

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Brasil e Rússia: uma parceria verdadeiramente estratégica?

Vinícius Gurtler da Rosa

Brasília, maio de 2014.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Vinícius Gurtler da Rosa

Brasil e Rússia: uma parceria verdadeiramente estratégica?

Área de concentração: Política Internacional e Comparada.

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz.

Brasília, maio de 2014.

Vinícius Gurtler da Rosa

Brasil e Rússia: uma parceria verdadeiramente estratégica?

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: **Prof. Dr. Alcides Costa Vaz**

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho
PPG IREL/UnB

Prof. Dr. Lytton Guimarães
PPG IREL/UnB

Prof. Dr. Eiti Sato.
PPG IREL/UnB

Brasília, maio de 2014.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa representa um grande esforço pessoal, que marcará para sempre a minha vida. Ao longo de pouco mais de dois anos, pude desenvolver esta pesquisa, sendo levado a extrapolar certos limites ou limites incertos, aceitar derrotas, vislumbrar novos caminhos, mostrar firmeza sem perder a ternura, e a encarar a minha trajetória com outras lentes.

Ao longo desse percurso, deixei para trás um Porto, para alçar-me em novas aventuras, percorrendo os espaços de uma cidade abstrata e concreta como Brasília. Devo a finalização desta etapa a certas pessoas e instituições que me apoiaram ao longo desse caminho.

Primeiramente, devo meu mais alto respeito e profunda gratidão ao prof. Alcides Costa Vaz, que, não me conhecendo previamente, aceitou inadvertidamente a incumbência de ser meu orientador ao longo desse périplo ou, devo dizer, dessa montanha-russa? Muito mais que um simples professor, posso afirmar com tranquilidade que se trata de um grande mentor, tendo me encantado com seu jeito leve e comedido de ser, e com a densidade de seus conhecimentos. Guardarei com muito apreço a dedicação e a paciência que tiveste comigo, Alcides!

Quero expressar também minha gratidão pelo corpo de funcionários do IREL, em especial à Odalva e ao Anderson, por sempre terem demonstrado atenção e gentileza no trato, e por terem apoiado meus projetos e vontades, sabendo que eu era apenas mais um ali na frente de vocês. A cordialidade de vocês jamais será esquecida.

Agradeço à CAPES/CNPq pela concessão de bolsa, o que muito contribuiu para a consecução dos meus estudos ao longo dos 2 últimos anos.

Esta pesquisa não teria sido realizada, se não tivesse contado com o apoio do Governo brasileiro, que disponibilizou documentos oficiais, por meio da Lei de Acesso à Informação, e atendeu ao meu pedido de consulta aos documentos sobre o relacionamento bilateral na Embaixada do Brasil em Moscou. Quero aproveitar para agradecer ao pessoal da Embaixada, em especial, ao Secretário Leonardo Abrantes, que me recebeu com um caloroso sorriso em pleno inverno russo. Grande parte dos recursos utilizados no entendimento da Parceria Estratégica foi obtido a partir dos documentos recolhidos nesta Embaixada e da entrevista que mantive com a Sra. Cristiane Fallet, a respeito de temas da cooperação em defesa.

Para subsidiar o estudo sobre a área espacial, foi muito importante a conversa que tive com o prof. José Montserrat, diretor de cooperação da Agência Espacial Brasileira, em meados de 2013. Este atendeu prontamente meu pedido por uma entrevista, em um momento em que a área espacial representava um imenso buraco negro na minha cabeça.

Com o fim de complementar as informações sobre a Rússia, pude contar com a gentileza do Sr. Alexander Baulin, Conselheiro da Embaixada da Federação da Rússia no Brasil, que me recebeu para uma conversa bastante amigável na sede da Embaixada. A ele e seu filho, Aleksei, devo meu muito obrigado.

O processo de escrita se mostrou extremamente desafiador para mim. Não teria conseguido vencer essas dificuldades, se não tivesse contado com o suporte de meus amigos e da minha família.

Agradeço do fundo do meu coração minha querida mãe, a quem dedico essa dissertação. Não posso mensurar em palavras o amor e a gratidão que tenho por ti. Teu gesto de completa renúncia ao longo dos últimos anos e o apoio constante que recebo de ti, em todos os meus projetos, são a prova do mais puro sentimento. Só tenho a agradecer por tudo o que já fizeste para me ajudar a chegar até aqui. És tudo para mim!

Gostaria, ainda, de agradecer a meus amigos e colegas, com quem repartí momentos de angústia, insegurança e ansiedade, e os quais me ofereceram, como resposta, palavras de incentivo, de serenidade e de descontração, sempre se mostrando interessados pelo meu trabalho. Primeiramente, quero agradecer aos meus queridos amigos Cleuber, Olympia e João, que são, com toda a certeza, o grande presente que Brasília me regalou. Vocês estiveram sempre por perto e puderam acompanhar o processo. Ao Cleuber e João, obrigado pelos almoços, jantares e tardes de estudos na sala ensolarada de vocês. À Olympia, essa personagem fabulosa, devo minha gratidão pela companhia nos feriados, quando todos estavam distantes e eu não podia perder o foco. À Paula, minha querida amiga, e ao Gregório, com seus grunhidos desesperados, devo não só agradecer por terem me acompanhado desde os primeiros meses nessa cidade, oferecendo abrigo e apoio quando precisava, como também quero expressar minha alegria em poder tê-los constantemente ao meu redor. Devo, ainda, à Paula a revisão técnica do texto, com as correções muito pertinentes por ela por ela apontadas. Ao Álvaro, devo meu muito obrigado pelas correções de forma e pela ajuda com a formatação da dissertação. Obrigado, tchê!, pela parceria! À Paulinha e à Mari Klemig, minhas companheiras de mestrado, quero agradecer pelos papos, sorrisos, festas e desabafos. Sou

muito feliz de tê-las como amigas! Ao Cairo, com quem dividi a orientação do prof. Alcides, quero agradecer pelo companheirismo, pela amizade e por sempre ter demonstrado uma simpatia genuína em todos os nossos encontros; desejo a ti sempre muito sucesso! Ao Sebas, colega e, mais importante, conterrâneo porto-alegrense (rsrs), quero agradecer pela amizade, pelos chimas e por ter sempre me ajudado a encontrar o Alcides quando ele sumia (não foram poucas vezes!!rsrs). À minha fiel escudeira Pollyanna, quero agradecer por ter literalmente me salvado e ter me dado a segurança e o tempo mais importantes para que eu pudesse concluir esta dissertação. És uma guria maravilhosa e sou muito honrado em tê-la como colega. Vocês todos representam a minha família aqui em Brasília e, graças a vocês, sou muito feliz aqui.

Aos amigos do Sul e de alhures: Gla, Oscar e Ronaldo, que, apesar da distância, estão sempre perto em pensamento, obrigado pelo incentivo e pelo amor. À Carol e ao Jona, obrigado por manter-me ligado às raízes e por sempre oferecer um sorriso quando estou em Nova. Ao Spader, apesar do teu mau gosto e apreço pelo capitalismo, devo dizer que sou profundamente grato pelo apoio e amizade ao longo desses anos! À Luiza, por sempre demonstrar carinho e atenção, apesar da distância e dos desencontros. À trupi(e) querida, que mora no meu <3, não encontro palavras para expressar minha felicidade em tê-los todos esses anos ao meu lado; vocês sempre me acolheram em suas famílias e corações, sempre me deram teto nas minhas idas ao Sul e serão, para sempre, minha família porto-alegrense! Flavinha, tu também és parte dessa minha história, tendo participando de boa parte das minhas andanças e sendo, sempre, essa pessoa radiante e carinhosa. Obrigado por fazer minha vida mais bonita! À Mari Corbela, obrigado pelas palavras de incentivo, pela franqueza das nossas conversas e pelo coleguismo em RI desde os idos anos da faculdade.

Je voudrais aussi remercier mes amis parisiens: Charles, Mari et Ambroise, Rafa (bem) et Gaëlle. Vous m'avez donné votre soutien et amitié sans lesquels je n'aurai pas pu atteindre ce but. Merci beaucoup!

Aos amores de hoje e de outrora, obrigado por fazerem parte dessa história, de me ter proporcionado alegrias e conhecimneto pessoal, e por me darem a certeza de que não vivo, nem vivi, momentos banais.

Por fim, porém não menos importante, quero agradecer a todos aqueles que acompanharam, de alguma forma, minha caminhada ao longo desses anos. A todos meu mais sincero agradecimento.

Para minha querida mãe.

RESUMO

Brasil e Rússia firmaram Parceria Estratégica em 2002. Na literatura, a ideia de Parceria Estratégica remete a um relacionamento privilegiado e abrangente, o qual também serve como ferramenta para a consecução dos interesses dos Estados e para alterar seu *status* quo no sistema internacional. No plano bilateral, a Parceria Estratégica será responsável por colocar em marcha uma série de projetos, com maior ênfase nas áreas de ciência e tecnologia e defesa. Os resultados desses contatos, porém, foram pouco palpáveis, pelo menos até meados da década passada. Por outro lado, verifica-se que as convergências entre os dois países no plano multilateral foram a pedra angular do relacionamento estratégico desenvolvido no âmbito bilateral. A concertação no marco do BRICS e em outros foros multilaterais representou o verdadeiro elemento estratégico da parceria estabelecida no início daquela década, resultando em ganhos de capacidades e na consequente alteração de sua posição no sistema internacional. A partir dessa convergência no plano multilateral, pode-se verificar avanços positivos na cooperação bilateral, principalmente na área de defesa e de cooperação espacial. Conclui-se, portanto, que o aspecto estratégico da Parceria reside no campo multilateral, sem prejuízo das ações levadas a cabo no plano bilateral.

Palavras-chave: Política Externa, Rússia, Brasil, Parcerias Estratégicas, Cooperação em defesa, cooperação espacial.

ABSTRACT

Brazil and Russia have established a strategic partnership in 2002. In the specialized literature, the idea of strategic partnership refers to a privileged and comprehensive relationship, which also serves as a tool to achieve the interests of states and to change the status quo in the international system. Bilaterally, the Strategic Partnership will be responsible for setting forth a number of projects, with emphasis in areas such as science and technology and defense. The results of these contacts, however, were insubstantial, at least until the middle of the last decade. However, it is possible to verify convergence between the two countries at the multilateral level, as this is the cornerstone of the strategic relationship developed between the two countries. The agreement in the framework of BRICS and other multilateral fora demonstrate a true strategic element of the partnership established at the beginning of that decade, resulting in gains in each countries' capabilities and, consequently, altering their position in the international system. Based on this convergence at the multilateral level, one may observe positive developments in the bilateral cooperation, chiefly on the defense and space domains. In sum, one may conclude that the strategic element of the Partnership resides in the multilateral relationship, without prejudice to actions carried out in the bilateral sphere.

Keywords: Foreign Policy, Russia, Brazil, Strategic Partnerships, cooperation in defense, cooperation in space.

LISTA DE ABREVIATURAS

AEB – Agência Espacial Brasileira
ACS – Alcântara Cyclone Space
ABMT – Sigla em inglês para Anti-Ballistic Missile Treaty.
AGONU – Assembleia Geral das Nações Unidas
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas.
APMT – Acordo para Proteção Mútua de Tecnologia
AST – Acordo de Salvaguardas Tecnológicas
BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China.
BM – Banco Mundial
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BW – Bretton Woods.
BID – Base Industrial de Defesa
CAN – Comissão de Alto Nível
CAP – Comissão para Assuntos Políticos
CBERS – Sigla em inglês para China-Brasil Earth Resources Sattelite.
CEI – Comunidade dos Estados Independentes
CEE – Comunidade Econômica Eurasiana.
CIC – Comissão Intergovernamental de Cooperação
CLA – Centro de Lançamento de Alcântara
CTA – Centro Tecnológico da Aeronáutica.
CSF – Conselho de Segurança da Federação da Rússia.
CPE – Conceito de Política Externa
CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear
CSONU – Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
DCD – Diálogo de Cooperação em Defesa Brasil-EUA
DoS – Sigla em inglês para Department of State (EUA)
END – Estratégia Nacional de Defesa.
ENCTI – Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.
EMCFA – Estado Maior Conjunto das Forças Armadas.
EUA – Estados Unidos da América.
FA – Forças Armadas do Brasil.
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
FHC – Fernando Henrique Cardoso
IIRSA – Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional sul-americana.
INPE – Instituto de Pesquisas espaciais
MRE – Ministério das Relações Exteriores do Brasil
GaT – Guerra ao Terror.
G-4 – Grupo formado por Brasil, Japão e Alemanha para a obtenção de assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

G-7 – Grupo dos sete países mais industrializados (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido)
G-7 +1 ou G8 – Grupo dos sete países mais industrializados, mais a Rússia.
G-20 Financeiro – Grupo das 19 maiores economias mundiais, mais a União Europeia.
IBAS – Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
ISS – Sigla em inglês para a Estação Espacial Internacional
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil.
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil.
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul.
MID – Sigla em russo para o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa.
MTCR – Sigla em inglês para o Regime de Controle da tecnologia de Mísseis
MECB – Missão Espacial Completa Brasileira
NAFTA – Sigla em inglês para North American Free Trade Agreement.
NSA – Sigla em inglês para National Security Agency (EUA)
NASA – Sigla em inglês para North American Space Agency (EUA).
NEW START – Sigla em inglês para New Strategic Arms Reduction Treaty.
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSCE – Organização para Segurança e Cooperação na Europa
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTSC – Organização do Tratado de Segurança Coletiva.
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo.
OCX – Organização para a Cooperação de Xangai
PE – Parcerias Estratégicas
PND – Política Nacional de Defesa.
PdVSA – Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima.
PRODECER – Programa de Desenvolvimento do Cerrado.
PIB – Produto Interno Bruto
PEB – Programa Espacial Brasileiro
PCS – Programa Cruzeiro do Sul.
PMM – Plataforma Multipropósito
Rosatom – Empresa Estatal Russa de Energia Atômica.
R2P – Acrônimo para Responsibility to protect
RWP – Acrônimo para Responsibility While Protecting.
Roskosmos – Agência Federal Espacial da Rússia.
SAP – State Armaments Programme (Rússia)
SGB – Satélite Geoestacionário brasileiro.
TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UE – União Europeia
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas.
VLM – Veículo Lançador de Microsatélites
VLS – Veículo Lançador de Satélites

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	13
INTRODUÇÃO	14
1 A TEORIA DO REALISMO NEOCLÁSSICO E AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS	19
2 AS POLÍTICAS EXTERNAS BRASILEIRA E RUSSA FRENTE ÀS MUDANÇAS RECENTES NO SISTEMA INTERNACIONAL	32
2.1 A política internacional no pós-11 de setembro	33
2.1.1 <i>A expansão da OTAN</i>	42
2.1.2 <i>Crescimento econômico e a voz dos emergentes</i>	47
2.2 A política externa brasileira no início do novo milênio	52
2.2.1 <i>O Brasil e a política externa ao final do governo FHC</i>	52
2.2.2 <i>A política externa do governo Lula</i>	55
2.3 A Política Externa russa (2002-2013)	62
2.3.1 <i>A Rússia na Era pós-soviética: os difíceis anos do governo Yeltsin</i>	63
2.3.2 <i>A Ascensão de Putin e o Reforço do Estado</i>	66
2.3.2.1 <i>A recuperação econômica: petróleo, gás e divisas</i>	68
2.3.2.2 <i>O sistema político de Putin</i>	71
2.3.2.3 <i>A estrutura de poder na Rússia: a diarquia Putin-Medvedev</i>	74
2.3.3 <i>A política externa da Rússia: a potência ressurge?</i>	76
3 A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL - RÚSSIA	83
3.1 As relações bilaterais Brasil-Rússia na década de 1990	84
3.1.1 <i>O comércio bilateral</i>	88
3.1.2 <i>A cooperação científico-tecnológica</i>	90
3.1.3 <i>A cooperação espacial</i>	90
3.1.4 <i>Cooperação nos Usos Pacíficos da Energia Nuclear</i> :	92
3.1.5 <i>Cooperação Militar</i>	92
3.1.6 <i>Uma década de poucas realizações</i>	94
3.2 Os anos 2000: a conformação da Parceria	95
3.3 A convergência nos foros multilaterais - os governos Putin e Lula	98

3.4 A reativação da Parceria Estratégica: as principais iniciativas no plano bilateral	108
3.5 A Rússia na América Latina.....	115
3.6 O comércio bilateral	117
3.7 A Cooperação em energia	122
3.8 A Parceria pouco avança em outras áreas	123
3.9 Considerações parciais	124
4 COOPERAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA E EM DEFESA	127
4.1. O setor espacial	127
4.1.2 O cerceamento tecnológico e o MTCR.....	129
4.1.2.1 A transferência de tecnologia	131
4.2 O Programa Espacial Brasileiro	135
4.2.1 Os veículos lançadores brasileiros	137
4.2.2 A cooperação espacial com a Rússia	140
4.2.3 A Missão Centenário	143
4.2.4 Os projetos mais recentes na cooperação espacial	144
4.3 A cooperação em defesa	148
4.3.1 O Brasil e setor de defesa.....	148
4.3.2 O setor de Defesa na Rússia.....	153
4.3.3 A cooperação Brasil – Rússia na área de defesa	156
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
REFERÊNCIAS	170
APÊNDICES	183
A – Cronologia das Relações Brasil-Rússia pós-1990	183
B – Relação de tratados de Defesa e Ciência e Tecnologia entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia (2002-2013).	186

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Gráfico Comparativo do crescimento (Produto Interno Bruto - PIB) em pontos percentuais, das economias emergentes e das avançadas.....	48
Figura 2 - Gráfico de preços das commodities energéticas e agrícolas no período 2000-2012.....	50
Figura 3 - Recursos investidos no Programa Espacial Brasileiro (2000-2009), por órgão.....	140

INTRODUÇÃO

Quando se iniciou esta pesquisa, muitas questões eram colocadas a respeito das relações do Brasil com a Rússia. Afinal, o que pode ser dito a respeito desta relação? O que dois países tão afastados geograficamente, envolvidos em suas próprias regiões, teriam em comum, que possibilitasse, até mesmo, iniciar algum tipo de discussão aprofundada a respeito de suas relações? De fato, não é comum tratar da Rússia no Brasil, e o inverso também pode ser dito. São dois países que, historicamente, mantiveram suas relações no plano estritamente econômico e que apenas recentemente passaram a dialogar em termos para além da esfera comercial. Esta pesquisa tem como objetivo contribuir para um entendimento mais aprofundado da relação entre o Brasil e a Rússia, a partir dos desenvolvimentos mais recentes, notadamente, da mudança do perfil dos dois países no plano internacional.

Nos últimos anos, a partir de desdobramentos no cenário internacional, tem sido mais comum encontrar os dois países lado a lado, seja em análises estritamente econômicas, seja em estudos de política internacional, principalmente, no contexto das economias emergentes ou dos países reunidos sob o acrônimo BRICS. Em Relações Internacionais, os desdobramentos mais recentes envolvendo os dois países são comumente tratados no âmbito da reconfiguração das forças no sistema internacional, a partir do surgimento de países que reclamam uma posição diferente na hierarquia do sistema internacional.

Tanto o Brasil quanto a Rússia passaram por grandes transformações internas nos últimos anos e são, atualmente, protagonistas de grande número de ações no plano internacional, como, por exemplo, a concertação no âmbito do agrupamento BRICS, no G-20 financeiro e em outras esferas e mecanismos multilaterais. São dois países que merecem destaque nessa nova fase das relações internacionais, uma vez que procuram se apresentar como polos emergentes de poder, de acordo com a terminologia adotada por Maria Regina Soares de Lima. Os países compreendidos nesse conceito teriam capacidades materiais suficientes para diferenciá-los dos demais países em desenvolvimento, o que os leva a questionar as estruturas existentes e a buscar formas de concertação variáveis, com destaque para o multilateralismo (SOARES DE LIMA, 2005).

No caso do Brasil, o aumento de seu prestígio internacional começa a se delinear já ao final do governo Fernando Henrique, e passa a ganhar força a partir do governo de Luís

Inácio “Lula” da Silva. A política externa de Lula esteve orientada à busca do desenvolvimento interno, estando este objetivo vinculado, no plano externo, à cooperação e à busca de novos parceiros. O Brasil passou a buscar, no plano externo, parceiros que estivessem alinhados com sua política de desenvolvimento interno e de aumento de seu prestígio nas relações internacionais. É nesse sentido que se inserem as relações do país com outros emergentes, como a Rússia.

Embora a alcunha de “emergente” não seja a mais apropriada para descrever a situação de uma ex-potência como a Rússia, é certo que este país vem adotando estratégias semelhantes a Brasil, Índia e China para defender seus interesses no sistema internacional. O período mais recente da política interna e externa russas não pode ser explicado sem se ter em conta as profundas transformações que tiveram lugar naquele país a partir do colapso do Estado soviético. Apesar de não ser tema desta dissertação, a herança do período soviético é indissociável do pensamento russo, influenciando, até hoje, escolhas de política externa deste país.

É com base nesse pensamento que Putin chega ao poder, no ano 2000, adotando uma política que almeja a recuperação do status de potência do país. Ao longo de seus dois mandatos como presidente e, após 2008, como primeiro-ministro, numa manobra política que o manteve no poder até hoje, Putin buscou a resolução de conflitos internos (Chechênia) e a redefinição das relações com o Ocidente. Graças aos vastos recursos financeiros provenientes da exploração de petróleo e gás, a Rússia adquiriu maior base para lançar uma política externa mais ativa e menos reativa. Desse modo, Putin buscou redefinir os termos de sua inserção na ordem internacional delineada pelos Estados Unidos, colocando em questão aspectos como a configuração das instituições internacionais e a preservação do direito internacional e do papel das Nações Unidas. O país também adotou políticas mais consistentes para seu entorno estratégico, desenvolvendo parceria com a China no âmbito da Organização de Cooperação de Xangai (OCX). Além disso, procurou ampliar suas relações com parceiros estratégicos, situados fora de sua esfera de influência, como os países membros do BRICS.

Nos últimos anos, Brasil e Rússia aumentaram substantivamente suas interações no plano bilateral e multilateral, o que os levou a firmar Parceria Estratégica no ano de 2002. No período que se estende da assinatura do documento até 2013, base temporal deste estudo, os dois países aumentaram progressivamente as trocas comerciais, passaram a cooperar em áreas até então não exploradas, como Defesa e Espaço, e forjaram concertação política inédita no

sistema internacional, no marco dos BRICS. A pergunta que se faz, então, é se a aproximação entre os dois países e as ações levadas a cabo por eles contém elementos que permitem afirmar que sua relação seja, de fato, estratégica.

Esta pesquisa inspira-se nesse questionamento para fazer uma análise da Parceria Estratégica entre Brasil e Rússia, suas condicionantes e seus principais resultados no período de 2002 a 2013. O corte temporal abará, do lado brasileiro, os governos de Luís Inácio “Lula” da Silva e de Dilma Rousseff e, do lado russo, a diarquia Putin-Medvedev.

Como as próximas páginas indicarão, os eixos principais da Parceria Estratégica indicam uma maior cooperação em ciência e tecnologia e defesa e espera-se, ao final desta pesquisa, ser possível apontar elementos que justifiquem essa escolha. Embora haja outras áreas de cooperação no relacionamento bilateral, o presente estudo terá como foco temas que foram percebidos como os mais relevantes e que trazem o maior número de elementos explicativos para a compreensão das relações bilaterais.

Quanto à mensuração dos resultados, a preocupação deste trabalho está em avaliar as iniciativas propostas de cada lado, a forma como estas foram recebidas por cada país e o tratamento (o seguimento ou não) dado aos planos de cooperação propostas. Nesse caso, busca-se apontar os aspectos que motivaram o entrave ou o desenvolvimento dos projetos. Da mesma forma, busca-se auferir em que medida a Parceria Estratégica tem produzido resultados para cada lado.

Um dos principais desafios encontrados ao longo do trabalho foi o de obter as informações necessárias para a análise da cooperação espacial e em defesa. Muitos dos temas analisados são considerados sensíveis e ainda guardam proteção documental. Soma-se a isso o fato de a pesquisa levar em consideração muito mais a produção bibliográfica e documental brasileira, em detrimento da russa. Esse aparente desequilíbrio foi, de fato, uma escolha de pesquisa, em vista dos condicionantes impostos: falta de acesso a documentos russos, desconhecimento da língua russa e dificuldade de obtenção de fontes primárias russas. Em que pese esse desnível, a pesquisa busca incorporar elementos importantes para a análise da Parceria Estratégica, valendo-se, portanto, de ampla base documental e de entrevistas com especialistas brasileiros.

Outro fator que influenciou o desenvolvimento da pesquisa foi a obtenção de documentos a respeito de temas considerados sigilosos, e que, por esse motivo, ainda não

tenham sido disponibilizados ao público – embora se tenha recorrido, quando possível, à Lei de Acesso à Informação¹ para a obtenção de dados sobre a pesquisa. Não obstante essas dificuldades, buscou-se angariar o máximo de informações possível a respeito dos temas estudados.

Um grande parte das fontes primárias utilizadas nesse trabalho foi coletada na Embaixada do Brasil em Moscou, no mês de novembro de 2013, quando este pesquisador foi recebido pelo pessoal da Embaixada e teve acesso aos documentos, cuja lista se encontra ao final deste trabalho. No total, foram consultados um total de aproximadamente 87 telegramas, coletados na Embaixada do Brasil em Moscou em novembro de 2013.

