, Viedma, 17 de julho de 1987. Viedma. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Viedma-Declara%C3%A7%C3%A3o-conjunta-sobre-Pol%C3%ADtica-Nuclear-portugu%C3%AAs-assinada.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

DECLARAÇÃO de Ezeiza, 29 de novembro de 1988. Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Ezeiza-portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

DECLARAÇÃO de Foz do Iguaçu, 30 de novembro de 1985. Foz do Iguaçu. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-do-Igua%C3%A7u-portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

DECLARAÇÃO de Iperó, 8 de abril de 1988. Iperó. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Iper%C3%B3-portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

DECLARAÇÃO de Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, 28 de novembro de 1990. Foz do Iguaçu. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wpcontent/uploads/2015/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Pol%C3%ADtica-Nuclear-Comum-Foz-do-Igua%C3%A7u-portugu%C3%AAs-assinada.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

PROTOCOLO Nº 17 – Cooperação Nuclear, 10 de dezembro de 1986. Brasília. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Protocolo-n%C2%BA-17-portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

Páginas online

ABACC. *O SCCC*. Disponível em: <http://www.abacc.org.br/?page_id=48>. Acesso em: 7 mar. 2015.

ABACC. *Quadripartite*. Disponível em: <http://www.abacc.org.br/?page_id=46>. Acesso em: 14 mar. 2015.

CNEA. *História*. Disponível em: <<http://www.cnea.gov.ar/historia>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

Comunicação Diplomática

Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgentíssimo, 10 abr. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgente, 8 mai. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgente, 15 mai. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgentíssimo, 16 mai. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama, 23 mai. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgentíssimo, 10 abr. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama, 8 out. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama, 20 out. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama urgente, 21 out. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

Legação em Buenos Aires ao MRE, telegrama, 22 dez. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

MRE a, telegrama, 18 ago. 1987, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

MRE a José Sarney, informe, novembro de 1985, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado de acordo com Decreto 5.301 de 9 dez. 2004.

MRE à legação Viena, telegrama urgente (of.072), 27 fev. 1991, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial.

MRE. Subsídios para a reunião sobre temas nucleares com autoridades argentinas, preparatória do encontro presidencial em Foz do Iguaçu, de nov/1985, 8 nov. 1985, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado de acordo com Decreto 5.301 de 9 dez. 2004.

Olavo Setúbal a José Sarney, informe, 29 de outubro de 1985, n. 198, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclassificado de acordo com Decreto 5.301 de 9 dez. 2004.