Ainda no que diz respeito às fontes primárias, como complemento aos telegramas, recorreu-se a entrevistas com pessoas envolvidas diretamente com os assuntos principais desta pesquisa, nas áreas de defesa e espaço. Muito contribuíram para o desenvolvimento desse estudo as entrevistas mantidas com o Sr. Prof. José Monserrat Filho, responsável pela cooperação internacional na Agência Espacial Brasileira (AEB); a Sra. Cristiane Lemos Fallet, chefe do setor de defesa, desarmamento e não-proliferação da Embaixada do Brasil em Moscou; e o Sr. Alexander Baulin, Conselheiro da Embaixada da Rússia no Brasil. Este autor é profundamente grato a essas pessoas, as quais disponibilizaram seu tempo e foram extremamente atenciosas e gentis com suas contribuições à pesquisa.

Uma grande parte dos estudos foi desenvolvida ao longo de uma período de estudos no Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po), sob tutela da prof^a. Dr^a. Marie Mendras, a quem este autor é profundamente grato pela oportunidade de integrar sua turma da disciplina “Determinantes domésticos da política externa russa” ao longo do segundo semestre de 2013. Suas palavras e suas orientações foram essenciais para encontrar a chave das explicações sobre a política externa russa contidas nesse trabalho.

Ainda no que se refere a fontes, a pesquisa valeu-se de artigos e livros coletados a partir na base de dados da Universidade de Brasília e da Sciences Po Paris.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro, são apresentados os fundamentos da teoria realista neoclássica, com base nos estudos de Gideon Rose. Essa teoria,

¹ A Lei nº 12.527 tem o propósito de regulamentar o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A seu respeito, ver o portal da referida lei, disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/acesso-informacao-brasil/>.

que identifica os determinantes causais dos Estados tanto no plano doméstico, quanto no plano internacional, é a base sobre a qual se assenta esta pesquisa. Por meio do realismo neoclássico, foi possível combinar os determinantes causais na esfera doméstica e na esfera internacional que explicam a ação do Brasil e da Rússia no período. Os capítulos seguintes estão organizados de forma a oferecer respostas nos dois planos.

O capítulo II trata das políticas externas do Brasil e da Rússia e sua relação com o sistema internacional do início do século XXI. Este é um capítulo introdutório, que busca elucidar os componentes principais das políticas externas dos dois países no período recente. É, portanto, muito mais um capítulo basilar, no que se refere ao estudo de Brasil e Rússia, do que uma análise detida a respeito do objeto de pesquisa, qual seja, a Parceria Estratégica. Na primeira parte, abordam-se aspectos gerais do sistema internacional, suas características e principais aspectos a partir dos anos 2000. Em seguida, faz-se uma análise da política externa brasileira, de FHC a Dilma, com atenção às questões político-institucionais e econômicas que influenciaram as ações do País no período. A última seção aborda a política externa russa de Putin e Medvedev.

O capítulo III está dedicado à análise da Parceria Estratégica de Brasil e Rússia. Começa-se por uma breve análise das relações bilaterais ao longo dos anos 1990 e, em seguida, passa-se a analisar as interações entre ambos os países, tanto no plano bilateral quanto multilateral, com destaque para a concertação política nos foros multilaterais. Na última seção, faz-se uma ligação entre o aprofundamento do diálogo político e as ações desenvolvidas no plano bilateral, analisando-se algumas áreas em que as relações bilaterais demonstraram maior relevância.

No último capítulo (IV), aborda-se, de maneira detida, a cooperação nas áreas espacial e de defesa, as quais são definidas como os principais eixos da Parceria Estratégica. No estudo dessas áreas de cooperação, percebem-se avanços e recuos, que são influenciados, também, pelo andamento do relacionamento no plano multilateral.

Na parte final do trabalho, serão feitas considerações a respeito da Parceria Estratégica, extraído-se conclusões a respeito das áreas de cooperação estudadas e do perfil do relacionamento no âmbito bilateral e multilateral. Espera-se, com isso, oferecer ao leitor uma visão abrangente das relações entre Brasil e Rússia e melhor elucidar os determinantes da Parceria Estratégica estabelecida entre os dois países e, mais importante, se esta de fato pode ser considerada “estratégica”.

1 A TEORIA DO REALISMO NEOCLÁSSICO E AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS

O propósito deste capítulo é apresentar, por meio de uma revisão bibliográfica, os principais aspectos da teoria do realismo neoclássico e como esta serve como ferramenta para a análise dos temas propostos nesta dissertação: os rumos da parceria estratégica russo-brasileira na área de ciência e tecnologia. O objetivo não é tanto examinar como esta teoria se desenvolveu ao longo do tempo e, sim, tratar, de maneira objetiva, dos elementos que servem ao estudo proposto. Além disso, em uma segunda seção, julgou-se necessário abordar o lugar do conceito de Parceria Estratégica nos debates de relações internacionais, com base em obras e artigos que tratam do tema na contemporaneidade.

Esta pesquisa vale-se da contribuição de Gideon Rose (1998) para a análise das relações internacionais, com base na sua teoria do realismo neoclássico. Esta tem como grande trunfo a possibilidade de realizar um estudo em dois trilhos acerca das variáveis causais que influenciam os atores no sistema internacional. Primeiramente, há o nível da estrutura, caro aos realistas e neorealistas, em que a variável fundamental está relacionada à correlação de forças e à posição relativa de um país frente aos demais atores do sistema. Há, neste nível, uma hierarquia de poder, que tem por fundamento as capacidades relativas de poder de cada ator. O segundo nível está relacionado ao plano doméstico, o qual é analisado a partir da estrutura político-institucional do Estado, sua estrutura econômica, as disputas intra e inter-elites e os interesses em política externa. A teoria do realismo neoclássico, por meio da combinação desses dois espectros, pretende fornecer respostas mais completas acerca do comportamento dos Estados no sistema internacional. A seguir, serão apresentados os principais aspectos da teoria do realismo neoclássico, seus pressupostos e níveis de análise.

A teoria realista neoclássica elaborada por Gideon Rose (1998) é uma ramificação da escola realista de relações internacionais. A teoria realista tem como objeto principal de análise o Estado, em contraposição a outras correntes teóricas, como o liberalismo, que, embora reconheçam a primazia do Estado, elencam outros atores como importantes nas relações internacionais. O Estado, para os realistas, é o ente principal e indispensável das relações internacionais, e, ainda segundo a teoria, está inserido em um ambiente anárquico, em que impera a lógica da competição.

Nos anos 1960 e 1970, o pensamento realista foi atualizado, para responder às críticas de teóricos liberais, que apontavam sua insuficiência em produzir respostas às transformações no sistema internacional, principalmente a partir do surgimento das organizações internacionais e do fenômeno da interdependência. Neste contexto, a obra de Kenneth Waltz “O homem, o estado e a guerra” (2004), publicada originalmente em 1959, tem papel fundamental na renovação da teoria realista. Waltz inaugurou o debate neorrealista e introduziu questões como o debate agente-estrutura e os níveis de análise para uma nova teoria de política internacional. Nesta obra, o autor trata das causas da guerra, encaixando-as em três níveis de análise, ou imagens, como denominou o autor: o homem, o Estado e o sistema internacional. A corrente neorrealista retoma os aspectos essenciais do realismo, procedendo a um *aggiornamento*. O foco destes teóricos está na estrutura do sistema internacional, o qual é concebido, essencialmente, como um ambiente anárquico no qual os Estados agem como maximizadores de poder (HALLIDAY, 2007). O pensamento neorrealista será profundamente influenciado pela obra “Theory of International Politics, de Kenneth Waltz. Nela, o autor organiza o pensamento realista, colocando ênfase no plano da estrutura – e não no das unidades que compõe o cenário internacional. A estrutura – o sistema internacional – seria o responsável por constranger, limitar e orientar a ação dos Estados (WALTZ, 2010).

Assim, a teoria de Waltz está orientada à análise estrutural, em detrimento do nível das unidades. Qualquer explicação no nível do Estado (da unidade) seria uma resposta reducionista. Segundo Waltz, a abordagem reducionista é preferida nas ciências naturais, por fragmentar o objeto em seus componentes. A compreensão do objeto seria maior quanto mais se conseguisse subdividir o objeto e explicar suas partes. Já a visão sistêmica parte da premissa de que o todo é maior que a soma das partes, e que o comportamento e a construção das partes é condicionado pelas estruturas nas quais estão inseridas.

O debate a respeito dos níveis de análise receberá, ao longo dos anos, outras contribuições (J. David Singer, em 1961, por exemplo) e sofrerá críticas a respeito da quantidade de níveis e de quais deveriam ser privilegiados (HOLLIS e SMITH, 1990, p. 97-100, *apud* BUZAN, 1995, p. 200). Barry Buzan, em seu artigo “The level of Analysis Problem Reconsidered” retoma as contribuições de Waltz e de demais teóricos realistas, questionando algumas inconsistências da teoria acerca dos níveis de análise. Para o autor,

Parte do problema foi gerado pela escolha de termos de Waltz. [...] Waltz empregou os termos ‘nível do sistema’ e ‘estrutura’ de maneira intercambiável. [...]

Seguindo a lógica reducionista/holística, Waltz, então, definiu tudo que não está na estrutura como pertencendo ao nível da unidade (isto é, do reducionismo) (BUZAN, 1995, p.208)² (tradução nossa).

Na obra de 1979, Waltz afirma que a “estrutura inclui somente o que é necessário para mostrar como as unidades do sistema estão posicionadas ou distribuídas. Todo o resto está omitido” (Waltz, 2010, p. 81). Em razão deste suposto “determinismo” estrutural, muitos autores criticam a obra de Waltz e sua díade estrutura – unidade, como fez constar Keohane, ao afirmar que “making the unit level the dumping ground for all unexplained variance is an impediment to the development of theory”³ (KEOHANE, 1987, p. 746, *apud* BUZAN, 1995, p. 208.)

Apesar das críticas, a teoria de Waltz teve grande impacto nos estudos de relações internacionais e proporcionou ferramentas analíticas importantes para o desenvolvimento da análise de política externa. Conforme Buzan, não há que se pensar em um confronto entre estruturalistas e analistas de política externa.

Muitos tomaram Waltz como um determinista estrutural, e interpretaram [a obra] Teoria de Política Internacional como um rechaço das abordagens reducionistas para a análise. Waltz estava bem ciente de que causas estruturais nunca poderiam oferecer mais do que uma explicação parcial das resultantes internacionais e que era importante manter aberta a questão sobre quais devem ser, em diferentes sistemas, os pesos proporcionais dos fatores no nível da unidade e no nível do sistema. [...] A ideia de estrutura desenvolvida por Waltz é, diferentemente de outras concepções de estrutura, dependente das unidades. Estruturas deste tipo não prescindem unidades, uma vez que somente crescem com estas. Em razão disso, é possível argumentar que unidades e estruturas constituem-se mutuamente: Estados fazem a estrutura, e a estrutura faz os Estados (BUZAN, 1995, p. 214) (Tradução nossa)⁴.

O debate agente-estrutura e a consideração dos níveis de análise serão retomados, no pós-Guerra Fria, por teóricos realistas, que buscarão acomodar o nível da unidade no

² Tradução nossa do trecho “part of the problem was generated by Waltz’s choice of term. [...] Waltz used the terms ‘system level’ and ‘structure’ interchangeably.[...] Following the reductionist/holist logic, Waltz then defined everything that is not structure as belonging to the unit (i.e reductionist) level”.

³ fazer do nível da unidade o repositório para todas as variações que não são explicáveis é um impedimento ao desenvolvimento da teoria. (tradução nossa).

⁴ Many took Waltz to be a structural determinist, and interpreted Theory of International Politics as a dismissal of reductionist approaches to analysis. Waltz was fully aware that structural causes could never offer more than a partial explanation of international outcomes, and that it was important to keep open the question of what, in different systems, the proportionate causal weights of unit-level and of systems-level factors may be. [...] The ideas of structure developed by Waltz are, unlike some conceptions of structure, dependent on units. Structures of this sort cannot precede units but only grow up with them. Because of this, it is possible to argue that units and structures are mutually constitutive: states make the structure, and the structure makes states.⁴ (BUZAN, 1995, p. 214).

entendimento realista das relações internacionais, como Gideon Rose. O presente trabalho está baseado no trabalho deste autor, que concebe uma teoria que alia as premissas do estruturalismo waltziano a variáveis do nível das unidades.

Assim, este estudo parte do entendimento de que a estrutura tem, sim, impacto no nível da unidade e será, para efeitos desta pesquisa, a variável independente. A ordem internacional em mutação (para uma multipolaridade?) e as capacidades de poder relativas entre os Estados condicionam suas ações e restringem suas opções. Para fazer frente a esta estrutura, os Estados, tendo em conta a maximização de seu interesse nacional, podem recorrer a uma série de estratégias, por exemplo, *bandwagoning*⁵ ou uma ação contra-hegemônica⁶, sempre tendo em vista seus recursos de poder e sua posição relativa aos demais atores. Assim, poder-se-ia questionar em que medida uma aliança entre Brasil e Rússia pode representar uma estratégia de coalizão anti-hegemônica no sistema internacional, via BRICS.

A seguir, analisar-se-á de que forma o realismo neoclássico pode servir de ferramenta analítica para o presente estudo, ao incorporar o nível doméstico no debate do realismo. Segundo Carlsnaes (2008), os realistas neoclássicos compartilham com os neorealistas a visão de que a política externa de um país é formada, em primeiro lugar, em função do lugar que este ocupa no sistema internacional e, em segundo lugar, por suas capacidades materiais relativas. Contudo, os teóricos neoclássicos aceitam a premissa de que os efeitos da estrutura são complexos e que somente afetam uma política externa por meio de fatores situados no nível doméstico (CARLSNAES, 2008, p. 92). A principal contribuição dos neoclássicos refere-se, pois, à incorporação de questões domésticas e não-materiais à análise. O impacto de variáveis independentes, tais como o sistema internacional, não é direto sobre a ação externa de um país. Nesse sentido, deve-se considerar o papel de variáveis intervenientes, situadas no campo doméstico (ROSE, 1998).

⁵ Segundo Walt (2003), quando os Estados são confrontados com ameaças, eles podem adotar estratégias de balanço ou de “bandwagoning”, isto é, de “carona” com a potência hegemônica. A estratégia de balanço consiste na aliança entre atores semelhantes (em termos de capacidades) contra a fonte de ameaça. De acordo com o autor, Estados mais fracos tendem à “carona”, enquanto que Estados mais fortes têm mais condições de promover uma coalizão contra um Estado hegemônico. Ainda segundo o autor, elementos como a dimensão da ameaça, a existência e disposição de aliados e o clima de segurança interferem na adoção – ou não – da estratégia de bandwagoning. Stephen M. Walt, “Alliances: Balancing and Bandwagoning,” in: *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, 6th ed., eds. Robert J. Art and Robert Jervis, New York: Longman, 2003, p. 111.

⁶ Uma estratégia contra-hegemônica baseia-se na capacidade de determinados atores de formar uma aliança contra hegemônica que produza maiores ganhos do que a opção de se aliar à potência hegemônica. Mearsheimer, John J. (1998) 'The Future of America's Continental Commitment', in: Geir Lundestad, ed., *No End To Alliance*, 221–242, London: Macmillan.

Dessas afirmações, deriva o componente analítico da teoria do realismo neoclássico, exposto a seguir: a distribuição de poder no sistema internacional e a posição relativa de um país explicam as posições adotadas na políticas externa. Esses elementos – distribuição de poder e posição relativa – devem ser analisados à luz dos recursos disponíveis aos Estados. Contudo, os recursos disponíveis não explicam, por si, as variações de comportamento dos Estados. Recursos militares, por exemplo, podem ser utilizados para uma infinidade de propósitos. Assim, ao se analisar a gama de recursos disponíveis a um Estado, deve-se, também, buscar entender quais são as intenções e os propósitos que explicam a escolha de determinada ação em detrimento de outras. Conforme Nygren (2012, p.2):

O foco comum (...) em recursos do que em intenções obviamente pressupõe uma ligação quase direta entre recursos, de um lado, e Ações e atividade, do outro, em que as intenções seguem os recursos ao invés de precedê-los. O argumento implícito seria o de que se conhecemos as capacidades do Estado, então também saberemos o que o Estado fará. Ou, então, que “A faz o que A pode fazer”, isto é, um argumento baseado em recursos, ao invés de um argumento baseado em intenções “A faz o que A quer”. Já eu sugeriria que “A faz o que A quer fazer e o que pode fazer”⁷.

Assim, o foco nos recursos pode dar indicações a respeito das possibilidades de ação, contudo, sem indicar as ações adotadas. Em última instância, este argumento demonstra que países com capacidades de poder semelhantes não necessariamente agirão de forma semelhante no sistema internacional. As escolhas são influenciadas pelos recursos disponíveis e pelo ambiente político-institucional, econômico e cultural de cada país.

Do exposto até aqui, pode-se resumir a teoria do realismo neoclássico como uma ramificação do neorealismo, ou seja, o Estado permanece como ator principal, porém, de forma a complementar as variáveis causais que influenciam em seu comportamento, deve-se ir além das explicações no nível da estrutura – o sistema internacional –, isto é, deve-se incluir na análise da política externa elementos do nível doméstico. O Estado permanece central aos neoclássicos, mas sua capacidade de ação é determinada por fatores materiais externos e internos ao Estado, os quais, combinados, impactam na sua posição relativa de poder.

⁷ The common focus (...) on resources rather than intentions obviously presupposes a rather direct link between resources, on the one hand, and actions or activities, on the other, where intentions follow resources rather than precede them. The implicit argument, it seems, is that if we know what a state can do, then we also know what that state will do. Or, that ‘A does do what A can do’, that is, a resource-driven argument, rather than ‘A does do what A wants to do’, an intent-driven argument. I would rather suggest that ‘A does do what A wants to do and can do’. Retirado de: NYGREN, Bertil. Using the neo-classical realism paradigm to predict Russian foreign policy behaviour as a complement to using resources. *International Politics*, n. 49, pp. 517–529. 2012.

As Parcerias Estratégicas (PE) podem ser entendidas como um elo entre os dois níveis acima descritos – o sistêmico e o doméstico – na medida em que expressam tanto as condições da estrutura – multipolaridade –, quanto as condições domésticas que justificam as opções assumidas em política externa.

A seguir, será apresentada uma breve revisão bibliográfica acerca do conceito de Parceria Estratégica e seu emprego em Relações Internacionais. O objetivo aqui não é esgotar as possibilidades de uso do conceito nem apresentar uma fórmula única de avaliação das Parcerias; antes, pretende-se inserir o conceito no contexto dos debates recentes de Relações Internacionais. Como base para a análise das PE, esta pesquisa se valeu das contribuições de Lessa (1998), Maria Regina Soares de Lima (2005), Alcides Costa Vaz (1999), Ramos Becard (2013) e Andrei Zagorski (2012).

Para esses autores, o conceito de Parceria Estratégica denota uma vontade política de estabelecer um relacionamento privilegiado com outro Estado. Embora o conceito não seja novidade nos círculos políticos, verifica-se, no período mais recente, o emprego crescente dessa expressão pelas diplomacias dos mais diversos países.

De acordo com Costa Vaz (1999),

o entendimento quanto ao sentido de parcerias estratégicas [...] se associa à condição de relacionamento privilegiado, em nível bilateral, para a realização de interesses (não necessariamente comuns), tidos como importantes para a consecução de objetivos internos e/ou externos de parte dos Estados que as constituem. (COSTA VAZ, 1999, p.1).

Já para Lessa (2013), o conceito “cuida de qualificar como mais importante um ou uns poucos relacionamentos bilaterais, definidos como prioritários em um rol de muitos”. O recurso às parcerias pode ser visto, assim, como uma ação que potencializa as chances de se alcançar determinado resultado, quando comparada com as chances de alcançá-lo individualmente.

Para Shambaugh (2001), as relações bilaterais podem assumir diferentes graus de interação e integração ao longo do tempo, estando polarizadas por relações de aliança e, no outro extremo, por relações de inimizade. Ao longo deste *continuum*, haveria várias formas de interação: dentre as harmoniosas, estariam as alianças, as parcerias estratégicas e as parcerias cooperativas; como seu antípoda, estariam, em diferentes graus, as relações de competição estratégica, de rivalidade e as de inimizade (Shambaugh, 2001, *apud* Becard, 2013, p.44).

As relações antagônicas explicariam o comportamento de competidores estratégicos, num ambiente de concorrência e de cooperação limitada, podendo levar à confrontação direta. Já as relações de tipo pacífico entre dois Estados podem ocorrer em diversos campos, em que a proximidade física, embora seja fator facilitador, não é imprescindível.

Segundo Bandeira (1995 *apud* Becard), as relações de aliança são mais frequentes entre Estados com sistemas políticos e/ou econômicos semelhantes, podendo evoluir para a formação de um eixo de poder internacional, que implica não apenas influência mútua entre os países envolvidos, mas também ação articulada e coordenada em temas internacionais.

Colocados os diferentes tipos de relações em uma linha contínua, pode-se observar que as parcerias estratégicas estão situadas entre as relações de aliança e as parcerias cooperativas. Seriam, assim, mais que relações de cooperação em determinados temas – cooperação limitada – e estariam orientadas para uma cooperação de longo prazo em número significativo de áreas políticas (Becard, 2013, p. 47).

A partir da contribuição dos autores supramencionados, pode-se chegar a um conceito de PE que, embora não seja acabado, serve de base para o desenvolvimento deste trabalho. Assim, as parcerias estratégicas podem ser definidas como ferramentas de adaptação frente a transformações sistêmicas, em que um país busca, no outro, meios para manter ou modificar a seu favor o *status quo*. Seriam, ainda, compromissos políticos com objetivos de longo prazo, com a finalidade de estabelecer relações mais próximas, coordenar posições em temas da agenda internacional e compartilhar conhecimentos em número significativo de áreas.

Assim, o conceito de PE adotado neste trabalho não busca enumerar componentes que conformariam uma Parceria, criando, para tanto, ferramentas de avaliação das PE. Esse esforço intelectual mereceria espaço em outro trabalho, pois o tema é amplo e suscita ainda grandes debates nos meios acadêmicos. Para os fins deste trabalho, parte-se das explicações acima mencionadas, quais sejam, a de que as PE são ferramentas de alteração do status quo dos países, sem se desdobrar em debates acerca de categorias de análise das Parcerias.

De modo geral, os autores mencionados concordam com o fato de o conceito de Parceria Estratégica abarcar múltiplos significados, sendo considerado, inclusive um conceito em construção ao longo do tempo. Nesse sentido, cabe a advertência de Becard (2013):

A crescente ampliação da popularidade desse tipo de relação parece ser uma prova da expansão dos laços de interdependência internacional, sobretudo por meio dos conhecidos processos de globalização e regionalização. [Contudo,] muitas vezes, relações bilaterais podem ser inicialmente constituídas com objetivos

estratégicos (...) [e acabar] se revelando menos importantes do que o previsto. Ao contrário, há relações que podem ser criadas com objetivos mais limitados e evoluírem com o tempo, adquirindo uma dimensão estratégica.

O que fica claro, a partir dessas constatações, é que as parcerias estratégicas são ferramentas de conteúdo variado, e podem se distinguir em função dos variados fins a que se propõem, da importância do parceiro para o alcance dos fins estabelecidos, assim como dos meios e recursos alocados para a consecução de objetivos comuns. De maneira geral, são firmadas por meio de instrumentos diplomáticos, tais como declarações, acordos ou memorandos de entendimentos, nos quais estão expressos os valores comuns, os objetivos e os desafios que os Estados enfrentam em certas áreas. Além disso, muitas dessas declarações expõem o posicionamento dos países frente a temas da agenda internacional, o que contribuiu para contextualizar o momento político que fundamenta a parceria.

É importante notar que a menção a valores e objetivos comuns é um dos elementos que legitimam o relacionamento com perfil mais elevado, por facilitar o diálogo e permitir a identificação de sinergias entre os atores.

Outra característica importante desse tipo de relacionamento é a criação de mecanismos de consulta para acompanhamento dos entendimentos firmados entre os parceiros. Esses mecanismos, além de permitir trocas mais frequentes e fluidas entre membros de cada Estado, são, também, importantes indicadores do grau de profundidade da parceria estratégica. No caso da Parceria russo-brasileira, o mecanismo responsável pelo acompanhamento e aprofundamento da cooperação é a Comissão de Alto Nível (CAN), criada em 1999, e presidida, do lado brasileiro, pelo Vice-Presidente da República, e do lado russo, pelo Primeiro-Ministro.

Há, contudo, elementos que representam obstáculos para a efetiva realização de uma Parceria Estratégica. Para Marius Vahl (2001), um pré-requisito para uma parceria estratégica é que esta seja formada em bases de igualdade, o que significaria uma simetria em termos de nível de desenvolvimento. Quando dois países decidem cooperar de maneira estreita, estes o fazem com o intuito de alcançar resultados para seus objetivos nacionais específicos. Em outras palavras, o nível de desenvolvimento dos países e os recursos de que dispõem têm peso importante para se auferir o grau de sucesso de uma parceria. Para Vahl (2001), esse seria um dos argumentos que explicam o baixo grau de sucesso na implementação da Parceria Estratégica entre a União Europeia (UE) e a Federação da Rússia. A ressalva feita por Vahl é parte fundamental do esforço analítico desta pesquisa, na medida em que ela também se aplica às relações Brasil-Rússia. Há, com efeito, grandes disparidades, em termos de

capacidades estatais, entre os dois países, o que tem desdobramento no modo como ambos os atores se comportam no sistema internacional e como percebem as possibilidades de cooperação no plano bilateral. Essas características distinguem ambos os países e oferecem explicações a respeito dos rumos da Parceria Estratégica, como será visto no capítulo III.

A seguir, tratar-se-á do emprego do conceito de PE no tempo, para que se tenha uma definição mais clara do conceito e sua aplicação neste estudo.

Durante grande parte do século XX, o conceito esteve atrelado à ideia de relacionamento especial de longo prazo, em que se verifica, inclusive, aproximação ideológica, como foi o caso da aproximação com os Estados Unidos ao final da Segunda Guerra Mundial. Durante a Guerra Fria, os alinhamentos e relacionamentos especiais foram pautados por questões ideológicas, o que, em certa medida, limitou a esfera de ação de muitos países. Com o fim do conflito bipolar, surgem novas formas de relacionamento entre os Estados, informados não mais por questões ideológicas e, sim, pelo adensamento das relações econômicas e pelo reordenamento das forças no sistema internacional.

Ao longo do século XX, pode-se verificar diversos exemplos de estabelecimento de relacionamentos privilegiados, como foi o caso da aproximação entre Brasil e Estados Unidos no governo Vargas, ou a relação do Brasil com a Alemanha, Japão e Argentina, nos anos 1970 e 1980. O recurso a parcerias estratégicas, nesse período, é tratado como forma de buscar parceiros que auxiliassem o país em seu objetivo de promoção do desenvolvimento. Este é o caso das parcerias firmadas com os Estados Unidos, ainda na década de 1940, e da busca por parceiros como a Alemanha (programa nuclear) e o Japão (PRODECER), que forneceram ao país tecnologia e novos meios para garantir seu desenvolvimento. A respeito dessas parcerias Costa Vaz (1999) faz a seguinte consideração:

Elas adquiriram funcionalidade para o Brasil, em primeiro lugar, ao permitir a consecução da defesa de interesses de comércio exterior e a garantia de suprimento adequado de insumos, recursos, produtos e tecnologias essenciais ao desenvolvimento econômico, cuja promoção representou o objetivo fundamental da política externa [...]; em segundo lugar, permitiram ao país maior margem de autonomia frente aos Estados Unidos, ao diversificar as opções de acesso a mercados e a fontes de investimentos e tecnologias em um contexto em que acentuavam-se suas vulnerabilidades frente à crise econômica que instaurava-se internacionalmente, a partir do primeiro choque do petróleo; em terceiro lugar, atenderam ao propósito de diversificar as relações econômicas com os países industrializados; e, por fim, contribuíram para projetar internacionalmente o país a partir de um perfil calcado em interesses nacionalmente definidos (COSTA VAZ, 1999, p.8).

Nesse período, as parcerias estiveram condicionadas por fatores objetivos de política externa, mas também por aspectos conjunturais. Assim, a aproximação com Japão e Alemanha se deu em um momento de reordenamento do jogo de poder internacional, que significou maiores ganhos de autonomia relativamente aos Estados Unidos. As experiências acima indicam que o entendimento acerca das parcerias estratégicas deve considerar tanto a conjuntura internacional, quanto o tipo de relacionamento de cada país com os Estados Unidos. Para Costa Vaz (1999), as parcerias dessa primeira fase seriam “respostas a tais mudanças e formas parciais pelas quais se procurava avançar interesses, reduzir vulnerabilidades e auferir ganhos”. Também será objeto de análise, ao longo deste trabalho, o grau de entendimento e o perfil da relação que Brasil e Rússia mantêm com os Estados Unidos.

Em uma perspectiva histórica, as parcerias desse período são tratadas como “tradicionais”, e se diferenciam das iniciativas mais recentes no que se refere ao seu conteúdo e perfil. O marco dessa divisão está relacionado ao novo momento das relações internacionais no pós-Guerra Fria (LESSA, 2013), em que se observa uma multiplicidade de iniciativas de estabelecimento de laços mais estreitos entre os países. Segundo Lessa (2013),

O fim dos blocos e a superação das divisões ideológicas, ao mesmo tempo em que se verificou o crescimento exponencial dos fluxos de comércio e de capitais, tornaram factíveis o adensamento de contatos entre países que até poucos anos antes pareciam distantes demais, separados por oceanos de diferenças políticas e pela incompatibilidade de seus processos de desenvolvimento.

Neste sentido, a superação do conflito bipolar é tomada como um divisor de águas para as Parcerias Estratégicas, as quais passam a ser ferramenta diplomática empregada em favor de um multilateralismo seletivo. Ao adensar seus contatos, os países passaram a vislumbrar sinergias, novas formas de entendimento e de cooperação (econômica, política, cultural, etc), por meio da assinatura de acordos e de tratados, tanto em nível bilateral quanto multilateral. O resultado desse impulso ao estreitamento das relações foi, em muitos casos, a formação de blocos econômicos e políticos, tais como o MERCOSUL⁸, NAFTA⁹, e mesmo a União Européia.

⁸ Sigla de Mercado Comum do Sul, formado em 1991 e integrado, atualmente, por Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

⁹ Sigla em inglês para Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement).

Ao mesmo tempo, observa-se, no período mais recente, o surgimento de novos centros de poder, os quais põem em xeque a ordem internacional vigente. Nesta nova fase das relações internacionais, não há predominância clara de um ator no sistema internacional, embora ainda se possa atribuir aos Estados Unidos papel proeminente – mas não hegemônico – na política mundial. Entre os países que sobressaem nessa reconfiguração das relações de poder estão os chamados emergentes - ou polos emergentes de poder (SOARES DE LIMA, 2005) –, de que são parte Rússia e Brasil (CERVO, 2008).

Um dos traços comuns a esse grupo de países é o fato de que não são fortes o suficiente para influir, de maneira isolada, na política mundial. Assim, voltam-se a estratégias de coalizão política para alcançar resultados mais efetivos e um nível de influência mundial mais expressivo, como pode ser observado na formação de arranjos políticos como o Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), ou o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Nesse sentido, as parcerias estratégicas estabelecidas entre esses países têm o objetivo de enunciar um entendimento comum acerca da conjuntura internacional e unir os países para fazer frente a desafios comuns.

Nesse contexto, o Brasil buscou reafirmar o princípio do universalismo em sua política externa, priorizando alguns relacionamentos que julgava mais capazes de auxiliar o país a atingir seus resultados no sistema internacional. Assim, as parcerias formam parte de uma nova estratégia de inserção internacional, em um contexto de reafirmação do multilateralismo.

No Governo Lula, as parcerias foram estabelecidas com o objetivo de alçar o país a um novo perfil de interlocutor internacional, em que poderia fazer uso de relacionamentos mais estreitos para fazer valer seus objetivos de política externa. Segundo Vizentini (2009), ao Brasil caberia “a articulação com países que estejam na mesma condição no sistema, desenvolvendo um ‘bilateralismo forte’ com países como China, Índia e Rússia, assim como [a criação], com esses países, [de] frentes de atuação conjuntas em organismos multilaterais, bem como nas próprias estruturas multilaterais”. Para Costa Vaz (2014), as parcerias estratégicas tornaram-se elementos importantes para os objetivos de política externa, em razão da diversificação e flexibilidade que proporcionam ao país em sua estratégia de alterar o *status quo*. Por sua vez, Amado Cervo (2008) cita, entre os objetivos das PE, a busca por países que sejam capazes de “aportar elementos substantivos à expansão do comércio exterior, dos investimentos diretos, da organização empresarial, da ciência e da tecnologia” (CERVO, 2008, p. 29).

Aspecto fundamental para o entendimento dos tipos de PE estabelecidos nos últimos anos diz respeito à coexistência de agendas bilaterais e multilaterais em um mesmo relacionamento. Segundo Costa Vaz (2014), essas parcerias seriam muito mais heterogêneas, compreendendo pautas mais abrangentes, como diálogo político, concertação em foros multilaterais, discussões a respeito da governança do clima, etc. Exemplo claro desse tipo de PE seriam aquelas desenvolvidas no marco do BRICS (nível multilateral) e aquelas firmadas entre cada um desses países (nível bilateral). Conforme Costa Vaz (2014), diferentemente do que faz crer o senso comum, as parcerias bilaterais são antes produtos da interação no nível multilateral do que fontes catalisadoras da interação que se observa entre esses países no plano multilateral. Ainda segundo o autor, para o Brasil, as parcerias firmadas pelo Brasil nos últimos anos orientam-se de modo mais acentuado para objetivos identificados no nível sistêmico.

No caso da Rússia, o termo Parceria Estratégica aparece recentemente no discurso diplomático. Desde o fim da Guerra Fria, a Federação Russa tem como objetivo principal a recuperação de seu status de grande potência no sistema internacional. Apesar da abertura com relação ao Ocidente - adesão ao G7¹⁰, desenvolvimento de parcerias estratégicas¹¹ com UE¹² e EUA - durante a década de 1990, o conceito de Parceria Estratégica, no início dos anos 2000, ainda era tratado de maneira limitada, sendo empregado de maneira explícita apenas no relacionamento com os países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI).¹³

O conceito adquire novo sentido a partir de 2007, quando da edição da Revisão de Política Externa. Nesse documento, há uma mudança no tratamento das parcerias estratégicas, estas não mais com foco em “valores comuns”, e sim enfatizando um multilateralismo seletivo, que abarcaria as nações emergentes representantes da ordem multipolar (HAAS, 2010). As parcerias estratégicas que surgem nesse contexto são informadas pela necessidade de concertação de interesses, sob a forma de um clube restrito de países.¹⁴

¹⁰ O pedido para adesão à OMC data de 1993. Somente em 2012 a Rússia conseguiu formalizar sua adesão a essa Organização.

¹¹ KOZYREV, Andrei. *Strategy for Partnership in Russian Foreign Policy in Transition*. Ed. Melville e Shakleina, Central European University Press: Budapest/New York, 2005, p. 193-206.

¹² Mais especificamente, França e Alemanha. Há também menção à parceria com a Itália e Grécia e, de forma menos acintosa, com a Espanha e o Reino Unido.

¹³ Conceito de Política Externa da Rússia 1999/2000, Parte IV: Regional Priorities. The Russian neighbourhood, or the countries of the CIS are dealt with in the Russian doctrines as a special case for developing strategic partnerships.

¹⁴ Andrei Zagorski, *Russian Approaches to Global Governance in 21st Century*, in: *The International Spectator*, Vol. 45, 2010, No. 4, p. 30-33.

Segundo Zagorski (2010), o termo “parceiros estratégicos”, para os russos, indica projetos de benefício mútuo e objetivos comuns. Disso resultaria uma longa lista de parceiros, os quais a Rússia qualifica como estratégicos, tais como: EUA, União Europeia (França, Alemanha, Itália, Grécia, Espanha e Reino Unido), China, Índia, Vietnã e Argélia. Na América do Sul, o país buscou firmar parcerias estratégicas com Brasil, Venezuela, e, de maneira menos densa, com Argentina e Equador. A Parceria Brasil-Rússia será analisada, em seus pormenores, no capítulo III.

Do exposto até aqui, é importante salientar que as Parceria Estratégicas envolvem aspectos como o contexto em que foram assinadas, o perfil dos países, os recursos disponíveis, os interesses estratégicos e os objetivos vislumbrados, além da conjuntura internacional e das transformações sistêmicas em curso. Assim, o conceito serve à análise da relação bilateral entre Brasil e Rússia, e insere-se, de maneira adequada, dentro da perspectiva teórica adotada, ao aliar variáveis dos dois níveis – da estrutura e das unidades – para explicar seu desenvolvimento.

Transpondo-se os fundamentos da teoria do realismo neoclássico para a presente pesquisa, elegeu-se, como variável dependente o objeto de estudo desta pesquisa, qual seja, a Parceria Estratégica. Esta variável resulta da ação das variáveis independentes expostas ao longo deste trabalho, como, por exemplo, o sistema internacional e as capacidades estatais dos países – o nível sistêmico e o doméstico. Há, ainda, variáveis intervenientes, tais como a estrutura econômica dos países, estrutura política e as percepções dos líderes políticos de cada país. O esquema analítico proposto busca, portanto, encadear a variável dependente (Parceria Estratégica) com as duas variáveis independentes (sistema internacional e capacidades estatais), além de analisar o comportamento das variáveis intervenientes neste elo causal.

Na análise da Parceria Estratégica ora em curso, propõe-se estudar como as proposições políticas de ambos os países são e foram implementadas, quais os instrumentos adotados e quais resultados produzidos. Assim, a pesquisa deverá levar em consideração a configuração do sistema internacional, a posição relativa de Brasil e Rússia neste nível, o grau de influência de ambos na agenda internacional e no comportamento um e do outro, bem como seu diferencial de poder e de recursos. Para fins deste estudo, elegeram-se duas áreas identificadas como prioritárias na Parceria: ciência & tecnologia (C&T) e defesa. As razões para a escolha dessas áreas serão discutidas no capítulo 3, quando a relação bilateral será tratada de maneira detida.

2 AS POLÍTICAS EXTERNAS BRASILEIRA E RUSSA FRENTE ÀS MUDANÇAS RECENTES NO SISTEMA INTERNACIONAL

Estamos diante de uma fase de reordenamento do poder mundial, na qual mais do que respostas, apresentam-se perguntas sobre os novos equilíbrios que se construirão no médio e longo prazo (PECEQUILO, 2006).

A paisagem internacional do início dos anos 2000 é assaz diferente da que será encontrada ao final daquela década. As mudanças ocorridas ao longo desse período revelam novos questionamentos acerca da composição das forças no cenário internacional, como bem evidencia a Prof. Cristina Pecequilo na epígrafe deste capítulo.

Para teóricos de relações internacionais, o ordenamento do sistema internacional, nesse período, pode ser entendido como uma transição da uni à multipolaridade, ou ainda, como um sistema de polaridades indefinidas, como descrito por Celso Lafer (LAFER, 1996, *apud* BERNAL-MEZA, 2002). Sem se deter nas diferentes denominações acerca da organização desta ordem, este capítulo busca, antes, tratar dos aspectos principais que influenciam, determinam e ajudam a explicar as ações em política externa dos dois países objetos deste estudo.

Importa, nesta seção, analisar os principais aspectos da ordem internacional em transformação a partir de uma análise da estrutura do sistema internacional. Os fenômenos analisados nas subseções a seguir buscam elucidar as vias de ação de Brasil e Rússia frente às principais questões internacionais. A próxima seção se inicia pelo tema do terrorismo, e busca introduzir a política norte-americana no pós-11 de setembro e suas consequências. Em um mundo no qual a potência hegemônica do sistema não mais consegue fazer face, de maneira isolada, aos desafios internacionais, é primordial incorporar à análise deste trabalho o padrão do relacionamento de Brasil e Rússia com o *hegemon*.

2.1 A política internacional no pós-11 de setembro

Os ataques de 11 de setembro de 2001 alteraram sobremaneira os rumos da política internacional, ao desafiar a inviolabilidade territorial da potência mundial. A partir daí, as ações dos EUA passariam a ser pautadas por questões de segurança, levando a cabo uma estratégia que reforçou o unilateralismo da política internacional da potência.¹⁵

O imediato pós-11 de setembro teve como desdobramento a chamada Guerra ao Terror (War on Terror), apresentada por George W. Bush como uma iniciativa de combate ao terrorismo em escala global. Para tanto, Bush ensaiou uma política internacional messiânica que colocava, de um lado, os países “amantes da paz” e, de outro, o “Eixo do Mal”. No plano multilateral, a posição unilateral dos EUA¹⁶ refletiu a rejeição a arranjos multilaterais, como é o caso da retirada dos EUA de regimes, tais como o tratado de mísseis anti-balísticos¹⁷ (ABMT - Anti-Ballistic Missile Treaty, na sigla em inglês). Essa ação recebeu severas críticas de vários países, inclusive da Rússia, acerca do perigo de uma nova fase de proliferação, assinalando uma nova fase para a política internacional no que tange ao regime de controle de mísseis. O ABMT será analisado mais detidamente no capítulo IV, pois é instrumento fundamental para a compreensão da cooperação entre Brasil e Rússia em matéria de tecnologia espacial.

Para a Rússia, os ataques de 11 de setembro significaram, em um primeiro momento, uma oportunidade de aproximação com o Ocidente. Várias iniciativas corroboram essa aproximação, como o apoio dos serviços de inteligência e das forças russas no Afeganistão, a anuência para a utilização estadunidense do espaço aéreo russo e de bases militares em ex-repúblicas soviéticas, além do apoio ao rearmamento da Aliança do Norte, grupo afegão antitalibã. Criou-se, ainda, um grupo de trabalho bilateral de alto nível para tratar de ações

¹⁵ A caracterização do antiterrorismo como guerra reforçou a ideia de alguns de que os EUA têm a necessidade estratégica de sempre terem um inimigo externo. Conforme Samuel Pinheiro Guimarães, em publicação anterior ao 11 de Setembro –, os EUA têm na caracterização de inimigos (antes, os comunistas; agora, o narcotráfico, o terrorismo etc.) um meio de estigmatizar como inimiga e perigosa qualquer crítica à política, à sociedade e aos interesses estadunidenses, bem como uma forma de justificar elevados gastos militares e a manutenção de suas forças armadas ao redor do mundo (Quinhentos anos de periferia – uma contribuição ao estudo da política internacional, 3ª ed., Rio de Janeiro, Universidade; Porto Alegre, UFRGS/Contraponto, 2001, pp. 97, 156).

¹⁶ Um exemplo deste unilateralismo é a retirada dos EUA da Carta da Corte Internacional de Justiça, em 2003.

¹⁷ O Anti-Ballistic Missile Treaty (ABMT) ou Tratado de Mísseis Anti-balísticos foi assinado em 1972 entre EUA e URSS para a redução desses sistemas de defesa. O acordo previa um limite de 100 mísseis anti-balísticos para cada parte. Logo após os ataques terroristas de 11 de setembro, o governo George W. Bush retirou-se unilateralmente do Tratado. Retirado de: <http://www.fas.org/nuke/control/abmt/>. Acesso em fevereiro de 2014.

antiterror. Como afirmou Condoleezza Rice, secretária de Estado do governo Bush, a “Rússia é um importante aliado na guerra contra o terror”.¹⁸

Essa maior disposição para cooperar com os norte-americanos na guerra contra o terrorismo deve-se a questões de política interna. A Rússia se via em dificuldades para justificar suas ações na república separatista da Chechênia e soube se aproveitar do contexto internacional para legitimar sua ação repressiva na região. Nesse sentido, Putin justificou a situação na Chechênia como parte do terrorismo internacional, ressaltando o envolvimento da al-Qaeda no conflito. Apesar de ser altamente controversa essa alegação¹⁹, Putin conquistou aliados ou, ao menos, a conivência dos EUA no que se refere à ação na república separatista, como contrapartida de seu apoio à “guerra contra o terror” capitaneada pelos EUA. De acordo com Lynch (2005):

Moscou buscou inserir os acontecimentos na Chechênia no contexto do combate ao terrorismo internacional para garantir que os aspectos negativos da situação chechena – em essência, violações de direitos humanos – não fossem usados contra a Rússia em foros internacionais²⁰ (tradução nossa).

No que se refere à Chechênia, cabe mencionar alguns aspectos principais da questão e como esta se relaciona com a política externa russa do governo Putin e aos seus objetivos de reforço e centralização do poder em suas mãos.

Ao longo dos anos 1990, a Rússia enfrentou sucessivas crises que puseram em xeque a (re)construção do Estado pós-soviético. Destas, a principal teve como epicentro a Chechênia, uma pequena república na região do Cáucaso que sofreu intervenções de Moscou e que representou um período negro da história do Estado russo. A crise tem início em 1991, quando o General Dzhokav Dudayev declarou a independência da república. A Chechênia permaneceu em situação de soberania *de facto* ao longo dos primeiros anos, aproveitando-se da severa crise político-institucional do governo de Boris Yeltsin. Mesmo assim, em 1994, o governo de Moscou buscou intervir na região, desencadeando uma onda de mortes de ambos

¹⁸ Folha de S. Paulo, 15/05/2005. “Rússia e EUA são aliados militares, diz general russo”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1505200508.htm>.

¹⁹ A Rússia liga os chechenos a grupos terroristas islâmicos (parte da população da Chechênia é islâmica sunita) e a grupos extremistas da Geórgia e do Azerbaijão. De fato, a Geórgia é apontada como base de apoio aos rebeldes que agem na Chechênia. Lynch, Dov, *The enemy is at the gate: Russia after Beslan*, in *International Affairs* 1 (2005). Ver também o discurso de Putin referente aos atos terroristas em Beslan, em 4 de setembro de 2004: www.kremlin.ru. Último acesso em setembro 2013.

²⁰ Tradução nossa do original: Moscow sought to fold developments in Chechnya into the wider struggle against international terrorism to ensure that negative aspects of the Chechen situation – in essence, human rights violations – were not used against Russia in international fora. LYNCH (2005, p. 9)

os lados. Em dezembro de 1996, assinou-se um acordo de cessar-fogo, sem que se tivesse chegado a uma solução para o conflito. Em 1999, já sob Putin, as forças russas voltaram a atacar o território da Chechênia, desta vez, com uma força descomunal (mais de cem mil homens), demonstrando a intenção resoluta do governo central de retomar o controle sobre a região.

As incursões na Chechênia²¹ demonstraram a intenção firme do governo russo de obstar qualquer tentativa de separação em sua zona de influência. As ações também se justificavam como contenção de um efeito dominó, que poderia levar ao maior enfraquecimento do País. Os efeitos dessa “catástrofe humana” (MENDRAS, 2012), foram a limpeza étnica, o deslocamento de populações para as regiões vizinhas, como Abkházia e o norte da Ossétia, e o reforço da estrutura de força do governo central.

Após os atentados terroristas à escola de Beslan, no Norte do Cáucaso, em setembro de 2004, o engajamento russo na guerra ao terror foi redobrado. No plano doméstico, o resultado prático dessa crise foi o reforço do poder do presidente. Putin aproveitou-se politicamente dos atentados para aprovar uma série de leis, tais como a eleição indireta para governadores e presidentes das repúblicas da Federação russa, a eleição na Duma por representação proporcional, além de criar novas regras para a participação de partidos nas eleições²² (MENDRAS, 2012; LYNCH, 2005). Essas reformas fazem parte da estratégia de Putin de consolidar seu poder, garantindo apoio de um parlamento homogêneo e que não conteste suas ações.

O reforço do poder do Estado na Rússia e a arquitetura de poder colocada em marcha por Putin serão objeto de análise mais detida na seção que trata da política externa russa. Por ora, é importante reter que Putin se beneficiou do contexto internacional da época (guerra ao terror) para levar adiante sua estratégia de reforço de poder.

Do lado americano, a presidência de George W. Bush continuou a exercer uma política fortemente unilateral, a qual levou à deterioração de sua posição no cenário internacional. Os EUA viram-se isolados na invasão do Iraque (2003) e sofreram grandes

²¹ A primeira invasão dos russos na região aconteceu em 1993. Após o cessar-fogo de 1996, os russos voltaram a invadir a região em 1999, já no governo de Vladimir Putin. Embora a região continue como província federal da Rússia e não obstante os esforços de apaziguamento do conflito, permanece, até hoje, um clima turbulento, com esporádicas incursões de forças russas na região.

²² O critério para conquistar algum assento na Duma (o parlamento baixo) passou para 7%. Na última eleição para a Duma, em 2011, somente 4 partidos conseguiram ultrapassar essa barreira: Partido Rússia Unida, Partido Comunista, o Partido Liberal-democrata e o partido Rússia justa.

resistências por parte de países europeus e da Rússia a respeito de sua política antiterror. Logo após a retirada do Tratado Antimísseis Balísticos (ABMT), o governo Bush, com o apoio da OTAN, revelou planos de instalar sistemas antimísseis na Polônia e na República Tcheca (LUKYANOV, 2010). Essas ações causaram fortes protestos por parte dos russos, os quais já consideravam o próprio tema da expansão da OTAN como uma ameaça a sua existência. Em 2008, quando a OTAN parecia indicar que aceitaria a candidatura da Ucrânia e da Geórgia para se tornarem membros, Putin deixou claro que existia um limite para os russos, que interpretavam a expansão como um golpe direto contra a Rússia.²³

A ascensão de Barack Obama à presidência dos EUA representou uma inflexão na política americana para a Rússia. O novo governo buscou se distanciar da política do antecessor e propôs o reinício (*reset*) das relações com os russos, imprimindo um tom mais cooperativo ao diálogo bilateral²⁴. De fato, o novo governo adotou uma abordagem que visava resolver, paulatinamente, os principais pontos de tensão nas relações. Obama cancelou o projeto de instalação de escudos antimísseis no Leste Europeu e, em seu lugar, sugeriu a criação de um sistema mais flexível com interceptadores em terra e mar²⁵. Essa decisão provocou reação positiva dos dirigentes russos. Outro fato que marcou a nova fase das relações bilaterais foi a assinatura, em 2010, do Tratado START (New START) que representou um novo compromisso das duas potências nucleares com relação à redução dos estoques de armamentos estratégicos. Cabe mencionar, ainda, a volta da Rússia ao diálogo com o Conselho da OTAN, cuja participação havia sido suspensa logo após a intervenção na Geórgia, em 2008.

Por fim, cabe mencionar a posição da Rússia nos foros multilaterais, contestando a adoção de políticas norte-americanas. Com efeito, os russos veem no multilateralismo uma forma de contrapor a ação unilateral dos Estados Unidos. As organizações internacionais e, principalmente, a ONU, têm papel central nessa estratégia. Os russos mantêm interesses no mundo, os quais não necessariamente se coadunam com a política norte-americana. Exemplo disso são os importantes laços comerciais e diplomáticos que a Rússia nutre com países que integram o chamado “eixo do mal” propagandeado pelos EUA, como Irã, Iraque e, como

²³ Ver a reportagem “Rússia ameaça instalar mísseis na fronteira com a UE”. (23/11/2011). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,russia-ameaca-instalar-misseis-na-fronteira-com-a-ue,801972,0.htm>>. Acesso em março de 2014.>

²⁴ Ver discurso de Barack Obama a esse respeito no sítio: <<http://www.theguardian.com/world/2009/jul/07/barack-obama-russia-moscow-speech>>

²⁵ A respeito disso, ver: Obama anuncia reformulação de sistema antimísseis na Europa”. (17/09/2009). Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/09/090917_euaescudoobama_ac.shtml

ficou evidente nos últimos anos, com a Síria. Os russos buscam, acima de tudo, garantir sua posição nesses países (interesses comerciais e geopolíticos) e obstar políticas norte-americanas que alterem o equilíbrio de forças e prejudiquem sua posição nesses países.

Em suma, a estratégia russa no pós-11 de setembro pode ser resumida em: (a) promover a estabilidade da ordem mundial, garantido à Rússia voz ativa no processo, sobretudo no sentido de evitar a unipolaridade estadunidense e fortalecer as Nações Unidas (ainda que apenas na retórica); (b) influir na construção de conceitos e instrumentos antiterroristas, de modo a fazer valer os interesses de Moscou; (c) mais particularmente, adaptar o conceito de autodefesa para que permita ataques preventivos contra o terrorismo; (d) incluir integralmente a violência chechena no bojo da “guerra ao terrorismo”, impedindo, assim, as críticas sobre direitos humanos nos foros internacionais e o apoio ou tratamento benigno aos separatistas; e (e) rechaçar novas concepções e princípios que menosprezem a soberania, como a ideia de “intervenção humanitária” (LYNCH, 2005).

Na relação com a América Latina, os Estados Unidos buscam, historicamente, manter a região sob sua esfera de influência. Este traço da política externa norte-americana remonta à célebre Doutrina Monroe, no século XIX, e perpetuou-se como linha de ação externa ao longo do século XX. Conforme afirma Federico Gil²⁶ (GIL *apud* SOUTO MAIOR, 2001), os EUA perseguem dois objetivos: a) a exclusão de rivais extracontinentais da sua zona de influência hemisférica, e b) a dominação política e econômica na região. Mesmo após o fim do conflito bipolar, esses objetivos permaneceram vivos na conduta dos EUA na região, o que é facilmente constatável nas tentativas de dominação econômica – via proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas²⁷ - e de promoção da democracia como ideal político para os países da região.

Pode-se afirmar que a década de 1990 foi difícil para o relacionamento dos países latino-americanos com os Estados Unidos. As principais vias de ação estadunidense na região giravam em torno do binômio democracia e neoliberalismo. Esses anos viram a ascensão dos temas econômicos, impulsionados pela lógica da globalização e da abertura dos mercados. Muitos países da região buscaram adotar reformas políticas e econômicas para se adequar ao novo cenário internacional de pós-Guerra Fria. Em que pesem tentativas de aproximação política e econômica – ALCA, acordos bilaterais – o sentimento geral dos países com relação

²⁶ GIL, Federico G., *The Kennedy-Johnson Years, in United States Policy in Latin America*, John D. Martz (ed.), University of Nebraska Press, 1989, pág. 3.

²⁷ Na verdade, as tentativas de integração econômica do continente americano remontam ao início do século XX, quando os EUA lançaram a ideia de uma União Aduaneira que abrangesse todos os países das Américas.

aos Estados Unidos foi de frustração das expectativas, em razão do desinteresse americano pela região.

Esse quadro parecia indicar mudanças após os ataques terroristas de 11 de setembro. Inicialmente, estes suscitaram uma onda de solidariedade continental. O Brasil, por exemplo, chegou a propor a invocação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Porém, não houve o acionamento do TIAR e a política brasileira manteve-se tímida com relação ao terrorismo.

Como já mencionado, a resposta da política externa norte-americana aos ataques foi um redirecionamento e reforço das ações do País na região do Oriente Médio, deixando em segundo plano áreas como África e América Latina (COSTA VAZ, 2014).

Assim, uma das consequências diretas para os países da América Latina em suas relações com os Estados Unidos foi, mais uma vez, a frustração de expectativas de relações mais intensas com o vizinho do Norte. De fato, nos anos iniciais do governo Bush, havia planos de relações mais estreitas com a região, os quais logo foram postos de lado, em vista da prioridade da segurança e do combate ao terrorismo. Assim, a região que já não era prioritária para os norte-americanos, tornou-se ainda mais periférica para os interesses da potência americana. O menor engajamento dos EUA na região encontra explicação no fato de o continente não apresentar ameaças sérias de terrorismo – embora o Departamento de Estado identifique as FARC como grupo terrorista²⁸.

O desinteresse dos EUA pela América Latina no pós-11 de setembro significou a abertura de novas frentes de ação para alguns países, tais como o Brasil e a Venezuela (PECEQUILO, 2008). Para o Brasil, houve o abandono de um modo de ação externa que tinha no Primeiro Mundo um norte a ser buscado. Já ao final do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, houve um reajuste nas linhas de atuação da política externa brasileira, a partir da constatação de declínio relativo dos EUA e de que o Brasil deveria se adaptar à crescente “globalização assimétrica” e à transição para uma ordem multipolar. (PECEQUILO, 2008).

No governo Lula, a diplomacia brasileira buscou diversificar laços com outros países e reforçar sua posição externa, o que significou uma alteração qualitativa da posição do Brasil *vis-à-vis* os Estados Unidos. Houve, segundo PECEQUILO (2008) o aprofundamento do eixo

²⁸ Segundo lista divulgada no sítio do Departamento de Estado, as FARC são consideradas grupo terrorista. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>>. Acesso em fevereiro de 2014. No caso do Brasil, não há terroristas identificados. No imediato pós-11 de setembro, os EUA chegaram a ter preocupações a respeito da região da Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai como uma zona de frutificação de células terroristas, contudo, não houve grandes desdobramentos a partir disso.

horizontal da política externa brasileira, em que prevalecem relações de maior igualdade do Brasil com os demais parceiros, em detrimento do eixo vertical – e assimétrico –, como exemplificado no relacionamento com os Estados Unidos.

A estratégia de diversificação seguida por Lula mostrou-se exitosa, principalmente quando o País teve de enfrentar os efeitos da crise econômica mundial de 2007/2008, a qual lançou as economias do centro capitalista em profunda crise, deixando claro o declínio de poder norte-americano frente aos demais países.

Não obstante a crise econômica e a estratégia de fortalecimento de relacionamentos não-tradicionais seguida pelo governo Lula, os EUA seguem como parceiros importantes – e prioritários – para o Brasil. Existem diversos mecanismos e iniciativas que alicerçam as relações entre os dois países, tanto no plano multilateral, quanto no bilateral. No plano bilateral, destacam-se o Diálogo da Parceria Estratégica (2005) e, no que se refere à área de Defesa, o Diálogo de Cooperação em Defesa (DCD), criado durante a visita de Obama ao Brasil, em 2011. Segundo Costa Vaz (2014), a aproximação bilateral na área de defesa está relacionada muito mais a questões pragmáticas do que ao compartilhamento de visões e interesses estratégicos.

Em 2010, Brasil e EUA assinaram acordo de cooperação bilateral na área de defesa. O Brasil não tinha um Acordo-Quadro de Cooperação Mútua em Defesa com os EUA desde 1977, quando o Presidente Geisel denunciou o tratado firmado em 1952. O acordo prevê cooperação em futuros projetos (não estão estabelecidos quais), troca de tecnologia, equipamentos e facilidades para treinamento das duas Forças Armadas. Costa Vaz (2014), aponta para interesses das indústrias de defesa de ambos os países como elemento fundamental para a assinatura do Acordo. Ainda segundo o autor, o instrumento possibilitou a dispensa de licitação para a aquisição, pelo Departamento de Defesa dos EUA, de aviões Supertucanos, fabricados pela EMBRAER, enquanto que, para os americanos, garantia-se a participação na licitação do Projeto FX-2²⁹.

O governo brasileiro tomou o cuidado de incluir cláusulas que asseguram o respeito à inviolabilidade da soberania nacional e a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Isso está em linha com o diálogo do Brasil dentro da UNASUL, em que o país buscou assegurar aos vizinhos a finalidade pacífica do acordo e a não-ingerência externa nos assuntos dos países da região.

²⁹ Refere-se aqui ao programa de reequipamento da Força Aérea brasileira, o qual será tratado mais detidamente nos próximos capítulos.

Na primeira reunião do DCD, em 2012, o Secretário de Defesa dos EUA, Leon Panetta, e seu homólogo do lado brasileiro, o Ministro da Defesa Celso Amorim, destacaram a importância do relacionamento bilateral e da cooperação em defesa, incluindo o compartilhamento de tecnologia (GARAMONE, 2012). Essas declarações, no entanto, não tiveram reflexos, até o momento, em ações de efetiva transferência de tecnologia para o Brasil. Como será visto no capítulo IV, o governo dos EUA tem agido no sentido de impedir o avanço do programa espacial brasileiro, impondo uma série de restrições e coagindo os parceiros brasileiros a não transferir componentes para o programa espacial.

Ainda em 2011, durante a visita do presidente americano Barack Obama ao Brasil, foi assinado o Acordo-Quadro Bilateral para Cooperação sobre Usos Pacíficos do Espaço Exterior. Nessa ocasião, a presidente Dilma Rousseff assinalou o desejo de construir capacidade tecnológica nacional e transformar em ganhos comerciais a tecnologia e a infraestrutura do Programa Espacial Brasileiro (PEB). Em outras palavras, Dilma indicou ser favorável à criação de empresas binacionais e, também, à possibilidade de cessão de uso da Base de Lançamento de Alcântara, no Maranhão, que é cobijada pelos norte-americanos. No entanto, até o momento não foi assinado acordo de salvaguardas de tecnologias sensíveis³⁰, o que seria o primeiro passo para colocar em marcha a cooperação na área espacial.³¹

Do lado americano, a disposição ao diálogo e a maior abertura para a discussão de transferência de tecnologia deve ser entendida dentro do quadro maior das relações bilaterais da época, em que os Estados Unidos concorriam com Suécia e França pela compra de caças, dentro do projeto FX-2 de reequipamento da Força Aérea Brasileira. Ao se mostrarem mais dispostos a transferir tecnologia, os EUA buscavam reforçar sua posição nesta concorrência.³²

No que se refere ao objeto deste estudo, cabe mencionar as iniciativas e os desafios colocados aos dois países em temas como cooperação em ciência e tecnologia (C&T), defesa, usos pacíficos do espaço e transferência de tecnologia.

A cooperação espacial entre Brasil e EUA remonta à década de 1960. Nessa época, o governo brasileiro adotava postura soberanista, não abrindo mão de desenvolver tecnologia

³⁰ Os acordos de salvaguardas são instrumentos que costumam integrar Acordos-Quadros de cooperação em temas sensíveis, como defesa e Ciência e Tecnologia. Por meio destes, é que se pode vislumbrar o alcance do acordo de cooperação. É também por meio deles que são estabelecidas as garantias para a proteção da tecnologia de cada país. Na relação Brasil-Estados Unidos, há apenas um Acordo Geral de Segurança da Informação Militar, assinado em 2010, mas que não se confunde com um acordo de Salvaguardas.

³¹ Comunicado Conjunto da Presidente Dilma Rousseff e do Presidente Barack Obama - Brasília, 19 de março de 2011. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em fevereiro de 2014.

³² Em 2013, a presidente Dilma decidiu pelos caças suecos Gripen, frustrando as expectativas de franceses e americanos. Ver notícia da Folha de S. Paulo, 18/12/2013 “<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/12/1387333-dilma-decidiu-pela-aquisicao-de-cacas-suecos-para-a-fab.shtml>”. Acesso em fevereiro de 2014.

própria que lhe desse condições de amparar seu projeto de desenvolvimento nacional. Esta opção ia de encontro aos interesses norte-americanos, em razão do uso dual da tecnologia de lançadores.³³

Contudo, a partir da cooperação com os EUA nessa área, o Brasil pôde adquirir conhecimento básicos na área de foguetes, o que incluía não somente os motores-foguetes, mas também a carga-útil e as operações de lançamento, rastreamento e recuperação. O primeiro foguete desenvolvido no Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), o Sonda 2, foi inspirado no foguete norte-americano Black Brant-3. O apoio norte-americano cessaria duas décadas depois, com inúmeros embargos ao PEB, situação esta que permanece até o presente.

No *front* externo o quadro se mostrava pouco favorável ao Brasil. Com a formação do Missile Technology Control Regime (MTCR), em 1987, as nações que dominavam a tecnologia espacial restringiram a transferência de tecnologia associada a mísseis. Portanto, mesmo sendo um programa com objetivos civis, o programa do veículo lançador brasileiro sofreu um grave revés. Na época, o fato de o Brasil possuir um programa de lançadores conduzido por militares em um Estado também com ambições nucleares (a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear somente aconteceria em 1998, durante o governo FHC) era visto com desconfianças pelos países desenvolvidos.

Para completar, houve a decisão do governo brasileiro de aderir ao MTCR. Enquanto não era membro do acordo, o Brasil sofria restrições à obtenção de tecnologia, por não ser considerado um interlocutor confiável. A decisão de aderir ao regime está intimamente relacionada com o desejo de obtenção de tecnologias para o programa espacial brasileiro.

Esse quadro de restrição externa ao desenvolvimento de tecnologia é aspecto fundamental para se compreender as opções do Brasil na área espacial. Foi essa a razão que levou o País a buscar outros parceiros, entre os quais se destacam a China, a Rússia e a Ucrânia. No que se refere à Rússia, cabe mencionar que, ainda na década de 1990, o Brasil logrou importar plataformas inerciais, sob protestos do governo dos Estados Unidos.

A transferência de tecnologia é ponto primordial da estratégia brasileira de desenvolvimento de uma base nacional para a indústria de defesa, estando este objetivo inscrito na Estratégia Nacional de Defesa (END), elaborada em 2008. Nesse sentido, o Brasil busca parceiros para o desenvolvimento de sua base industrial de defesa, mas enfrenta a recalcitrância das potências que detêm essa tecnologia e não enxergam no Brasil um parceiro fiável, ou ainda, esperam colher, antes, lucros com contratos comerciais para, depois,

³³ <http://www.aeb.gov.br/2011/04/a-politica-espacial-brasileira-e-o-acordo-com-os-eua/>

transferir tecnologias que muitas vezes já estão obsoletas em seus mercados domésticos. A esse respeito, tratar-se-á especificamente no capítulo IV, quando será abordada a transferência de tecnologia e suas implicações para a relação Brasil – Rússia.

Assim, percebe-se que, a despeito das iniciativas diplomáticas entre os dois países e do aumento do perfil do relacionamento bilateral, principalmente a partir do Governo Lula, as relações Brasil-EUA no campo da cooperação em ciência e tecnologia e, mais especificamente, na área tecnológica, carecem de ações práticas que lhes deem firmamento³⁴. No capítulo IV, analisar-se-á a composição do gasto brasileiro com a área de defesa, o orçamento das Forças Armadas brasileiras e seu programa de revitalização. Por ora, cabe mencionar que o Departamento de Estado dos EUA (DoS) – correspondente ao Ministério de Relações Exteriores brasileiro – tem buscado aumentar a fatia de negócios americanos no setor de Defesa brasileiro, que atualmente está em 16% do total de compras externas feitas pelo Brasil.³⁵

Como se percebe, a posição dos EUA em relação ao Brasil visa, antes, a uma aproximação com um mercado para venda de armamentos, do que propriamente uma disposição em transferir tecnologia para o desenvolvimento autônomo brasileiro.

Soma-se a isso o recente episódio do vazamento de documentos sigilosos da Agência de Segurança Nacional (NSA), os quais indicam que os EUA espionaram autoridades brasileiras, inclusive a Presidente da República. Esses fatos elevaram as desconfianças entre os dois atores, o que concorreu para o esfriamento das relações bilaterais nos últimos anos.

2.1.1 A expansão da OTAN

Muito da posição russa com relação ao Ocidente pode ser entendido por meio da ação da OTAN (e de sua reação a esta). De Aliança Ocidental criada em 1949 para combater o avanço da União Soviética no mundo, hoje a OTAN foi transformada em um instrumento de ação militar do Ocidente no mundo. Sua justificativa passou a ser não mais o combate ao comunismo, e sim a segurança e estabilidade do continente europeu. A existência desse

³⁴ Outro exemplo de limitação à transferência de tecnologia na história das relações entre os dois países foi o caso da cooperação nuclear. No final da década de 1960, o Brasil contratou a empresa estadunidense Westinghouse para construir o reator nuclear de ANGRA 1 e, em 1972, as obras para a construção da usina foram iniciadas. Devidos a problemas no fornecimento do combustível, o qual os EUA se comprometeram a fornecer, o Brasil decidiu obter independência tecnológica nuclear buscando outros parceiros. Recorreu, então, à Inglaterra, à França e à Alemanha Ocidental. Estes foram os únicos que aceitaram fornecer ao Brasil a tecnologia nuclear com transferência de tecnologia.

³⁵ Dados retirados do SIPRI 2011. Disponível em www.sipri.org.

mecanismo dos tempos da Guerra Fria suscita reiteradas críticas e protestos por parte da Rússia, que enxerga nele resquícios de uma mentalidade norte-americana de combate ao País.

No pós-11 de setembro, quando George W. Bush lançou sua Guerra ao Terror (GaT), os americanos apoiaram-se nas forças da OTAN para desencadear seus ataques no Afeganistão. A operação da OTAN naquele País inaugurou um novo momento para a Organização, a partir do qual esta passou a se envolver em operações fora de sua área primordial de atuação (leia-se, o continente europeu). Esse evento anunciou uma mudança de foco, na medida em que a OTAN abandonou sua identificação com a defesa coletiva, para ampliar seu campo de atuação na área da segurança coletiva (KANET, LARIVÉ, 2012).

A atuação da OTAN no pós-11 de setembro serviu de apoio aos desígnios da potência norte-americana de buscar angariar aliados, cooptar ex-satélites soviéticos e, assim, ampliar sua esfera de influência no mundo, com base em uma estratégia de poder mundial. Essa mudança de atuação da Aliança Transatlântica não se processou à revelia dos demais países, e esteve no cerne das principais desavenças entre os EUA e a Rússia no pós-11 de setembro.³⁶

As sucessivas ondas de expansão da OTAN puseram em alerta as autoridades russas, que sempre denunciaram o que consideravam ser o caráter anacrônico e ameaçador da Aliança. Apesar disso, a Aliança não cessou de incorporar novos membros. A primeira expansão se deu em 1999, quando foram incluídas a República Tcheca, a Hungria e a Polônia (BERRYMAN, 2012). Em 2002, durante a Conferência de Praga, foram convidados mais sete países – Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia –, os quais seriam admitidos dois anos mais tarde, representando uma expansão de 1.100 km da fronteira “ocidental” para o Leste. Em 2003, enquanto que os EUA estavam envolvidos no Iraque, a Rússia retirava suas tropas da Bósnia e de Kosovo, cedendo a região dos Bálcãs à esfera de influência do Ocidente. Em 2004, o avanço ocidental em áreas da antiga União Soviética se deu pelo alargamento da União Europeia, quando 10 países se juntaram à União³⁷. Em 2008, na Conferência de Bucareste, concordou-se em incorporar a Croácia e a Albânia na Aliança. Na mesma ocasião, aventou-se a possibilidade de Geórgia e Ucrânia serem membros, mas as conversas não foram definitivas.

³⁶ Ainda que Putin tenha buscado, por meio do combate ao terrorismo, uma maneira de colocar a Rússia mais próxima ao Ocidente, e, também, para angariar apoio externo a sua guerra na Chechênia. As perspectivas desse *rapprochement* com o Ocidente logo desanuviaram-se, quando ficou claro para Moscou que a OTAN continuaria sua expansão em direção a sua zona de influência.

³⁷ São eles: Malta, Chipre, República Tcheca, Estônia, Letônia, Hungria, Lituânia, Polônia, Eslováquia e Eslovênia.

Nessas primeiras ondas de expansão, a Rússia pouco pôde fazer para coibir o avanço da zona de influência ocidental para a sua vizinhança. O Estado russo estava envolto em crises político-institucionais e econômicas, resultado de anos de disputas intra-partidárias que levaram à renúncia de Boris Yeltsin e à conseqüente ascensão de Vladimir Putin ao poder. Do lado da economia, o rublo ainda enfrentava os sobressaltos da crise que atingiu o país em 1998.

Assim, somente depois de 2004, já no segundo governo de Putin, foi possível tomar uma posição mais forte em relação ao avanço ocidental. Contribuiu para isso o reforço do Estado russo, a partir de Putin, e a onda de valorização de *commodities* (petróleo e gás), que possibilitaram novas margens de ação. No centro das preocupações de Putin estava a disputa por vantagens geopolíticas, a determinação de resistir ao ciclo de Revoluções Coloridas³⁸ que tomou a região do Leste Europeu nessa época e o bloqueio de qualquer tentativa de nova expansão da Aliança Ocidental (BERRYMAN, 2012).

Alguns especialistas russos (BERRYMAN, 2012; IVASHOV, 2007 *apud* KANET, 2010; KARAGANOV, 2007 *apud* KANET, 2010) afirmam que as tentativas de expansão da OTAN fazem parte de um novo “Grande Jogo”³⁹ dos Estados Unidos na Eurásia, cujos objetivos são estabelecer sua influência na região do Mar Negro, Mar Cáspio e Ásia Central, criando uma faixa de bases militares dos EUA e da OTAN ao redor da Rússia. Outro objetivo, correlato, é o de garantir acesso a reservas estratégicas na região. Para atingir esses objetivos, os especialistas apontam que os EUA adotam não só estratégias militares, mas também buscam consolidar seu domínio pela via da promoção da democracia na região.

O governo russo sempre deixou claro que a área dos ex-satélites soviéticos ainda faz parte de sua zona de influência, não concordando com as sucessivas ondas de expansão do Ocidente em sua direção. Como resposta a essas incursões, Vladimir Putin anunciou a suspensão da participação russa no Tratado de Forças Convencionais da Europa, um acordo da época da Guerra Fria que limitava o uso de armamento pesado. Além disso, durante a Conferência de Segurança de Munique, em 2007, Putin desferiu um duro discurso contra os

³⁸ As revoluções coloridas, em prol de ideias ocidentais como democracia e liberdade são vistas por Putin como uma tentativa dos EUA de desestabilizar a região. Ocorreram na Geórgia (Revolução das Rosas), em 2003/4, e na Ucrânia, em 2004/5 (Revolução laranja).

³⁹ A referência aqui é à disputa travada pelos impérios russo e britânico, no século XIX, pelo domínio da região da Ásia Central. Segundo alguns analistas, este Grande Jogo teria sido reavivado na atualidade, agora entre Rússia e EUA. A esse respeito, ver notícia da Folha de S. Paulo, 12/04/2009, “Rússia reconquista espaço perdido na Ásia Central”, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1204200909.htm>. Acesso em fevereiro de 2014.

avanços da política unilateral dos EUA, baseada em confrontação e em uma visão messiânica de liderança no mundo. De fato, o discurso em Munique é considerado divisor de águas na posição da Rússia frente aos Estados Unidos, anunciando uma ação mais firme em política externa, claramente em oposição ao unilateralismo norte-americano (MENDRAS, 2012, p. 260).

A Rússia vê com preocupação seu cercamento por aliados norte-americanos, o que atenta contra a ideia de formar um Estado forte. Percebe-se, assim, que as relações Rússia-OTAN, para não dizer Rússia-EUA, são, ainda, fortemente influenciadas por resquícios de políticas da Guerra Fria. Apesar de avanços em áreas como a redução de artefatos nucleares⁴⁰, as desconfianças de um com relação ao outro permanecem vivas, e são alimentadas, de cada lado, por políticas de forte conteúdo realista.

Como exemplos do acirramento político entre EUA e Rússia, podem ser citados os casos do asilo ao ex-funcionário da Agência Nacional de Segurança dos EUA (NSA, na sigla em inglês), Edward Snowden, além do envolvimento estadunidense (e da OTAN) na Ucrânia, após a queda do governo constitucional, em fevereiro de 2014.

A respeito de Snowden, cabe notar que o abrigo concedido pelos russos ao ex-funcionário da NSA que vazou documentos secretos do governo norte-americano contribuiu para a deterioração das relações bilaterais. Como resposta, Obama cancelou a viagem⁴¹ programada à Rússia, em setembro de 2013, para participar da reunião do G-20. Nos pronunciamentos a respeito do caso, Obama citou o retorno de uma lógica de desconfiança que lembrava os anos da Guerra Fria.

Pouco tempo depois desse caso, a irrupção do conflito na Ucrânia resultou em nova fase de tensões entre EUA e Rússia. Após a guerra na Geórgia (em 2008), Medvedev havia caracterizado a CEI como “zona de interesses privilegiados” da Rússia. A vitória rápida contra a Geórgia assinalou a disposição do Kremlin em evitar, a todo custo, a expansão da OTAN para países do espaço pós-soviético. Cinco anos mais tarde, na Ucrânia, essa lógica voltaria a ser reproduzida. De fato, as tensões no relacionamento com a Ucrânia são

⁴⁰ Os EUA e a Rússia anunciaram, em 2009, a assinatura de um novo Tratado de redução de armas estratégicas (New Strategic Arms Reduction Treaty, na sigla em inglês). Estados Unidos e Rússia concordaram em reduzir seu arsenal de ogivas nucleares e lançadores em 25% e 50%, respectivamente, além de terem estabelecido um novo regime de inspeção. Retirado do sítio DOA estadunidense. Disponível em: <http://www.state.gov/newstart/>.

⁴¹ Ver a notícia da Reuters, 07/08/2013, “Obama cancels meeting with Russia's Putin over Snowden decision”. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2013/08/07/us-usa-security-obama-putin-idUSBRE97600520130807>.

recorrentes e estão relacionadas a questões econômicas (preço do gás russo vendido ao país), bem como geopolíticas, como se verá a seguir.

Em fevereiro 2010, Viktor Yanukovich sobe ao poder em Kiev, anunciando uma reaproximação com Moscou. Já em abril de 2010, Moscou concordou em oferecer desconto sobre o preço do gás natural destinado à Ucrânia - que totalizará, no período estipulado de dez anos, cerca de US\$ 40 bilhões –, recebendo, em contrapartida, acordo para prorrogação da permanência de sua Esquadra do Mar Negro, em Sebastopol, na Criméia, por 25 anos (até 2042).

Em fins de 2013, o governo Yanukovich nega-se a assinar acordo de associação com a União Europeia, após sofrer grandes pressões de Moscou, que temia a gravitação de seu importante – e estratégico – aliado para a esfera Ocidental. Seguiu-se um período de forte instabilidade interna, com a sucessão de conflitos em um ambiente de guerra civil, a qual levou à queda do presidente e à instalação de um governo interino pró-Occidente. Na região da Criméia, onde estão estacionadas as forças militares russas, um referendo organizado por separatistas levou à anexação da região à Rússia.

Mesmo que aqui não se pretenda analisar detidamente os dois casos, é importante notar a posição russa de crítica à ação dos países Ocidentais, notadamente EUA e UE, na desestabilização da Ucrânia⁴². Novamente aqui se faz presente a desconfiança com relação aos planos dos EUA na região, levando Moscou a adotar uma posição de rechaço total a qualquer tentativa de expansão do eixo ocidental para sua “zona de interesses privilegiados”. Como consequência da anexação da Criméia pelos russos, houve, novamente⁴³, a interrupção do diálogo no âmbito do Conselho Rússia-OTAN, criado em 2002.

Embora não se busque aqui detalhar esses eventos, julga-se importante inseri-los no contexto mais amplo da política externa russa em direção à OTAN. Como se percebe, persistem, até hoje, grandes desconfianças oriundas dos tempos da guerra Fria. A Rússia adota discurso de crítica à existência de uma Aliança Ocidental, cujos objetivos permanecem vinculados aos tempos do conflito bipolar, e, por esse motivo, trata de dialogar com a OTAN

⁴² Segundo Dmitri Trenin, os EUA e a UE teriam sido instrumentais na eclosão do conflito na Ucrânia, apoiando grupos da oposição – mesmo de extrema-direita – e sendo coniventes com uma troca de regime que foi flagrantemente inconstitucional. Ver mais em: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/mar/02/crimea-crisis-russia-ukraine-cold-war>. Acesso em março de 2014.

⁴³ O Conselho Rússia-OTAN já havia sido suspenso em 2008, após a intervenção russa na Geórgia.

no âmbito do Conselho, exercendo, sempre, esforço crítico no sentido de alterar a política e os fundamentos daquela Organização.

Em ambos os casos mais recentes – Snowden e Ucrânia – o Brasil adotou posições semelhantes às da Rússia. Segundo Costa Vaz (2014), a atuação extraterritorial da OTAN e a perspectiva de projeção no Atlântico Sul despertam preocupação nos meios políticos e militares brasileiros⁴⁴, o que aponta, de igual modo, para uma restrição nas possibilidades de cooperação com os EUA no campo da defesa. Além disso, cabe mencionar a crítica brasileira à atuação dos EUA e da OTAN na Líbia, em que essa Aliança teve *carte blanche* para intervir no país, numa decisão do Conselho de Segurança que expôs as divisões em torno da aplicação do conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P).

No caso Snowden, as denúncias de espionagem de autoridades brasileiras, inclusive da Presidente, abalaram a confiança entre Brasil e EUA. O episódio gerou mal estar nos meios diplomáticos e políticos brasileiros, e teve como consequência o cancelamento da visita de Estado da Presidente Dilma Rousseff aos EUA⁴⁵, programada para outubro de 2013. Costa Vaz (2014, p. 17) argumenta que esses eventos constituem grandes fatores de risco para o aprofundamento da cooperação entre Brasil e EUA na área de segurança.

Como se percebe, a ação dos EUA e da Aliança Ocidental (OTAN) por eles capitaneada são percebidos com desconfianças, em maior ou menor grau, tanto pelos russos, quanto pelos brasileiros. Verifica-se, assim, relativa convergência de posições entre esses dois países, o que tende a favorecer a cooperação, principalmente em assuntos sensíveis, como as áreas militar e espacial.

2.1.2 Crescimento econômico e a voz dos emergentes

Do lado da economia, o aspecto principal a ser ressaltado é a intensificação das trocas internacionais e o aprofundamento do processo de globalização. As exportações entre os países tiveram sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) mundial aumentada de 15%

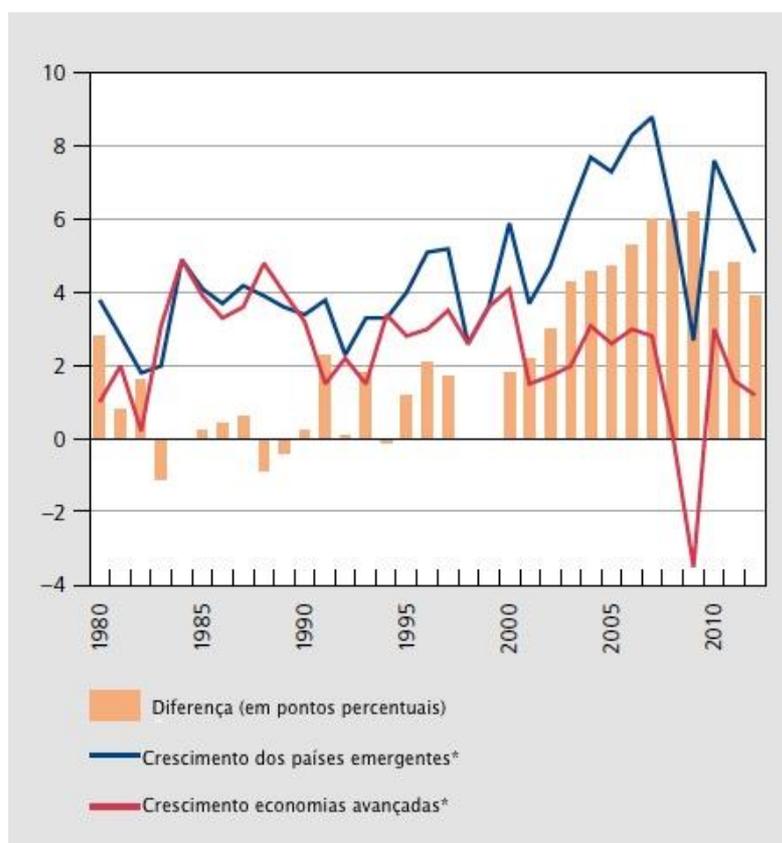
⁴⁴ Ver também a notícia: “NATO presence in South Atlantic ‘inappropriate’ says Brazil.” Disponível em: <http://en.mercopress.com/2010/09/16/nato-presence-in-south-atlantic-inappropriate-says-brazil>. Acesso em abril de 2014.

⁴⁵ Ver notícia em: <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2013/09/17/em-primeira-reacao-concreta-a-espionagem-dilma-adia-visita-oficial-aos-eua.htm>. Acesso em abril 2014.

em 1990 para 25% às vésperas da crise financeira global.⁴⁶ A crise financeira de 2008 abalou as estruturas das economias, notadamente as do centro, forçando os países a buscar novas formas de governança e, portanto, de regulação da economia – mormente do setor financeiro – mundial.

Por ter afetado, inicialmente, muito mais as economias do centro, a crise parecia trazer novas oportunidades para os países emergentes. De fato, no período imediatamente anterior à crise, esses países apresentaram ganhos de crescimento acima da média – em grande parte devido à pujança da economia chinesa, mas também em razão da valorização de *commodities* e do crescimento da demanda doméstica desses países. O gráfico abaixo demonstra a diferença entre o crescimento das chamadas economias avançadas e as emergentes, ao longo dos últimos 30 anos.

Figura 1- Gráfico Comparativo do crescimento (Produto Interno Bruto - PIB) em pontos percentuais, das economias emergentes e das avançadas:



Fonte: FMI (2013).

* A nomenclatura “emergente” é adotada segundo os critérios do FMI e engloba um grupo de 153 países.

⁴⁶ Dados retirados da OMC e Banco Mundial.

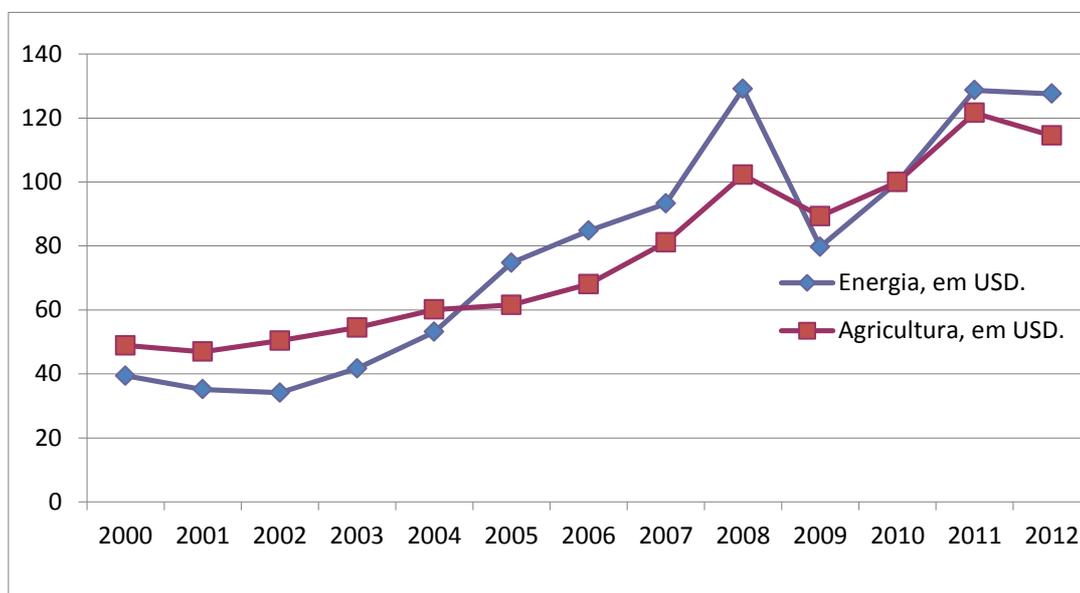
Como se pode observar, ao longo dos anos 1980, a diferença de crescimento entre as economias emergentes e as avançadas era modesta. Nos anos 1990, houve um ganho de crescimento em favor dos emergentes, mas este não foi estável. O crescimento mais significativo para essas economias começa a ser delineado nos anos 2000: por um lado, o diferencial de crescimento no período se deve ao aumento do ritmo de crescimento, que chegou a 6,2% ao ano entre 2000 e 2012; por outro, há também a desaceleração do ritmo de crescimento das economias avançadas, que apresentam média de 1,8% no mesmo período (BUELENS, 2013).

Houve bastante euforia nos debates acerca do papel das economias emergentes no comércio internacional a partir dos anos 2000, com destaque para aqueles países que integram o acrônimo BRIC⁴⁷ (Brasil, Rússia, Índia, China). Estes tiveram um aumento de sua participação no comércio internacional de 3% em 1990 para 7% em 2000, e de cerca de 17% em 2012. A China desponta como o principal motor do crescimento dos emergentes, com média de crescimento anual da ordem de 10% no período 2000-2012. Neste último ano, a produção da economia chinesa foi três vezes maior que em 2000 e cerca de 9 vezes maior que os índices do país em 1990. Para efeitos de comparação, a Rússia sofreu uma contração de 5,1% na sua economia ao longo dos anos 1990 e só retomou os níveis de produção do início daquela década no ano de 2007, depois de expandir seu PIB num ritmo anual de 5,2% a partir do ano 2000 (BUELENS, 2013; FMI, 2013).

O crescimento chinês é um dos fatores que, ao longo da primeira década dos anos 2000, representou uma alteração no centro gravitacional da economia mundial. Seu processo de desenvolvimento econômico, altamente intensivo em matérias-primas (*commodities*), causou elevação do nível de preços desses produtos no mercado internacional, como pode ser observado no gráfico (Figura 2) abaixo:

⁴⁷ O agrupamento BRICS surge como acrônimo econômico em 2001, cunhado por Jim O'Neill, economista-chefe do Grupo Goldman Sachs. Ao longo do tempo, os países membros desse acrônimo passaram a identificar possibilidades de cooperação, o que levou à formação de um grupo de concertação política, envolvendo os líderes políticos desses países. Para efeitos de comparação, não foi possível encontrar dados para o período que tragam também a participação da África do Sul no montante dos BRICS, embora este país faça parte do bloco a partir de 2010.

Figura 2 - Gráfico de preços das commodities energéticas e agrícolas no período 2000-2012.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial.⁴⁸

Esses dados são indicativos do quanto que as economias emergentes alteraram a paisagem da economia global nos últimos 10 anos. A crise financeira internacional, desencadeada pela quebra do banco Lehman Brothers, afetou todos os países do globo, mas de maneira diferenciada. Enquanto as economias avançadas sofreram queda de 3,5% no ritmo de crescimento de seus Produtos Internos Brutos (PIB), os emergentes mantiveram crescimento positivo de 2,7% no ano de 2009. Contudo, não se pode afirmar que os BRICS tenham passado incólumes pela crise. Desde 2011, observa-se uma desaceleração do ritmo de crescimento dessas economias, o qual foi contrabalanceado por um gradual restabelecimento das economias centrais. A isso se deve uma série de fatores, tais como as políticas monetárias expansionistas nas economias centrais (o *quantitative easing* dos norte-americanos) e os planos de recuperação das economias, com forte apelo keynesiano. A crise fez aumentar o coro de grupos que questionavam a relevância dos BRICS desde sua origem: se os países-

Não obstante essas dúvidas, as quais podem ser tratadas, em muitos casos, como exercícios jornalísticos ou como opiniões imbuídas de interesses escusos (como a deslegitimação de um novo grupo de poder político no mundo), parece importante destacar a importância do BRICS na atualidade: seu surgimento enuncia transformações no campo

⁴⁸ Disponível em: <http://databank.worldbank.org/>.

econômico, as quais tiveram reflexos no campo político, a partir da maior concertação entre os países emergentes em vários temas da política internacional. Ao mesmo tempo, e inspirados por esse cenário de fragilidade dos países centrais, observa-se o protagonismo dos países do Sul “político”, aqueles que passam a contestar o domínio dos países do centro nos principais foros de decisão do mundo.

Do exposto até aqui, pode-se afirmar que a diversificação dos polos de poder encontra seu significado maior, na transição, em termos de realismo político, da uni à multipolaridade. Ainda que detenham poder incontestável no campo militar, os EUA tendem a compartilhá-lo nas demais esferas devido à intensificação dos processos de interdependência por eles mesmos capitaneados (PECEQUILO, 2008, p. 9). Assim, o sistema internacional estaria caminhando para uma hierarquia de poder dividida entre diversos polos – emergentes ou não – que se concertam em torno dos mais variados temas para fazer valer seus interesses.

Como pôde ser visto ao longo desta seção, as transformações do cenário internacional ao longo da primeira década do século XXI alteraram a disposição das forças no sistema. É inegável que o a paisagem internacional tenha se tornado mais diversificada, com a participação de maior número de países em foros multilaterais. Se, por um lado, o poder do *hegemon* já não mais pode ser considerado incontestável, por outro, a emergência de países com peso relativo crescente no sistema internacional não produziu, até o momento, mudanças de fundo nas relações internacionais. Apesar de propor mudanças e conquistar alguns resultados, as “vozes do sul” não alteraram a arquitetura da governança mundial, o que indica, muito mais, uma disposição de almejar maior espaço dentro das estruturas existentes do que de refutá-las.

Na próxima seção, busca-se apresentar as políticas externas de Rússia e Brasil ao longo da primeira década dos anos 2000. A Rússia, que permaneceu paralisada após a desastrosa transição para economia de mercado nos anos 1990, retomou seu protagonismo a partir de Putin. Quanto ao Brasil, este, já ao final do governo FHC, mas com maior ênfase a partir do governo Lula, passou a assumir maiores responsabilidades nas instâncias multilaterais e assumiu um papel de maior vulto nos mais diversos foros internacionais. A próxima seção irá contextualizar as diversas ações desses países ao longo da primeira década dos anos 2000 e como estas se relacionam com os eventos no cenário internacional.

2.2 A política externa brasileira no início do novo milênio

Como visto na seção anterior, a ordem internacional passou por mudanças concretas ao longo das últimas décadas, as quais influenciaram os rumos das políticas externas dos países. Assim, não se pode tomar a política externa brasileira do período 2000-2013 como um bloco homogêneo, pois diversas são as nuances de um governo para o outro, e também diversos são os desafios e oportunidades aos quais a diplomacia brasileira teve de mostrar ação e reação. A ênfase principal desta seção recairá sobre as ações levadas a cabo durante os dois governos do presidente Luís Inácio “Lula” da Silva, sem perder de vista os aspectos determinantes da PEB ao final do governo FHC e, também, as ações políticas adotadas nos primeiros anos do governo de Dilma Rousseff.

2.2.1 O Brasil e a política externa ao final do governo FHC

Segundo Cervo (2011), a política externa brasileira ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000 esteve profundamente influenciada pelo modelo de organização do Estado que vigorava na época – o Estado neoliberal. Assim, segundo esses autores, ao longo dos anos 1990, o Brasil viveu uma crise de paradigmas, que o levou a adotar experiências nem sempre favoráveis ao interesse nacional. Para Cervo (2011), os anos 1980 representaram o esgotamento do modelo desenvolvimentista, com substituição de importações. Na década seguinte, cabia ao Brasil se adaptar aos novos desafios trazidos pela globalização.

Os dois governos FHC (1994-2002) representaram um período de ajustes e de reformas internas, cujo maior objetivo era a estabilidade econômica. Havia o entendimento de que, para fazer frente aos desafios da ordem mundial em transformação, era preciso adotar o modelo neoliberal e as reformas propostas pelo Consenso de Washington. Para Cervo (2011), a aceitação automática das regras elaboradas por Washington produziu efeitos nocivos para a posição do Brasil no mundo. Houve uma abertura sem contrapartida do mercado nacional à concorrência estrangeira, o déficit do comércio exterior e o consequente endividamento externo, a alienação de ativos de empresas nacionais e a obediência às regras de governança global determinadas pelos países ricos em seu benefício.

Segundo Vigevani (2007), a política externa do governo FHC seria caracterizada pela

“autonomia pela participação”⁴⁹, ou seja, pela “adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa”, com o objetivo de “influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional”. Disso depreende-se a visão kantiana que vigorava entre os formuladores de política externa da época de que, para assegurar voz ao País nos regimes internacionais, fazia-se necessário a adoção inevitável da globalização e de seus corolários (LAFER, FONSECA JUNIOR, 1997).

A política de FHC gestou-se a partir da visão de que cabia ao Brasil inserir-se nos circuitos econômicos e políticos de maneira acrítica, com base na aceitação da condição “periférica” do País. Assim, o Brasil inseriu-se de maneira subordinada aos parceiros mais desenvolvidos, reproduzindo um padrão de relação que aprofundou o eixo assimétrico da política externa. Privilegiavam-se contatos com os centros tradicionais de poder, em detrimento do fortalecimento de sua esfera mais imediata de poder – a América do Sul. Além disso, a adesão a instâncias e regimes multilaterais foi conduzida sem que se levasse em consideração o cálculo de custos e ganhos ao interesse nacional. Mesmo nas negociações de acordos comerciais com EUA (ALCA)⁵⁰ e com a União Europeia, houve poucos avanços no período.

Apesar disso, o Brasil conseguiu colher alguns frutos das reformas postas em marcha no período, como a estabilidade econômica e a modernização do parque industrial, via importações, o que trará ganhos de competitividade para a economia nacional.

Nos estertores do governo FHC, observa-se uma inflexão nas relações exteriores do Brasil. A instabilidade financeira internacional desencadeada pelas crises mexicana, asiática e russa, somada à postura unilateral norte-americana no pós-11 de setembro, levou FHC a encetar um modelo diferente de relacionamento, adotando uma postura mais crítica em

⁴⁹ Vigevani, Cepaluni (2007) definem os paradigmas da seguintes maneira: 1) autonomia pela distância, uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalecentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; 2) autonomia pela participação, como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, com o objetivo de influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional, sem, contudo, abrir mão da capacidade de gestão da política externa; e, 3) autonomia pela diversificação, como a adesão do País aos princípios e às normas internacionais, por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), com o objetivo de reduzir as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentar a capacidade negociadora nacional. (p. 11).

⁵⁰ Referência à Área de Livre Comércio das Américas. A proposta norte-americana surge nos primeiros anos da década de 1990 e tinha por objetivo integrar o continente americano sob a tutela econômica dos EUA. A proposta ficou em discussão durante toda a década de 1990, porém, não teve avanços, sendo abandonada pelos demais países na Cúpula das Américas de 2005, em Mar Del Plata. Na ocasião, ficou célebre a exortação do presidente venezuelano Hugo Chávez “Alca, al carajo”.

relação à globalização – a qual passa a ser considerada assimétrica e não necessariamente benéfica aos interesses brasileiros. Como será visto mais adiante, a busca de novos parceiros comerciais e o aprofundamento das relações com as chamadas economias emergentes, como China e Rússia, terão importantes impactos na política externa do governo seguinte (VIZENTINI, 2003).

Outro efeito do alinhamento às políticas do Norte foi o desmonte do projeto de segurança nacional. Vigorava entre os operadores de política externa do País uma crença positiva da realidade, de que o Brasil tenderia mais a ganhar com a adesão aos instrumentos internacionais do que se permanecesse fora dos mesmos. Foi com base nessa percepção que o governo FHC resolveu aderir ao Tratado de não Proliferação Nuclear (TNP), em 1998, e ao regime de controle de mísseis anti-balísticos (MTCR). Em que pese as pressões de terceiros Estados para a adesão brasileira a esses instrumentos e a visão positiva da realidade (autonomia pela participação) que vigorava no governo FHC, do ponto de vista realista das relações internacionais, a adesão aos instrumentos mencionados significou, segundo Bernal-Meza (2002, p. 16), “o abandono do projeto de potência e a perda de um instrumento fundamental nos atributos tradicionais de poder”.

Ainda no que se refere aos recursos de poder do Brasil, cabe mencionar que as Forças Armadas permaneceram uma baixa prioridade ao longo da década de 1990, em grande medida em razão do temor de se reforçar estruturas militares em um país que recém havia saído de um regime militar. Ainda assim, deve-se mencionar, em 1998, a criação do Ministério da Defesa, que ensejou discussões mais substantivas sobre a política de defesa, as relações civis-militares e o reaparelhamento das Forças Armadas. Esses temas permanecerão importantes desafios para o governo Lula e serão tratados no capítulo IV (PECEQUILO, 2008).

Com relação à Rússia, cabe mencionar a aproximação em 1999, e o adensamento das relações políticas que culminaram na assinatura da Parceria Estratégica (PE) no último ano do governo FHC, em 2002. Na visita que FHC fez a Moscou, em janeiro de 2002, o Brasil obteve o apoio russo para uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. No campo militar, os russos demonstraram interesse em participar da licitação do programa de reequipamento das Forças Armadas brasileiras, o FX. Segundo Bernal-Meza (2002, p.17), a oferta de venda de caças russos

teve um caráter de extraordinária importância pois, se concretizasse, permitiria ao Brasil resolver parte do dilema do sustento tecnológico para desenvolver uma capacidade militar-estratégica convencional acreditável, ao nível de uma potência que aspira se estabelecer de forma permanente no Conselho de Segurança.

Como se verá mais adiante, a licitação do programa FX será suspensa ainda em 2003 e será retomada em 2006, contudo, em 2008, os russos já não mais participarão da licitação. Do que foi exposto até aqui, cabe ressaltar a mudança de prioridades na política externa brasileira, com o adensamento das relações com países emergentes, o que produzirá grandes reflexos nas relações exteriores do Brasil a partir do governo Lula, analisado a seguir.

2.2.2 A política externa do governo Lula

A ascensão de Lula à presidência representou uma nova etapa para as relações internacionais do Brasil. Embora existam autores, dentre os quais Cervo (2011) e Vigevani e Cepaluni (2007), que acentuam o caráter de rompimento do padrão de política externa de Lula com relação à FHC, outros, como Costa Vaz (2003), afirmam se tratar muito mais de um aprofundamento e continuidade das políticas já ensaiadas ao final do governo FHC, com algumas novas nuances. Assim, se em FHC se percebe uma ênfase em temas econômicos relacionados à globalização, com Lula há o resgate de valores e de dimensões da política externa que haviam sido deixados de lado por aquele governo.

No âmbito interno, a ascensão de um governo de forte conteúdo social iniciou um processo de reformas domésticas que tinha como objetivo a justiça social, a superação de desigualdades, o apoio às classes mais baixas e o estímulo à geração de renda interna. Externamente, o governo traduziu as novas prioridades na ênfase ao desenvolvimento, adotando postura crítica em relação à política das grandes potências. Passou-se a realçar aspectos políticos e sociais, sem descuidar do componente econômico. Assim, a diplomacia brasileira defendeu a democratização dos foros internacionais, os quais deveriam refletir a nova geografia de poder e a multipolaridade. De modo geral, permaneceu como elemento fulcral na política externa de Lula a promoção de uma ordem internacional mais justa e equânime, a qual foi buscada pela via da construção de alianças regionais e globais (COSTA VAZ, 2003).

Conforme já discutido na seção anterior, o cenário econômico a partir de 2002 apresentou uma melhora dos termos do comércio exterior, com ganhos para os países emergentes. O governo Lula aproveitou este cenário para dar continuidade e aprofundar

tendências que já se anunciavam ao final do governo FHC, como a aproximação com países emergentes, a busca de novos mercados, o apoio à internacionalização das empresas brasileiras e o aumento da presença do Brasil no exterior⁵¹. O resultado dessas ações foi a retomada de um papel proativo da política externa brasileira, em contraposição ao reativismo adotado por FHC. O perfil mais ativo da diplomacia brasileira passou a receber destaque nos discursos diplomáticos, do que é exemplo a mensagem proferida pelo Chanceler Celso Amorim:

Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é – e sempre será – global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e nem pode ter uma política externa de país pequeno (AMORIM, 2007, p. 7)

A reafirmação dos interesses políticos e econômicos nacionais está em linha com a percepção dos formuladores de política externa da época de que cabia ao Brasil um papel protagônico nas relações internacionais, o que, por sua vez, exigia uma diplomacia de alto perfil adequada a suas capacidades e necessidades. Segundo o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2005, p. 341), o Brasil possui todas as condições - geográficas, territoriais, demográficas, de riqueza do solo - para se tornar uma potência mundial, um país plenamente desenvolvido, mas que, para tanto, necessita superar quatro grandes desafios: a redução das disparidades sociais, a superação das vulnerabilidades externas, a concretização do potencial brasileiro e o fortalecimento da democracia.

A política externa de Lula acompanhará as mudanças em curso no cenário internacional: o aprofundamento das assimetrias nas relações Norte-Sul, o crescimento econômico relativamente maior de grupo determinado de países, e a criação de arranjos e coalizões que passam à margem dos mecanismos de política tradicionais.

Esses processos significaram a abertura para a ação de países que detém maiores condições (econômicas, geográficas, políticas, culturais) de projetar poder nas relações internacionais a partir de suas regiões. Esses países, também conhecidos como potências médias, passaram a ter um perfil mais alto de atuação em temas da agenda internacional o

⁵¹ O governo Lula notabilizou-se pelo grande número de representações diplomáticas e consulares abertas ao longo de seus dois mandatos (CERVO, 2011).

que, por sua vez, fez surgir demandas por maior voz nos foros de governança global. Países como Brasil, Rússia, Índia, China passaram a concertar posições comuns, defendendo seus interesses por meio de coalizões de geometria variável, tal como se observa no G-20, no BRICS e no IBAS. Em comum entre eles, há a defesa de uma ordem mundial multipolar, a qual seria expressão das novas dinâmicas de poder no sistema internacional.

Há, assim, uma evidente convergência de interesses entre esses países, o que também está refletido nas relações do Brasil com a Rússia. De fato, verifica-se nos comunicados dos encontros bilaterais o compartilhamento de valores e ideias, como a defesa da ordem multipolar, a crítica ao unilateralismo norte-americano e a reforma das instituições de governança global. Como se verá mais adiante, essa aproximação, mais forte no âmbito multilateral, terá reflexos no andamento da PE formada entre esses países.

O reforço das relações com os emergentes significou, para o Brasil, a melhora de sua posição negociadora. Essa estratégia possibilitou, segundo Pecequilo, a combinação dos eixos horizontal e vertical⁵² da diplomacia o que resultou em aumento do poder de barganha frente ao eixo assimétrico das relações exteriores brasileiras (PECEQUILO, 2008, p. 15). Na área comercial, por exemplo, apesar da relativa queda da participação dos EUA no comércio exterior, estes permaneceram como grandes parceiros comerciais do Brasil (estando em segundo lugar, com a China assumindo a posição de principal parceiro comercial do Brasil desde 2009). Em 2002, além de absorver 25% das vendas externas do Brasil – das quais 75% correspondem a produtos industrializados de maior valor agregado e conteúdo tecnológico – os EUA eram responsáveis por 42% do superávit comercial do País. Em 2007, o mercado norte-americano absorvia aproximadamente 15% das exportações brasileiras, o que de fato revela uma forte tendência decrescente (PECEQUILO, 2008).

Na dimensão político-estratégica, a proximidade de objetivos entre as nações do Sul refere-se a uma reivindicação permanente desde o fim da Guerra Fria, qual seja, a reforma dos Organismos Internacionais, tais como o G7⁵³, o Fundo Monetário Internacional (FMI)⁵⁴, o

⁵² O eixo horizontal é representado pelas parcerias com as nações emergentes, por suas semelhanças como grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento como Índia, China, África do Sul e a Rússia. A agenda é composta também pelos países menos desenvolvidos (Least Developed Countries, LDCs) da África, Ásia e Oriente Médio, cujo poder relativo é menor do que o brasileiro.

⁵³ O G7, até recentemente, era formado pelo G7+1, ou G8. Formado pelas economias mais desenvolvidas do mundo, às quais a Rússia foi convidada a se juntar, em 1997. Porém, em 2014, a Rússia é excluída do grupo, em razão dos acontecimentos na Criméia, fazendo com que o grupo volte a se chamar G7.

⁵⁴ O Fundo Monetário Internacional (FMI) é, juntamente com o Banco Mundial, parte dos organismos criados na Conferência de Bretton Woods, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, para garantir a estabilidade da economia internacional.

Banco Mundial (BM)⁵⁵ e, principalmente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU). Em decorrência da maior relevância assumida internacionalmente, os países emergentes detêm potencial e poder de barganha para formar uma frente unida em prol de reformas nesses organismos, o que explica a formação de número significativo de alianças entre esses países, como o BRICS, o IBAS, o G-4, o G-20 Comercial, o G-20 financeiro, o BASIC, cada um relacionado a uma temática específica.

No caso do CSONU, o Brasil obteve o apoio de Grã-Bretanha, França, China e Rússia⁵⁶ para assumir um assento permanente. Em 2005, o Brasil, juntamente com Japão, Alemanha e Índia, integrou o G4, exemplo de aliança que reúne tanto países do eixo horizontal, quanto do vertical. Posteriormente, o G-4 foi esvaziado, em grande parte devido ao abandono do Japão (que recebera apoio explícito dos EUA à sua candidatura) e à rejeição da Alemanha.

Nas negociações econômicas, cabe destacar a atuação do G-20 financeiro e do agrupamento BRICS. A respeito do primeiro, o enfrentamento da crise financeira de 2007 levou à ascensão do G-20 como principal foro para discussão de temas econômicos, em detrimento do G8. É interessante observar que os países emergentes foram, em termos relativos, os menos afetados pela crise do que o centro do capitalismo mundial. Nesse sentido, a estratégia de diversificação de parcerias parece ter sido acertada, pelo menos no curto prazo, ao garantir a manutenção do crescimento econômico. Mais recentemente, contudo, a tese de descolamento dos emergentes vis-à-vis às economias mais avançadas parece não mais se aplicar, na medida em que mesmo esses países tiveram suas perspectivas de crescimento rebaixadas, em função da queda da demanda internacional e do recrudescimento do protecionismo em diversos países (DULCI, 2009, p. 1)⁵⁷.

O BRICS, por seu turno, de ferramenta de análise econômica⁵⁸, foi alçado, em 2007, a foro de concertação política entre as principais economias emergentes. Embora não seja

⁵⁵ Ver nota precedente.

⁵⁶ O apoio russo veio ainda no governo FHC, quando de sua visita à Moscou, em 2002. Na ocasião, o apoio russo à candidatura brasileira no CSONU foi a contrapartida do apoio brasileiro ao acesso do país à Organização Mundial do Comércio (OMC). Contudo, cabe mencionar que a Rússia diverge do Brasil com relação à expansão do poder de veto aos novos membros, como será visto nos próximos capítulos.

⁵⁷ De maneira gradual, todos os países do globo foram afetados, por um lado, pelo fechamento do circuito de crédito no mundo e, por outro, pela queda dos preços dos produtos de exportação, de commodities e alimentos, que haviam apresentado crescimento ascendente até o ano de 2008. (DULCI, 2009, p.2).

⁵⁸ O conceito de BRICS foi elaborado, inicialmente, como ferramenta de análise econômica e se tornou conhecido a partir do estudo “Building Better Global Economic BRICs”, do economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O’Neil, publicado em 2001. Em 2006, o conceito foi incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, na Cúpula de Sanya, na China, a África do Sul passou a integrar o agrupamento. Para se ter uma ideia do ritmo de crescimento desses países, em 2003 os BRICs respondiam por 9% do PIB mundial, e,

institucionalizado, o BRICS tem mostrado um grau importante de concertação entre seus membros no tratamento de diversos assuntos, com atenção especial aos temas econômicos. O grupo atuou decisivamente na consolidação do G-20 como principal foro econômico e financeiro e apoiou a reforma das quotas de participação nas instituições de Bretton Woods.⁵⁹ Cabe ainda destacar a convergência no seio do CSONU, notadamente no tratamento da crise líbia e no apoio à formulação brasileira do conceito de Responsabilidade ao Proteger (RWP). Existem ainda desafios e incertezas a respeito do escopo e da força desse agrupamento nos diversos temas da política internacional, como reforma do CSONU e governança do clima, contudo, o grupo detém hoje grande capital político e tem buscado estruturar ainda mais seus laços, como ficou claro na proposta de criação de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS.

Complementando o eixo horizontal, é importante mencionar o papel elevado conferido às relações do Brasil com seu entorno estratégico. O governo Lula foi um dos principais apoiadores da integração regional, buscando exercer papel de liderança nos mecanismos de concertação política da América do Sul. O país também procura fomentar diversos projetos de aprimoramento da infraestrutura física da região, no âmbito da IIRSA⁶⁰ e do FOCEM⁶¹. Ainda a respeito do papel do Brasil em seu entorno, cabe mencionar a inflexão na política de envolvimento do país em ações humanitárias nos países da região, conforme evidenciado pelo papel protagônico na Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti, de 2004. Nesse caso, a participação brasileira pode ser entendida como uma maneira de demonstrar o comprometimento do Brasil com a estabilidade e segurança regionais, além de estar em linha com o objetivo brasileiro de perseguir um assento permanente no CSONU, conforme demonstrado por Eugênio Diniz :

O governo brasileiro tem claramente a intenção de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, e, embora as autoridades diplomáticas brasileiras relutem em publicamente ligar a participação brasileira na Missão e o objetivo do assento permanente no Conselho, há relatos na imprensa de declarações de diplomatas de outros países que afirmam ser essa participação a “prova de fogo” da candidatura do Brasil ao assento permanente. Autoridades militares e membros do Ministério da Defesa, por sua vez, têm menos relutância em associar os dois temas. Também no Congresso Nacional, a associação entre as duas questões é clara, e feita explicitamente por lideranças governistas, como, por exemplo, o Deputado Professor Luizinho, líder do Governo na Câmara dos

em 2009, esse valor aumentou para 14%. Em 2010, o PIB conjunto dos cinco países (incluindo a África do Sul), totalizou US\$ 11 trilhões, ou 18% da economia mundial. Fonte: site do MRE.

⁵⁹ Refere-se ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial.

⁶⁰ Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul. Criada em 2000, na Cúpula de Brasília.

⁶¹ Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL. É criado em 2004, na Cúpula de Ouro Preto. Tem o objetivo de financiar programas de convergência estrutural, competitividade, coesão social e infra-estrutura institucional.

Deputados (DINIZ, 2005, p. 2).

Do exposto até aqui, cabe destacar que a transição do governo FHC para o governo Lula não significou ruptura com as diretrizes principais da política externa brasileira, as quais também estão presentes em FHC. Contudo, no governo Lula verifica-se maior ativismo político, o qual foi respaldado por indicadores econômicos positivos e um cenário externo de expansão das trocas comerciais e valorização dos termos de troca em favor dos emergentes. Em vista dessas condições favoráveis, o País pôde lançar-se em novos tabuleiros de negociação, aumentando o perfil de sua inserção internacional. Disso decorreu o renovado interesse – e ênfase – na demanda por maior voz nos organismos de governança global, com especial atenção à obtenção do assento permanente no CSONU. Como se verá, a posse de Dilma Rousseff, do mesmo partido político⁶² de Lula, não representou inflexão na dinâmica das diretrizes básicas da política externa.

O governo Dilma manteve as grandes linhas da agenda política exterior, como as parcerias em nível bilateral e multilateral, o projeto de integração da América do Sul e as negociações para a reforma dos mecanismos de governança global (PECEQUILO, 2012). Em seu discurso de posse, Dilma Rousseff enunciou os princípios que fundamentam sua política externa:

Nossa política externa estará baseada nos valores clássicos da tradição diplomática brasileira: promoção da paz, respeito ao princípio da não intervenção defesa dos direitos humanos e fortalecimento do multilateralismo. (...) Vamos dar grande atenção aos países emergentes. O Brasil reitera, com veemência e firmeza, a decisão de associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao de nosso continente. Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia (...) nossa ação continuará propugnando pela reforma dos organismos de governança mundial, em especial as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança.⁶³

Mantiveram-se, portanto, os objetivos centrais da política externa, conquanto estes tenham sido matizados por novos desafios conjunturais. No plano externo, a continuidade da crise econômica internacional restringe as opções políticas dos Estados, o que, por seu turno, exige mudanças nas estratégias de desenvolvimento econômico dos países.

⁶² Partido dos Trabalhadores (PT).

⁶³ Discurso de posse da Presidente Dilma Rousseff, disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso>. Acesso em abril de 2014.

Nesse sentido, cabe mencionar o Plano Brasil Maior⁶⁴, política do novo governo para os setores industrial, tecnológico e de comércio exterior. O Plano tem como meta sustentar o crescimento econômico no contexto adverso da crise, bem como fomentar uma mudança do padrão de comércio exterior brasileiro. O Plano almeja diversificar a pauta de exportações e torná-la menos dependente de bens primários, por meio da incorporação de tecnologia nos produtos. O foco nas áreas de inovação esteve, também, presente no discurso de posse:

O mundo vive num ritmo cada vez mais acelerado de revolução tecnológica. (...) Temos avançado na pesquisa e na tecnologia, mas precisamos avançar muito mais. Meu governo apoiará fortemente o desenvolvimento científico e tecnológico para o domínio do conhecimento e a inovação como instrumento da produtividade.

Para conduzir as políticas nas áreas de Ciência e Tecnologia e Inovação (C&T&I), criou-se uma Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), a qual tem por objetivo a “redução da defasagem em ciência e tecnologia que separa o país das nações desenvolvidas” (ENCTI, 2012). Os principais eixos da nova política seriam: tecnologias da informação e comunicação; fármacos e complexo industrial de saúde; petróleo e gás; complexo industrial da defesa; aeroespacial; nuclear; economia verde e desenvolvimento social.

Do exposto, identifica-se que as áreas de defesa e aeroespacial integram a política nacional de desenvolvimento tecnológico. De igual forma, essas áreas são, ao lado da nuclear, os eixos prioritários da Estratégia de Defesa Nacional (END), lançada em 2008. Esta tem por objetivo a promoção de uma base industrial de defesa (BID).

Em ambas as Estratégias (END e ENCTI), o papel principal do Estado tanto ao demandar produtos de tecnologia como ao facilitar e promover a cooperação entre setor produtivo, governo, Academia e instituições de outros países (MENDONÇA, LIMA, SOUZA, 2008, p. 582 *apud* FERREIRA DA SILVA, 2011).

Como se percebe, o governo Dilma não alterou o foco da política externa, mantendo os princípios do universalismo, da defesa do multilateralismo e da ação concertada dos emergentes. Para fazer face à crise internacional e avançar no processo de desenvolvimento

⁶⁴ Plano Brasil Maior. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>>.

da economia brasileira, o novo governo recorreu à criação de programas com foco na promoção de novas tecnologias.

Talvez a decisão com maior impacto no setor de defesa durante o governo Dilma tenha sido a decisão referente à licitação do Programa FX-2, a qual apontou para a escolha do caça sueco Gripen⁶⁵. O governo indicou, com essa decisão, a disposição de proceder com o reequipamento das FA. Já os russos, tendo ficado de fora da licitação do FX-2, foram contemplados com a decisão do governo brasileiro de adquirir sistemas de defesa antiaérea, o que sinalizou para novos entendimentos no campo da cooperação bilateral em defesa, conforme será abordado no capítulo IV.

2.3 A Política Externa russa (2002-2013).

A Federação da Rússia, após a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), passou por processo de caos e de transformação, relacionado ao reordenamento institucional do País e sua transição para uma economia de mercado. Ao final do governo de Boris Yeltsin, a década de caos terá chegado ao seu ápice, com a paralisação da economia e a crise política instalada no governo.

Passada essa fase de crises, a subida ao poder de Vladimir Vladimirovitch Putin corresponde a um novo momento para a Rússia, no qual há reforço da posição do País em sua política doméstica e externa. Em grande medida, a nova força da Rússia no plano externo se deve a fatores sistêmicos (declínio norte-americano, crescimento da economia internacional, aumento do preço do petróleo) e, também, a fatores domésticos e conjunturais, tais como as reformas econômicas e institucionais postas em marcha nos primeiros anos do governo Putin, as quais prepararam o caminho para a fase de maior afirmação do poder do País.

Assim, a Rússia caminhou por largas transformações desde a queda do império soviético. Sua posição atual no mundo reflete os desígnios de seu líder – Vladimir Putin – que procura transmitir imagem de força, a qual se confundiria com a própria força do Estado russo. A seguir, são analisados os determinantes da política externa russa no período 2002-2012.

⁶⁵ A respeito da decisão da compra do caça sueco Gripen, ver notícia “Governo anuncia compra de 36 caças suecos Gripen por US\$ 4,5 bilhões”. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/governo-anuncia-compra-de-36-cacas-suecos-do-modelo-gripen.html>. Acesso em abril de 2014.

2.3.1 A Rússia na Era pós-soviética: os difíceis anos do governo Yeltsin

O fim abrupto da URSS acarretou sua divisão em 15 Estados independentes. Destes, muitos passaram integrar a Comunidade de Estados Independentes (CEI)⁶⁶, um arranjo institucional destinado a manter os laços entre as ex-repúblicas soviéticas. Nas palavras de Lenina Pomeranz (2009a), o processo de transição foi traumático, com forte impacto não apenas na economia, mas também na idade média da população, em particular a masculina. Houve redução geral do nível da atividade econômica: entre 1989 e 1998, a Rússia perdeu 45% de seu PIB (POPOV, 2006, *apud* MEDEIROS, 2011). Além de atingir o poder de compra da população, a “recessão transformacional” (POPOV, 2009, *apud* SCHUTTE, 2011) da economia russa significou a contração de investimentos em agricultura, indústria de bens de consumo e no complexo industrial-militar. No que se refere a este último, a redução das compras governamentais representou um grande revés para a indústria de defesa nacional, que tinha no governo seu principal cliente (como o é ainda hoje!). Para Popov (2009), “a redução do nível geral das despesas governamentais levou não somente ao declínio no financiamento da defesa, investimento e subsídios, mas também ao enxugamento (*downsizing*) do governo como um todo, o que solapou as capacidades institucionais do Estado.

Frente a esse cenário de dismantelamento do Estado, a resposta do governo de Boris Yeltsin foi de proceder a reformas econômicas radicais centradas em liberalização dos preços, desregulamentação econômica e privatização. O resultado disso foi uma forte contração dos setores não ligados à exportação e a criação de uma nova classe dominante, a dos oligarcas. O surgimento destes últimos está diretamente associado às ondas de privatizações que ocorrem durante o governo Yeltsin.

Na primeira fase de privatizações, que se estendeu de 1992 a 1994, houve a combinação de duas modalidades: a venda de ações para administradores e empregados das empresas e a privatização em massa. A venda de ações se deu pela distribuição de *vouchers* à população, que poderiam ser transacionados na economia (como meio de pagamento por ações de empresas, por meio de leilões, ou investidos em fundos de investimento, ou, ainda,

⁶⁶ A Comunidade dos Estados Independentes é uma organização intergovernamental, criada em 1991, e formada por 11 das 15 ex-repúblicas que integravam a União Soviética, quais sejam: Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão. A Geórgia chegou a integrar o bloco entre 1993 e 2009, tendo sua saída motivada pela guerra em 2008.

livremente vendidos). Essa política levou à concentração dos *vouchers* em mãos dos dirigentes das grandes corporações estatais, os quais serão também conhecidos como a *Nomenklatura*, grupo de apoio e sustentação política de Yeltsin. (MENDRAS, 2012) (HARE; MURAVYEV, 2003 *apud* SEGRILLO, 2011) (MEDEIROS, 2011).

Na segunda onda de privatizações, os dirigentes estatais, aliados ao capital financeiro privado, passaram a lucrar com as operações de financiamento da dívida do Estado russo, por meio de empréstimos externos garantidos pelas grandes empresas estatais russas. Como consequência disso, formaram-se grandes conglomerados nos setores de construção civil, extração mineral e mídia, todos controlados pelos bancos (MEDEIROS, 2011).

A forte onda de privatizações resultou no que Goldman chamou de uma das “maiores transferências de riqueza já vistas” (BANCO MUNDIAL, 2003-2004, p. 23), que resultou no surgimento da classe dos oligarcas. Na opinião de Appel (1997), “muito da suspeita de que o processo de privatização foi desenhado para enriquecer um pequeno grupo de pessoas foi confirmado na segunda fase” (APPEL, 1997, *apud* SEGRILLO, 2011, p. 196). As privatizações tiveram outra consequência deletéria para a Rússia: ao entregar o patrimônio do Estado a uma classe de rentistas, a economia tornou-se refém de empresários pouco interessados em investir em setores produtivos. Esse será um dos problemas enfrentados por Putin na sua estratégia de reorganização do Estado

Concomitantemente ao processo de privatizações, o governo Yeltsin foi também obrigado a recorrer aos bancos para financiar seus gastos, em vista da baixa capacidade arrecadatória do erário russo. Os bancos abertos pelos novos ricos eram convidados a emprestar dinheiro ao governo. Como contrapartida, o Estado daria ações de empresas petrolíferas que não tinham sido privatizadas. A falta de pagamento dos empréstimos seria saldada com a venda das ações dessas companhias, o que inevitavelmente ocorreu (SCHUTTE, 2011). Esses acontecimentos estão por trás da ascensão de magnatas, tais como Mikhail Khodorkovsky, cuja força econômica levou a desafiar o poder de Vladimir Putin. Essa questão será abordada mais adiante, quando analisada a estratégia de reforço do poder do Presidente.

Esses acontecimentos demonstram que as elites dirigentes (administrativas, econômicas, locais e nacionais) sobreviveram ao colapso da ordem institucionalizada e guardaram seu lugar no aparelho de Estado. Ao longo dos anos 1990, a fraqueza do Estado central e do poder político de Yeltsin não pôs em perigo as administrações locais, mas lhes

permitiu, ao contrário, se consolidarem, ao se adaptarem à economia de mercado (MENDRAS, 2003, p. 11). Esses fatos terão consequência para o período posterior, em que há um reforço do Estado, no governo de Vladimir Putin, e a tentativa de manter sob controle as elites dirigentes locais.

Cabe, ainda, mencionar as dificuldades econômicas do final da década de 1990, que repercutiram na arena política e foram responsáveis pela crise no seio da cúpula do governo, a qual foi o pano de fundo para a ascensão de Vladimir Putin ao poder, em fins de 1999.

Em 1998, o preço do petróleo atingiu seu ponto mais baixo (em termos reais) desde o choque de 1973. Nesse ano, a Rússia sofreu uma crise de balanço de pagamentos, que culminou na declaração de moratória sobre a dívida pública e na forte desvalorização do rublo (que perdeu dois terços de seu valor em um período de cinco meses). Em março de 1999, as reservas internacionais caíram para um patamar de US\$ 10,8 bi, valor insuficiente para custear dois meses de importações do País (SEGRILLO, 2011). O PIB per capita encolheu para 71% do que era em 1992 e o ambiente político entrou em ebulição, com o presidente Boris Yeltsin trocando três vezes de primeiro-ministro até sua saída, em dezembro de 1999 (SCHUTTE, 2011).

Após a desvalorização da moeda, a economia russa se recuperou de forma relativamente rápida. O PIB per capita aumentou 18% em apenas dois anos (1999-2000), e a balança comercial, que chegara a ficar quase equilibrada no primeiro semestre de 1998, voltou a apresentar expressivos superávits – US\$ 36,2 bilhões em 1999 e US\$ 60,7 bilhões em 2000 (SEGRILLO, 2011). Por outro lado, a forte desvalorização cambial teve desdobramentos positivos, como um grande processo de substituição de importações, o qual foi fundamental para a recuperação da economia russa no período subsequente.

Um dos fatores que mais contribuíram para a recuperação da economia russa foi o aumento dos preços do petróleo, principal produto de exportação do País. Após acordos de preços firmados pela Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), o preço do produto teve uma valorização quase ininterrupta até 2008, quando sofreu impacto da crise financeira internacional. O aumento do valor das exportações russas teve reflexos diretos no incremento das reservas internacionais do país, que chegaram a US\$ 598 bilhões em 2008 (SEGRILLO, 2011).

Quanto à política externa do período, esta esteve engajada nos esforços de reforma interna e na tentativa da Rússia de se aproximar do Ocidente, por via da integração a suas

instituições. Em certa medida, pode-se afirmar que a Federação russa ensaiou uma inserção internacional muito similar à chamada “autonomia pela participação” (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007) do governo brasileiro na mesma época. A Rússia desejava uma relação mais próxima do Ocidente, e esperava, com isso, receber dividendos da participação nos organismos capitaneados pelo Ocidente. Contudo, o País logo veria suas expectativas frustradas, em vista da recalcitrância do Ocidente em se relacionar com a Rússia. Dentre as prioridades do governo russo, na época, estavam a inclusão no Conselho da Europa⁶⁷, no G7, na Organização Mundial do Comércio (OMC), na Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), e a reforma da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) (LUKYANOV, 2010). A maior abertura da Rússia ao Ocidente, de maneira a contrastar com o período comunista e se mostrar disposta a alterar seu perfil de inserção, logo se transformou em frustração, ante às dificuldades e incertezas dos EUA e da UE no trato com a Rússia. Esse sentimento será ainda mais forte no segundo mandato de Putin, quando a Rússia passa a incorporar o discurso de defesa da multipolaridade, contestando abertamente a política estadunidense.

De modo geral, pode-se afirmar que a política externa russa, nos anos 1990, caracterizou-se por perfil tímido nas mais diversas instâncias internacionais. O desmantelamento do bloco soviético, somado à deterioração da política doméstica e à crise econômica interna tiveram como consequência o encolhimento do poder russo e o retraimento de sua ação externa. Nesse sentido, a Rússia concentrou seus esforços nas reformas internas e buscou dar atenção a sua esfera de influência mais direta, a Comunidade dos Estados Independentes (CEI) (DONALDSON, NOGEE, 2005). O movimento na direção de uma abertura para as demais regiões, como a América Latina, só será esboçado na década seguinte, momento em que o Estado russo terá mais condições e capacidades para se lançar em uma política externa mais arrojada.

2.3.2 A Ascensão de Putin e o Reforço do Estado

A depressão econômica dos anos 1990 e a forte crise de 1998 repercutiram na esfera política doméstica. Nos estertores do governo Yeltsin, houve a nomeação de Yevgeny Primakov (ex-ministro das Relações Exteriores) para o cargo de primeiro-ministro. Entre suas

⁶⁷ A Rússia tornar-se-ia membro do Conselho da Europa em 1996; do G8, em 1997; da OMC, somente em 2011. Quanto à OCDE, o conselho desta Organização aprovou em 2007 um “mapa do caminho” para o acesso do País.

principais medidas está a regulação da economia e a alteração do padrão das relações exteriores russas até então. Na política externa, o primeiro-ministro buscou imprimir maior ativismo, sendo que, durante seu mandato, realizou viagem a diversos países da América Latina (como será visto no capítulo III). No campo econômico, obrigou as empresas a internalizarem 50% das divisas adquiridas das exportações (ELLMAN, 2006), declarou moratória da dívida russa e recusou o pacote de austeridade monetária do Fundo Monetário Internacional (FMI). O resultado foi a desvalorização do rublo e a redução substancial do salário real. A crise econômica levou à queda de Primakov e à sua substituição por outras figuras do círculo de Yeltsin, até que este indicou Vladimir Putin para o cargo. Apesar da baixa popularidade das reformas de Primakov, a economia russa reagiu em 1999, o que foi o início de um período de crescimento médio de 7% ao ano entre 2001 e 2007 (MEDEIROS, 2011). Combinada com esses fatores, a elevação do preço do petróleo, a partir de 1999, inaugurou um período de saldos positivos em transações correntes e de redução da dívida externa.⁶⁸

Em agosto de 1999, Yeltsin nomeia como primeiro-ministro Vladimir V. Putin, uma figura pouco conhecida nos meios políticos. Um ano mais tarde, Putin será eleito presidente, representando a vitória do projeto de reforço de Estado. Consciente da profunda crise por que passava o País, Putin assumiu o desafio de recuperar a autoridade do poder central, o que passava, necessariamente, pelo aumento da arrecadação do Estado.

A Federação da Rússia detém a maior reserva de gás e a sétima maior de petróleo no mundo⁶⁹. Isso mostra a importância estratégica desses recursos para a economia do País. Em vista da necessidade de aumento da arrecadação do Estado, Putin criou mecanismos que possibilitassem a apropriação da renda gerada por esses setores. A fim de forçar a internalização das rendas petrolíferas, foi introduzida uma taxa de no mínimo 50% sobre a receita de exportação (essa taxa foi aumentada para 75% meses depois). Isso obrigou os exportadores a vender a receita de exportação internamente. Na esteira dessas ações, Putin ainda criou uma tarifa única de imposto de renda, de 13%, o que agradou aos grupos mais fortes.

O governo Putin coincidiu, no lado da economia internacional, com um forte aumento do preço do petróleo. Assim, analisa-se a seguir o papel dos setores de petróleo e gás para a economia e seus impactos nas demais esferas da vida russa.

⁶⁸ A Rússia herdou a dívida externa total da URSS e aproveitou a extraordinária elevação do preço do petróleo para realizar um pagamento antecipado da dívida contraída junto ao FMI e ao Clube de Paris.

⁶⁹ Dados da British Petroleum (BP), 2009.

2.3.2.1 A recuperação econômica: petróleo, gás e divisas

O colapso econômico de 1998 levou o governo Putin a criar mecanismos para reduzir a dependência externa e fortalecer a economia em casos de choques externos. Uma das medidas nesse sentido foi a imposição de taxas sobre a produção petrolífera, o que resultou em aumento da arrecadação do Estado e, também, em crescimento do volume de reservas internacionais.

O grande problema para a economia russa consistia na existência de grandes empresas monopolísticas e exportadoras de *commodities*, cujo controle estava nas mãos dos oligarcas. A crise de 1998 havia enfraquecido esse grupo, que se encontrava com falta de divisas para fazer face a suas obrigações em dólares. Putin, assim que assumiu a Presidência, buscou formas de enquadrar esses oligarcas, submetendo-os ao controle do Estado.

Comprometendo-se a investir em suas empresas, o novo governo de Putin não contestou o modo como os oligarcas formaram suas fortunas ao longo dos anos Yeltsin. Ao contrário, reconhecendo a legitimidade dos direitos de propriedade adquiridos via privatizações (fraudulentas, cabe lembrar), Putin garantiu o apoio político dessa classe e o controle do Estado sobre essas empresas, que representam o núcleo duro da economia russa.

Nesse movimento, o governo central em Moscou procedeu à reestatização de empresas energéticas, como a Yukos e a Gazprom, cujos nomes adquiriram importância histórica devido a questões políticas envolvendo essas empresas. A seguir, analisar-se-á o processo de divisão do setor petrolífero e as implicações disso para a política putiniana.

O setor petrolífero havia sido um dos alvos da privatização levada a cabo durante o governo Yeltsin. Em setembro de 1992, o governo russo havia transformado o Ministério de Petróleo e Energia na empresa Rosneft, a qual sofreu várias divisões ao longo dos anos seguintes. Nesse processo, o antigo ministro do petróleo, Vagit Alekperov, beneficiou-se com a concessão da exploração de campos de petróleo para sua empresa, a Lukoil. Em 1993, outra divisão da Rosneft levou à criação da Yukos e da Surgutneftegaz.

A criação da Yukos está intimamente associada ao nome de seu proprietário, Mikhail Khodorkovsky, que adquiriu a empresa por um valor bastante abaixo do mercado (US\$ 390 milhões), por meio de seu banco (Menatep Bank). Logo depois da aquisição, o valor de

mercado da empresa foi estimado em US\$ 15 bilhões. Mikhail Khodorkovsky, até sua prisão, em 2003, era considerado o homem mais rico da Rússia. A história de Khodorkovsky demonstra a tentativa malograda de um indivíduo que, com base em seu grande poder econômico, buscou interferir na política estatal. Esse capítulo da história russa ecoa até hoje⁷⁰ e mostrou a determinação de Putin de se livrar de qualquer potencial adversário político. Em que pese as acusações “oficiais” de evasão de divisas e de sonegação de impostos, o fator mais importante do caso Yukos permanece sendo a demonstração de poder e a determinação do governo Putin de eliminar todos os adversários políticos. Como pano de fundo, estava a tentativa da Yukos de desafiar projetos de petróleo do governo russo e de buscar atrair investidores estrangeiros para dentro da Rússia, o que foi considerado uma ameaça ao setor estratégico da economia russa⁷¹. Em suma, o episódio Yukos representou a vitória do projeto de reforço do poder do Executivo na Rússia, por meio de uma estratégia de eliminação de forças opositoras (MENDRAS, 2012).

Entre 2000 e 2007, o setor mostrou forte recuperação do nível de produção, o que levou a Rússia a ultrapassar a Arábia Saudita no ranking de maiores produtores. A produção de petróleo aumentou 80% entre 2000 e 2005 (ELLMAN, 2006, p. 109), o que gerou excedentes exportáveis, responsáveis por grande parte da renda externa russa. Em 2007, o setor gerou superávit comercial de US\$ 140 bilhões. Já a produção de gás cresceu de 561 bilhões de metros cúbicos, em 1996, atingindo US\$ 612 bilhões de metros cúbicos, em 2006. (SCHUTTE, 2011).

Para grandes produtores de *commodities* energéticas, como é o caso da Rússia, um dos maiores desafios é escapar da “doença holandesa”, ou seja, diminuir a dependência de matérias-primas esgotáveis e evitar que os fluxos de recursos do setor impactem na valorização da moeda, o que, por conseguinte, levaria à perda de dinamismo da economia doméstica. No caso da Rússia, em 2004 criou-se o Fundo de Estabilização, no qual seriam depositadas parte das receitas do setor petrolífero. Contudo, grande parte da receita de petróleo fica à disposição do governo, para investimento na modernização da economia.

⁷⁰ Recentemente, em dezembro de 2013, Khodorkovsky obteve liberdade. Ver notícia em: <http://www.theguardian.com/world/2013/dec/20/mikhail-khodorkovsky-germany-prison-pardon-putin>.

⁷¹ Segundo Goldman (2008, p. 112), em 2004, a empresa era a maior produtora de petróleo russo. A estratégia era entrar no mercado norte-americano e, para isso, lançou mão de um projeto para a construção de um oleoduto do Mar de Barentz para Murmansk, desafiando a empresa estatal Transneft, que tinha o monopólio dos oleodutos. Outro projeto previa a construção de um oleoduto da Sibéria para a China. Aparentemente, a gota d’água para Putin foi a negociação com a Exxon Mobil e a Chevron para a venda de parte da Yukos. Três semanas antes de Khodorkovsky ser preso, em outubro de 2003, a empresa assinou um memorando de intenções com a Exxon Mobil.

Nesse sentido, é clara a mensagem do presidente D. Medvedev⁷², em 2009, quando assinalou dois problemas da economia russa: a predominância das atividades extrativas e o atraso do sistema financeiro nacional. Isso indica a preocupação do governo com a necessidade de promover a irradiação das rendas extraordinárias do setor de energia para as outras áreas da economia (MEDEIROS, 2008).

Pode-se afirmar que a política de proteção das rendas do petróleo tem-se mostrado exitosa até o momento: os impostos foram rebaixados para os demais setores da economia, ao mesmo tempo em que foram garantidos, internamente, preços de energia mais baixos que os praticados no mercado internacional. Essas ações permitiram a redução dos juros e a criação de um ambiente favorável aos negócios. Dessa forma, as empresas puderam se capitalizar e o mercado interno reagiu, afastando o perigo da desindustrialização.

No setor de gás, o controle permaneceu nas mãos da Gazprom, que resultou do desmembramento do Ministério do Gás e teve à frente do ex-ministro, Viktor Chernomyrdin. A Gazprom não foi desmembrada, como ocorreria com o setor petrolífero, contudo, teve suas ações abertas na Bolsa. Inicialmente, o Estado russo controlava a totalidade das ações, mas, gradualmente, estas foram vendidas para investidores privados. No final dos anos 1990, embora o governo fosse o maior acionista, quase 62% das ações da empresa estavam em mãos de agentes privados (SCHUTTE, 2011).

Em linha com o objetivo de garantir o controle sobre setores estratégicos e eliminar concorrentes ao seu poder, Putin colocou um velho conhecido dos tempos de São Petersburgo, Dmitri Medvedev, que oito anos mais tarde viria a se tornar presidente, em um esquema de composição de poder com Vladimir Putin, o qual será analisado mais adiante. Sob Medvedev, o Estado aumentou sua participação para mais de 50% no controle da empresa.

Do exposto até aqui, fica clara a importância do setor energético para a Rússia, não somente na economia, mas também – e principalmente – na política. Nesse sentido, é importante ressaltar o encadeamento direto entre os números da economia petrolífera e o ambiente político nacional. A elevação rápida dos preços do petróleo, no pós-crise de 1998, levou o público a associar a figura de Putin à melhora dos índices econômicos, o que contribuiu para o aumento de sua popularidade e para a criação da imagem de governo forte, elemento-chave da política de Putin (SEGRILLO, 2011). Esse último aspecto será abordado a seguir, quando é analisada a composição das forças no jogo político doméstico.

⁷² Sua fala foi durante o Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo, em junho de 2009, que tratou do impacto da crise global na economia russa.

2.3.2.2 O sistema político de Putin

Fortalecido, internamente, pela melhoria econômica e pela grande base de sustentação eleitoral, Putin pôde colocar em marcha um estilo político muito diferente daquele de Yeltsin. Enquanto este se viu enfraquecido pela crise política e econômica nos anos 1990, que o impedia de adotar uma política externa mais robusta, Putin reuniu as condições para, a partir de sua chegada ao poder, recolocar a Rússia no centro da política internacional, resgatando o poder e o prestígio russos. Para entender a política externa de Putin, é importante entender como Putin organizou as forças políticas ao seu redor para apoiar seus desígnios.

Logo que chegou ao poder, Putin teve de enfrentar um sistema político ainda muito influenciado pelos aliados de Yeltsin, num esquema de forte personalismo político e de persistência da corrupção. Bettina Renz (2006) aponta para o fato de Putin não ter estado filiado a nenhum partido no momento em que subiu ao poder, o que restringiu as formas de recrutamento de aliados e de ministros para compor seu governo. Assim, além de manter alguns políticos da era Yeltsin, Putin recorreu a pessoas que conhecera ao longo de sua carreira nas estruturas de força e segurança do País (KGB e FSB), o que veio a se tornar uma das características mais importantes de seu governo: o grande número de indivíduos com um passado ligado às forças de segurança.

Essa elite que ascendeu ao poder junto com Vladimir Putin é constantemente referida como um grupo social coeso – os Siloviki⁷³. Esse grupo seria composto por funcionários graduados dos órgãos responsáveis pelo exercício do poder de coerção e violência em nome do Estado. Esse fato está intimamente ligado com a história pessoal de Putin e, também, com o estado das forças de segurança ao longo do governo Yeltsin.

Os Siloviki são altamente nacionalistas e entendem que cabe a um Estado forte desempenhar um papel importante na vida econômica do País. Para eles, setores estratégicos não devem ser deixados sob o controle privado, quanto mais se for estrangeiro. O investimento privado no setor de recursos naturais deve ser fortemente controlado pelo Estado, que deve impor *royalties* elevados sobre a exploração, uma vez que os recursos pertencem ao povo (MENDRAS, 2012; BREMMER, CHARAP, 2006).

⁷³ A palavra silovik (singular de siloviki) é derivada da expressão “silovye struktury”, que significa estruturas de força (BREMMER, CHARAP, 2006). Conforme Illarionov (2009), existem atualmente na Rússia 22 órgãos que poderiam ser classificados nessa categoria. O mais conhecido deles é o Serviço Federal de Segurança, que sucedeu o Komitet Gosudarstvenno Bezopasnosti (KGB), antiga agência secreta de informação e segurança da URSS.

Um fato curioso é que essa visão está perfeitamente alinhada com o pensamento de Putin, que inclusive defendeu, em sua tese de doutorado⁷⁴, o maior controle do Estado sobre a economia, com o objetivo de recuperar o status da Rússia como superpotência. Na tese, Putin delineia um plano para o Estado russo retomar o controle sobre os recursos naturais do País, assim como sobre as empresas privatizadas por Boris Yeltsin, de forma a integrá-las verticalmente em conglomerados industriais capazes de competir com firmas multinacionais. Para Putin os interesses do Estado deveriam estar acima da busca por lucros (GOLDMAN, 2008) (PUTIN, 2006).

De fato, o que era apenas uma tese começou a se converter em realidade no governo Putin. Além da reestatização de ativos no setor petrolífero – que já foi abordada anteriormente –, o governo russo criou uma megacorporação na área de aviação – a United Aviation Corporation, resultado da fusão entre a MIG, a Sukhoil e a Tupolev, entre outras – e outra na área de construção naval – a United Shipbuilding Company (YASMANN, 2007). Além destas, estão em discussão a formação de gigantes da área de mineração e de metalurgia.

É importante observar que, durante o governo Yeltsin, os órgãos de segurança haviam sido enfraquecidos, em razão dos poucos recursos disponíveis e, também, dentro de uma estratégia de enfraquecimento das estruturas administrativas locais, em vista do que se acreditava na época ser uma necessidade de reforço do poder central em Moscou.

Segundo Andrei Soldatov, ao recrutar membros dos órgãos de segurança e ao lhes conferir poder político, Putin erigiu uma nova nobreza. Em 2006, 77% das posições mais altas do governo eram ocupadas por essa classe (SOLDATOV, BOROGAN, 2010). De fato, os Siloviki ocupam as posições mais altas e mais influentes do governo Putin. Dentre os postos-chave, cabe citar os seguintes nomes: Sergei Ivanov, ex-secretário do Conselho de Segurança da Federação, ex-ministro da Defesa e atual Chefe de Gabinete de Putin; Viktor Cherkesov, chefe da Agência Federal para Compras governamentais do setor Militar e Equipamentos especiais; Viktor Ivanov, diretor do Serviço Federal de Controle do Tráfico de Drogas; Nikolai Patrushev, que, de 1999 a 2008, foi diretor da FSB e, desde então, ocupa o posto de Secretário do Conselho de Segurança da Federação; e, Igor Sechin, um dos homens mais poderosos do País, atual diretor da estatal de petróleo Rosneft (RENTZ, 2006).

⁷⁴ A referência à tese de doutorado foi retirada de Goldman (2008). A tese foi submetida ao Instituto de Mineração de São Petersburgo em junho de 1997. Nela, conta um plano de recuperação econômica para que a Rússia retome o lugar de superpotência. Segundo Putin, o Estado deveria tomar controle sobre os recursos naturais do país, assim como sobre as empresas privatizadas sob Yeltsin, afim de integrá-las verticalmente em conglomerados industriais – as empresas “campeãs nacionais”- capazes de competir internacionalmente. (PUTIN, 2006; GOLDMAN, 2008).

Essas personalidades encontram-se também reunidas no Conselho de Segurança (CSF) da Federação, que é o órgão principal de formulação política e de criação de consenso do País. Dentre seus membros permanentes estão: Putin, Medvedev, Serguei Lavrov (Ministro das Relações Exteriores), Anatolii Serdyukov (Ministro da Defesa), Mikhail Fradkov (diretor da Inteligência russa), dentre outros. O CSF teve papel fundamental na reformulação dos principais documentos de Defesa e de política externa durante o governo de Putin e Medvedev. Durante o governo deste último, os poderes do CS foram alargados, para incluir, também, a implementação de políticas, o que faz deste órgão o principal fórum para determinar as direções da política doméstica e externa (MONAGHAN, 2012).

Fica evidente que os indivíduos que participam do círculo restrito de Putin detêm posições importantes na economia e na política, o que, por sua vez, é reflexo da imbricação de interesses no seio do governo. Conforme Renz (2006) e Mendras (2012), a composição do Estado russo com base em uma elite fortemente ligada às estruturas de força tende a explicar, em certa medida, a ênfase dada pelo governo Putin ao papel preponderante do Estado na organização econômica da Rússia. Assim, parece natural que esses indivíduos apoiem medidas de reforço do complexo industrial-militar do País, pois estas vão ao encontro de seus interesses públicos e privados.

Ainda que haja dissonâncias dentro desse grupo, com brigas pelo poder, a homogeneidade da elite tende a ser fator preponderante (RENZ, 2006). As consequências disso para a sociedade russa são a baixa renovação dos quadros da burocracia russa, e um sistema de recrutamento que privilegia a lealdade, em detrimento da meritocracia. Muitos analistas apontam esses fatores como o “calcanhar de Aquiles” do governo russo, pois impediriam a modernização do aparato estatal, além de ter consequências deletérias para o amadurecimento da democracia no País.

O que se depreende dessas considerações é que o poder na Rússia está estruturado de maneira bastante restrita e com alto grau de continuidade da cúpula tomadora de decisão. De maneira geral, as mudanças são raras. Por exemplo, o Ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergei Lavrov, ocupa o cargo desde 2004. Rashid Nurgaliev ocupa o cargo de Ministro do Interior desde 2002. Outros, como Igor Sechin e Vladislav Surkov ocupam cargos altos no governo desde 1999 (MONAGHAN, 2012).

O sistema de recrutamento de Putin é fundamental para entender os caminhos trilhados pelo governo russo nos últimos anos. Sem buscar respostas categóricas para a adoção de uma política em detrimento de outras, o que essas considerações indicam é que há, sim, forte influência de indivíduos que julgam importante a ênfase na reestruturação das

forças russas, o que tem implicações para o reativamento, modernização e desenvolvimento da indústria bélica, como será visto no capítulo IV.

A seguir, serão estudados a formação da diarquia (*tandem*) Putin-Medvedev e os principais aspectos da política externa da Rússia no período 2002-2013.

2.3.2.3 A estrutura de poder na Rússia: a diarquia Putin-Medvedev

Ao longo dos dois mandatos de Vladimir Putin (2000-2004; 2004-2008), o poder na Rússia foi organizado de maneira a reforçar a estrutura do Estado e criar um sistema vertical de poder, com reforço da figura do Presidente. De fato, a Rússia adota um sistema de governo muito similar ao francês, em que há a figura do Presidente – geralmente responsável pelas questões de Estado e, portanto, pela política externa do país –, e o Primeiro-Ministro, mais ocupado com as questões políticas domésticas.

Após sua reeleição em 2004, Putin enfrentava um cenário político enigmático a respeito de sua manutenção no poder a partir de 2008. Criou-se grande especulação em torno do tema da transição de poder no país e a manutenção da política de Putin. A maneira como se processou a campanha e o fato de Putin ter lançado à Presidência seu aliado e ex-colega⁷⁵ dos tempos de São Petersburgo, Dmitri Medvedev, foram demonstrações de que Putin continuava no comando. Isso foi confirmado pelos votos na eleição de 2008, em que Dmitri Medvedev assumiu o posto de Presidente da Federação da Rússia, enquanto Putin foi confirmado no cargo de Primeiro-Ministro.

Para Monaghan (2012) a sucessão de 2008 trouxe à tona no cenário político russo a formação de uma diarquia, ou *tandem*, a qual seria confirmada quatro anos mais tarde, nas eleições de 2012. O efeito mais notável desse jogo de poder foi a garantia da estabilidade e da previsibilidade da política russa no curto e médio prazos.

Em 24 de setembro de 2011, Dmitri Medvedev anunciou no Congresso do Partido Rússia Unida que não buscaria a reeleição, indicando Vladimir Putin para Presidente. Esse dia

⁷⁵ Putin e Medvedev conhecem-se há muito tempo. Nos anos 1990, trabalharam juntos em São Petersburgo. Em 1999, quando Putin tornou-se Primeiro-ministro, ele trouxe Medvedev para trabalhar como ele. Medvedev foi nomeado vice-chefe da Casa Civil do Kremlin e coordenou a campanha de Putin para a presidência, em 2000. Medvedev também atuou como presidente do Conselho Diretor do Gazprom. Em novembro de 2005, foi nomeado vice-primeiro-ministro. Desde então, faz parte do grupo seleto de pessoas do círculo de Putin. Dessa forma, entende-se que a escolha de Medvedev para ser sucessor de Putin nas eleições de março de 2008 nada mais foi do que uma estratégia para a manutenção de Putin no poder, uma vez que este encontra-se barrado por lei para exercer um terceiro mandato consecutivo (MONAGHAN, 2012, p.5).

é considerado por muitos como “o dia que mudou a Rússia”⁷⁶, por deixar claro que Putin não deixaria o poder tão rapidamente. O que Medvedev fez, ao longo de sua gestão (2008-2012), foi continuar o projeto de poder de Putin, completando a verticalização das esferas de poder e buscando criar mecanismos para aprimorar a burocracia e a economia russas.

Ao longo de seus quatro anos de governo, Medvedev teve de lidar com os impactos da crise econômica sobre a Rússia, a qual foi responsável por uma queda de 7,9% no PIB do país em 2009⁷⁷. Como desdobramento disso, o novo presidente acentuou a necessidade de modernizar a economia, para que o país se livrasse do estigma do “retrocesso” em relação aos países mais desenvolvidos. Em seu discurso no Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo, em 2009, Medvedev ressaltou dois importantes desafios ao Estado russo: a predominância das atividades extrativas e, em segundo lugar, o atraso do sistema financeiro nacional. Esses aspectos estão intimamente associados, o que aponta para a necessidade de promover a canalização das rendas do setor de energia para os demais setores da economia (POMERANZ, 2009b; MEDEIROS, 2008).

Em relação ao estilo de governo, pode-se afirmar que Medvedev adotou um viés mais “ocidentalista” e liberal que Putin. Assim, dividiram-se as funções no seio do poder russo: Putin assumiria o papel de líder mais duro, para lidar com problemas de confrontação, enquanto que Medvedev buscaria, com seu carisma, aproximar-se da população e promover uma imagem externa do país que indicasse abertura à democracia e à modernização.

Em artigo publicado em agosto de 2009, intitulado “Avante Rússia!”⁷⁸, Medvedev afirma que, para se modernizar, a sociedade russa precisa de recursos intelectuais das sociedades pós-industriais, sendo necessárias a reaproximação com os países ocidentais. Medvedev também discorre sobre a necessidade de cooperação com parceiros próximos e estratégicos, mencionando a necessidade de desenvolver a cooperação global com os membros da OCX⁷⁹ e do BRICS.

Cabe ainda mencionar os planos do governo Medvedev que se relacionam com os objetivos de modernização supracitados. Durante seu governo, deu-se início à construção de um centro de inovação nos mesmos moldes do Silicon Valley americano, a chamada “Cidade da Inovação”, ou Skolkovo. Este seria um grande parque tecnológico, capaz de competir no

⁷⁶ A respeito, ver a notícia publicada em: <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/09/september-24-2011-the-day-that-changed-russia/262807>>.

⁷⁷ Conforme SEGRILLO (2011).

⁷⁸ Versão traduzida do russo disponível em: <http://www.consrio.mid.ru/medvedev.html>. Acesso em abril de 2014.

⁷⁹ Organização de Cooperação de Xangai, criada em 2001, e que reúne China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão. A organização tem por finalidade a cooperação em temas de segurança, embora também trata de temas econômicos.

mercado global, reunindo pesquisadores, engenheiros, programadores de software e demais profissionais das áreas de inovação em uma cidade, com capacidade para abrigar até 30 mil habitantes (RÚSSIA, 2009a). Para alavancar os investimentos em Skolkovo, foi criado um regime legal e tributário especial, o qual concede isenções de impostos e incentivos para as empresas que vierem a nela se instalar (POMERANZ, 2011). A Rússia tem promovido o novo Centro e tem buscado parceiros internacionais, inclusive empresas brasileiras, para sediarem parte de suas operações na Rússia⁸⁰.

Como se viu, a diarquia Putin-Medvedev representou uma estratégia de consolidação de poder, ao mesmo tempo em que esses líderes buscaram promover mudanças na economia, de modo a garantir o lugar da Rússia entre os centros avançados do capitalismo. Cabe, por fim, analisar a política externa russa durante esse período e de que maneira esta se relaciona com os objetivos e interesses dos governantes russos.

2.3.3 A política externa da Rússia: a potência ressurge?

A política externa russa pode ser resumida a uma única estratégia: a restauração do País à condição de potência. A Rússia busca reaver sua preeminência no cenário externo, valendo-se de uma estratégia de reforço da multipolaridade. Esse aspecto tem sido reiterado em diversos documentos oficiais e declarações de Putin e de seu chanceler, Sergei Lavrov (LAVROV, 2012; TSYGANKOV, 2011; MONAGHAN, 2012).

No documento do Ministério de Relações Exteriores russo (MID), intitulado “Conceito de Política Externa da Federação da Rússia”⁸¹, publicado em fevereiro de 2013, constam como objetivos a multipolaridade, baseada numa distribuição mais equitativa do poder entre os diversos centros da política mundial, além da defesa do direito internacional e do papel da ONU. O documento ainda apresenta a Rússia como um ator disposto a influenciar os rumos das relações internacionais, indicando que a inadequação das estruturas de poder atuais (as quais estão ligadas à OTAN) tende a produzir ameaças e instabilidades à segurança internacional.

Em linha com esse pensamento, a Estratégia de Segurança Nacional para 2020, editada em 2009, explicita que a transição no sistema internacional – de um sistema de blocos

⁸⁰ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 566, 18/05/2011.

⁸¹ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MID). Documento disponível em: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D. Acesso em abril de 2014.

para um sistema multivetorial –, somado ao potencial de recursos russos alargou as possibilidades do País de reforçar sua influência no cenário mundial.

De acordo com Tsygankov (2011), os objetivos da política externa russa podem ser traçados com base nos seguintes pontos: a) garantir sua posição de poder em sua esfera de influência imediata (o espaço pós-soviético, atualmente reunidos na CEI); b) evitar a todo custo a expansão do Ocidente, via OTAN, para esses países; c) garantir papel preponderante na ordem internacional, pela via da defesa da ordem multipolar; e, d) participar – embora de maneira crítica – das instituições de governança global, como forma de aumentar sua influência.

A respeito do primeiro ponto, de fato, a Rússia não somente concebe a região das ex-repúblicas soviéticas como sua zona de influência, como também acredita poder nela exercer certos direitos. A política russa para essa região busca, sobretudo, afastar o Ocidente do “exterior próximo”, como Moscou costuma designar essa região. Há diversos interesses em jogo: por um lado, Moscou atrai uma grande parte de imigrantes desses países, que trabalham na capital e enviam suas economias para os países da região; por outro, há forte influência linguística e cultural entre os grupos dessas sociedades, o que não deve ser subestimado. Além disso, a Rússia é o pilar principal de arranjos integracionistas, tais como a Comunidade Econômica da Eurásia⁸² e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)⁸³.

Como já mencionado na seção a respeito das relações Rússia-EUA, houve, no início do governo Putin, uma tentativa de aproximação com o Ocidente, cujo marco pode ser colocado na fase pós-11 de setembro. Contudo, essa aproximação mostrou-se efêmera, à medida que Washington mostrou seu crescente unilateralismo na política internacional. A partir daí, e tendo em conta a melhora das condições político-institucionais e econômicas para

⁸² A Comunidade Econômica Eurásiana (CEE) é um projeto de integração econômica regional que teve início em 2011, entre Bielorrússia, Cazaquistão e Rússia. Neste ano, foi estabelecida a União Aduaneira e o Espaço Único Econômico, os quais ficam subordinados à Comissão Econômica Eurásiana, criada na mesma ocasião. O objetivo da CEE é se tornar, até 2015, uma União Econômica Eurásiana, conforme constam nos tratados constitutivos. O projeto se baseia largamente na experiência europeia e é considerado pela Rússia estratégia fundamental para manter sua influência na região pós-soviética, bem como para fomentar os negócios russos na região. Fonte: Eurasian Economic Commission “Eurasian Economic Integration: Facts and Figures”, 2013. Disponível em: <<http://www.eurasiancommission.org/en/Pages/default.aspx>>. Acesso em abril de 2014

⁸² A partir de 1 de janeiro de 2010, criou-se um regime aduaneiro único, com a instituição de um novo Código Aduaneiro. Em 2011, eliminaram-se os controles de fronteira. Em 2012, iniciam-se os trabalhos da Comissão Econômica Eurásiana e de sua Corte. A previsão é de que a União esteja completa até 1º de janeiro de 2015. Dados retirados de Chatham House. Briefing Paper. Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry? Agosto de 2012.

⁸³ A Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) foi criada em 1992. Trata-se de uma aliança militar entre Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão. Fonte: http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm.

a Rússia, esta passa a demandar um papel mais preponderante nas relações internacionais, advogado por uma ordem multipolar.

A maior evidência da retomada do poder russo na política internacional pode ser atribuída a sua ação contra a Geórgia, em 2008. Nesse episódio, a Geórgia atacou a província separatista da Ossétia do Sul com o intuito de retomá-la. Os russos, que mantinham “forças de paz”⁸⁴ na região, responderam com uma invasão militar, a qual levou apenas alguns dias. Acredita-se que a Geórgia vinha sendo apoiada pelos norte-americanos e que o presidente georgiano, Mikhail Saakashvili, atendia a interesses dos EUA na região. O resultado desse episódio foi a demonstração de força dos russos, deixando claro que o Kremlin não admitiria ingerência em sua zona de influência. Como consequência, houve o desmembramento das regiões “russófilas” da Abkházia e da Ossétia do Sul e o posterior reconhecimento, por parte de Moscou, de suas independências (ROBERTS, 2010).

É interessante observar que nenhum dos países da CEI reconheceu a independência das regiões da Abkházia e Ossétia do Sul⁸⁵, o que mostra sua vontade de se distanciar da política externa de Moscou. De fato, para os países vizinhos, há todo um outro lado da história. O reforço da posição da Rússia é observado com reservas por esses países, uma vez que as demonstrações de poder de Moscou trazem consigo o temor de uma volta ao passado. Nesses países, há clivagens importantes, que se relacionam à dinâmica de suas sociedades. Muitas pessoas nesses países tendem a enxergar na aproximação com o Ocidente uma chance de modernizar suas economias, ou de alcançar melhores oportunidades de vida. Para os governantes, estar entre os dois lados – Ocidente e Rússia – é muitas vezes usado como barganha para conquistar melhores posições, seja em questões econômicas, seja em questões políticas.

O segundo ponto se relaciona com o primeiro, isto é, a Rússia busca proteger seus interesses no espaço pós-soviético e considera uma ameaça a sua existência a expansão da OTAN para essa região⁸⁶. Como já discutido na seção inicial deste capítulo, os recentes episódios na Geórgia (2008) e na Ucrânia (2013-14) mostram que a Rússia não tolerará a incorporação desses países à Aliança Ocidental. A Rússia tem conseguido garantir a manutenção de sua influência na região a partir da base militar em Sebastopol.

⁸⁴ Mendras (2012) afirma que não se tratam verdadeiramente de forças de paz, e sim de efetivos militares estacionados na região, para garantir os interesses russos.

⁸⁵ Como será visto, apenas Nicarágua e Venezuela reconheceram a independência dessas regiões.

⁸⁶ A Doutrina Militar publicada em 2010 identifica a expansão da OTAN como um perigo externo (*opasnost*) (TSYGANKOV, 2011). A Rússia detém grandes interesses econômicos e militares em países da CEI, como rotas de passagem de oleodutos e gasodutos que atendem o mercado europeu, além de bases militares, como em Sebastopol, na Criméia.

A questão energética tem, igualmente, papel preponderante, em que pesem os recorrentes atritos entre os membros da CEI e Moscou. A Rússia tem na “diplomacia de gasodutos” elemento de relevo em sua política externa. Há constantes desentendimentos com países da região acerca das tarifas de trânsito para o gás, bem como a respeito dos pagamentos pelo fornecimento de gás a esses países. Os membros da CEI recorrem constantemente a um jogo pendular entre Moscou e o Ocidente, tentando extrair vantagens, ora de um lado, ora de outro, como é o caso da Ucrânia⁸⁷.

Na tentativa de diminuir a dependência da Ucrânia e de Belarus para o abastecimento de gás à Europa, Moscou busca alternativas. Nesse sentido, lançou o projeto do gasoduto Nord Stream, que deverá cruzar o Mar Báltico em direção à Alemanha, percorrendo 917 km e atravessando zonas econômicas exclusivas da Finlândia, Suécia, Dinamarca, Polônia e países bálticos. Outro projeto capitaneado pela Rússia é o gasoduto South Stream, que planeja transportar gás em direção à Itália e à Áustria, percorrendo 900km através do leito do Mar Negro. Esse projeto é considerado rival direto do gasoduto europeu Nabucco⁸⁸, apesar de os custos de construção do gasoduto russo estarem estimados em mais do que o dobro do concorrente europeu.

O terceiro e quarto itens se referem às mudanças na ordem internacional, a partir a ascensão de novos centros de poder e sua influência nos rumos da política internacional. Moscou entende que, além da Rússia, esses centros seriam formados por potências emergentes, tais como a China, a Índia e o Brasil. Nesse sentido, o agrupamento BRICS pode ser entendido como parte essencial da estratégia russa.

No artigo “Relações internacionais no novo sistema de coordenadas”⁸⁹, Lavrov também faz referência ao surgimento de “ordem mundial policêntrica”, em oposição a estruturas hierárquicas que teriam dominado até recentemente a política mundial.

A diplomacia do BRICS é uma das ferramentas de que a Rússia dispõe para fazer valer seu papel como potência no sistema internacional. No âmbito do BRICS, a Rússia apoiou a reforma das estruturas de governança global, tais como as Instituições de Bretton Woods (BW), além de apoiar a reforma do CSONU, com a inclusão de novos membros, inclusive do Brasil.

⁸⁷ Mas não apenas a Ucrânia. No Quirguistão, houve barganha com a instalação da base militar norte-americana de Manas.

⁸⁸ Trata-se de infraestrutura que traria gás diretamente do Azerbaijão, Irã e países da Ásia Central para a Europa, percorrendo 3.300km pelos territórios da Turquia, Geórgia, Bulgária, Romênia e Hungria e, dessa forma, quebrando o monopólio russo de abastecimento de gás à Europa.

⁸⁹ Artigo disponível em português no site: <http://www.voltairenet.org/article161999.html>. Acesso em abril de 2014.

Por meio de seu envolvimento em esquemas diplomáticos multivetoriais, a Rússia consegue obter maior voz na política internacional, sem que sua atuação cause desconfianças, principalmente dos países europeus e dos americanos. Nesse sentido, cabe destacar as ações levadas a cabo no âmbito do BRICS no enfrentamento da crise financeira de 2008, as quais levaram à reforma dos mecanismos de voto das Instituições de BW⁹⁰, com ganho de espaço para os emergentes. Além disso, ensaia-se a possibilidade de uso de moedas locais no comércio exterior e o estabelecimento de um banco de desenvolvimento dos BRICS. É notável, também, o fato de que a Rússia formou Parcerias Estratégicas com todos os membros do BRICS (KUCHINS, 2000).

A importância da iniciativa BRICS para a Rússia pode também ser percebida no fato de o governo ter elaborado um documento oficial⁹¹, no qual constam as diretrizes de sua participação no agrupamento. Constam como objetivos para a Rússia o reforço de sua posição internacional, o apoio à cooperação entre os países como forma de aumentar suas capacidades de exportação. Esse objetivo deixa entrever uma abordagem essencialmente comercialista nas relações da Rússia com seus parceiros, não obstante os ganhos que os russos almejam obter da aproximação entre os membros do BRICS no âmbito multilateral. Há, assim, uma certa clivagem de interesses: no plano multilateral, a Rússia prevê ganhos com uma melhor inserção; no plano bilateral, os russos procuram parceiros comerciais. Não necessariamente esses objetivos estão de acordo com as percepções de ganhos e interesses dos outros membros do BRICS, como o Brasil. As relações bilaterais serão objeto de análise mais aprofundado no capítulo III. Por ora, cabe analisar os interesses e as posições da Rússia no plano multilateral, em que o País tem alinhado o discurso com os demais BRICS em favor do fortalecimento do multilateralismo e de reformas dos mecanismos de governança global⁹².

A respeito do lugar da América Latina na política externa russa, cabe mencionar o discurso do chanceler russo Sergei Lavrov, em 2008:

Nós saudamos o papel da América Latina nos esforços para democratizar as relações internacionais no contexto da crescente multipolaridade no mundo. Nós acreditamos que esses processos são do interesse de toda a humanidade. A Rússia

⁹⁰ A partir de 2014, Brasil, China, Índia e Rússia passarão a contar com 13,5% dos direitos de voto do FMI, contra 8,9% em 2010.

⁹¹ Russia's Concept of its participation in the BRICS (2012). Disponível em: <http://eng.kremlin.ru/acts/5146>. Acesso em março de 2014.

⁹² Um dos marcos dessa postura russa foi o discurso de Vladimir Putin, em 2007, durante a Conferência de Segurança de Munique, em que critica o unilateralismo estadunidense e as instituições dominadas pelo Ocidente, propugnando uma nova ordem global com papel crescente das potências emergentes.

está interessada em estreita cooperação com nossos parceiros latino-americanos, em resposta aos interesses recíprocos que estes têm mostrado (tradução nossa).⁹³

Na América Latina, além de se valer do declínio do poder dos EUA na região, a Rússia busca, também, aproveitar oportunidades de mercado, em linha com o que outros países do BRICS vêm praticando na região. Nesse sentido, as estratégias comerciais são meios para auferir ganhos políticos. Interessam à Rússia a abertura dos mercados para seus produtos, expandindo sua zona de influência e, conseqüentemente, aumentando seu poder. Apesar de ter manifestado interesse em ser observador em algumas instâncias regionais, tais como UNASUL e MERCOSUL, o Kremlin tem preferido pautar suas relações com os países da região em termos bilaterais (BARYLAI, 2007).

Em 2008, logo após o conflito na Geórgia, o então presidente D. Medvedev realizou uma grande viagem à América Latina. Na ocasião, Medvedev chegou a comparar a região aos países da sua esfera imediata de influência, a CEI. A maioria dos contratos assinados durante a visita envolveu venda de armamento, equipamentos militares e ajuda econômica. Em Cuba, a Rússia se comprometeu a emprestar US\$ 20 milhões, além de conceder um crédito de US\$ 335 milhões para compras de produtos russos. Na Venezuela, houve assinatura de contratos venda de armas, helicópteros e promessa de formação de *joint-ventures* para exploração conjunta de petróleo, o que até o momento não se efetivou (BLANK, 2009). Interessava à Rússia, igualmente, obter reconhecimento da independência das regiões da Ossétia do Sul e Abkházia. Curiosamente, apenas a Nicarágua e a Venezuela reconheceram a independência dessas regiões. Não obstante o caráter meramente acessório dessa declaração, é interessante observar que a ação dos norte-americanos no espaço pós-soviético, em 2008, teve como desdobramento, por parte dos russos, uma aproximação com os países da América Latina.

Como se percebe, a maior aproximação com os países da América Latina nos anos 2000 contrasta com o relativo descaso durante os anos 1990, embora se possa citar alguns ensaios de aproximação ao final daquela década, como a viagem do então ministro das relações exteriores Primakov à região⁹⁴. Esse quadro parece se alterar a partir do governo Putin, quando começam os contatos mais frequentes, os quais, em muitos casos, vieram acompanhados de acordos comerciais. Essa mudança de comportamento em relação à região

⁹³ Tradução nossa do trecho: We welcome Latin America's role in the efforts to democratize international relations in the context of the objectively growing multipolarity in the world. We believe that these processes are in the interests of the whole [of] mankind. Russia is interested in the closest cooperation with our Latin American partners in reply to the reciprocal interest they are showing (SMITH *apud* BLANK, 2009).

⁹⁴ Entre os países visitados, estavam Brasil, Argentina, Colômbia e Costa Rica. (BLANK, 2009).

também está associada à melhora das capacidades do Estado russo. A partir de 2008, há forte crescimento do interesse russo pela região, o que pode ser considerada uma resposta às ações americanas na zona de influência russa (BLANK, 2009).

No próximo capítulo, trata-se de analisar as relações entre Rússia e Brasil, no marco da Parceria Estratégica assinada em fins de 2002.

3 A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL - RÚSSIA

Tendo em conta as linhas gerais das políticas externas de Brasil e Rússia apresentadas no capítulo anterior, este capítulo analisará, de forma detida, o complexo quadro em que se dá a formação da Parceria Estratégica (PE). Além de dar subsídios ao leitor para que este compreenda o panorama geral da relação bilateral, este capítulo tem por objetivo identificar os aspectos principais que ajudam a entender os avanços e recuos das relações entre os dois países, tanto no plano bilateral como no multilateral. Este capítulo baseia-se, em grande medida, na análise de documentos diplomáticos, tais como telegramas recolhidos da Embaixada brasileira em Moscou.

Como será visto, a Parceria, assinada em 2002, só adquire maior conteúdo e substância a partir de 2010, quando são colhidos resultados concretos, principalmente nas áreas de ciência e tecnologia (C&T) e defesa, as quais serão abordadas detidamente em capítulo à parte. Assim, em seus primórdios, a Parceria informava muito mais uma busca por laços mais estreitos do que efetivamente a constatação de uma parceria estratégica já consumada. Não obstante a retórica diplomática, as ações promovidas nos diversos eixos de cooperação demoraram a tomar forma e, em muitos casos, demonstraram percepções equivocadas a respeito das condições e interesses de cada lado.

Se, no plano bilateral, verifica-se baixo grau de implementação dos objetivos contidos na Parceria, o mesmo não pode ser afirmado com relação aos entendimentos firmados no plano multilateral. Com efeito, será nesta seara que Brasil e Rússia experimentarão uma maior convergência de posições e de interesses, exemplificados na concertação dos BRICS e na adoção de posições comuns na ONU acerca de temas da agenda política internacional. A aproximação no plano multilateral, em muitos casos, servirá como lastro à relação bilateral, realçando, de igual forma, o caráter “estratégico” contido na Parceria.

Este capítulo está organizado de modo a explicar, inicialmente, o período anterior à conclusão da Parceria, com os primeiros passos no início da década de 1990. Em seguida, passa-se a analisar o plano multilateral e as diversas ações levadas a cabo pelos dois países e que explicam a convergência de posições nesse âmbito. Por fim, apresenta-se a Parceria Estratégica e seus desdobramentos ao longo dos últimos anos.

3.1 As relações bilaterais Brasil-Rússia na década de 1990

Depois de um longo período de afastamento, devido às tensões da Guerra Fria, as relações entre Brasil e Rússia entram a década de 1990 com perspectivas de avanços, embora estes tenham permanecido mais como intenções do que resultados concretos. Ao longo da década, a situação político-institucional e a crise econômica, dos dois lados, acabaram por restringir as possibilidades de aproximação e de cooperação mais fluida em diversos setores. A Rússia estava envolvida com a crise desencadeada pelo fim do Estado soviético, em 25 de dezembro de 1991, e concentrou seus esforços nos objetivos mais imediatos, como o reordenamento do Estado e de suas relações externas⁹⁵. Para o Brasil, os anos 1990 representaram ajustes econômicos e crises políticas, principalmente nos primeiros anos da redemocratização. No campo político, houve a queda do primeiro presidente eleito pelo voto popular após a redemocratização, Fernando Collor de Melo, o que levou à crise de sucessão e à consequente ascensão de Itamar Franco ao poder. Durante esses anos, o Brasil buscou se desvencilhar de sua imagem negativa (de política e economia erráticas) para assumir uma posição mais forte no cenário internacional. Na economia, houve a adoção de medidas antiinflacionárias que, após muito anos, culminaram na criação do Real, o que renovou a credibilidade do País.

Do lado russo, os líderes políticos estiveram ocupados, até meados dos anos 1990, com o redesenho político-institucional do País. Os debates acerca desse tema envolviam as repartições de poderes na Federação, os mecanismos de financiamento do governo e, também, a política externa. A respeito desta, houve discussões e discordâncias a respeito do lugar da Rússia no mundo, se esta deveria se orientar para o Ocidente ou para o Leste, se podia ser considerada uma superpotência, e quais as percepções que tinha do Ocidente (CURTIS, 1996).

Após muitos debates, em abril de 1993, o chanceler Andrei Kozyrev apresentou um documento – o Conceito de Política Externa (CPE-1993) –, contendo as diretrizes da política externa da Rússia. Neste documento, afirmava-se que a Rússia é uma grande potência e que

⁹⁵ A Rússia herdou todas as obrigações de direito internacional da URSS, convertendo-se em seu Estado sucessor e garantindo, inclusive, o assento permanente da URSS no CSONU. A reconfiguração do espaço soviético levou à formação de 15 novos atores soberanos, dos quais 11 integraram, inicialmente, a Comunidade de Estados Independentes. O Brasil foi o primeiro país da América Latina a reconhecer os novos entes nas relações internacionais.

deve voltar sua atenção para as seguintes questões: garantir a segurança nacional pela via diplomática, proteger a soberania e unidade do Estado, proteger os direitos dos russos no estrangeiro, angariar apoio externo para se estabelecer uma economia de mercado, aprofundar a integração com a CEI, e construir relações com a região da Ásia-Pacífico, como forma de balancear as relações com o Ocidente.

Com relação à América Latina, o documento singulariza México, Brasil e Argentina como membros do Terceiro Mundo e cita como objetivos o aprofundamento da cooperação nas esferas política, comercial, econômica e científica e tecnológica. Há menção específica a respeito do potencial de cooperação com esses países nas áreas nuclear, de pesquisa espacial, produção de petróleo, indústria de processamento, tecnologia da informação e indústria de construção (MELVILLE, SHAKLEINA, 2005).

O CPE-1993 ainda menciona o potencial de intercâmbio econômico entre as regiões, em que a América Latina poderia figurar como fornecedora de bens alimentícios de baixo custo para a Rússia. Em contrapartida, esta forneceria armamentos para os países do continente. O documento deixa explícito que o aprofundamento das relações com os países da região se daria por meio de visitas de Estado do presidente Boris Yeltsin (MELVILLE, SHAKLEINA, 2005).

Depreende-se desse documento que a Rússia pretendia, no início década de 1990, aumentar o escopo de suas relações com os países da América Latina, mencionando, inclusive, o potencial do comércio com o Brasil. Contudo, apesar dos objetivos declarados, as iniciativas russas com relação ao Brasil tiveram poucos resultados nessa fase.

Segundo Jubran (2012), houve, em 1992, a visita de uma delegação comercial que propôs a criação de um banco russo-latino-americano para servir de base aos projetos comerciais da Rússia no continente. Além disso, ainda de acordo com Jubran, a partir de pesquisas em documentos diplomáticos, verificou-se que os russos pretendiam estabelecer uma montadora de aviões, a "Yak" (Як) no Rio Grande do Sul (JUBRAN, 2012, p.86). Apesar das propostas e a da disposição da Rússia de cooperar em áreas sensíveis, como área espacial e técnico-militar, oferecendo, inclusive, transferência de tecnologia, não foi dado seguimento aos contatos. Jubran identificou, ainda, a frustração das autoridades russas com a demora para a assinatura de acordos na área econômica, que seriam a base para o adensamento dessas relações.

A falta de resultados concretos nas relações russo-brasileiras, nessa época, está associada a questões de ordem interna. Naquele momento, ambos os países estavam envolvidos em processos diferentes, o que lhes tirava a atenção (e os esforços) das possibilidades de aprofundamento das relações. Concorreu para esse quadro de distanciamento a falta de envolvimento de altas autoridades nas relações bilaterais.

Com efeito, a vinda de Yeltsin ao Brasil, cogitada durante dois momentos (Rio-92 e posteriormente), não ocorreu, e mesmo a visita do chanceler Kozyrev, prevista para 1993, foi cancelada. Segundo Jubran (2012), a Rússia alegou dificuldades internas para os cancelamentos. Contudo, uma análise mais detida mostrará que a Rússia, naquele período, direcionava sua política externa para regiões mais prioritárias, como o “Exterior Próximo” e países como China e Índia. Nesse sentido, cabe destacar a viagem de Yeltsin à China, em 1992, e à Índia, em 1993. As relações com o Brasil ficaram, portanto, relegadas a um segundo plano nesses anos.

De maneira análoga, no início da década de 1990, o Brasil também vivia momentos de instabilidade interna, os quais se relacionavam a mudanças políticas (redemocratização, impeachment do presidente Fernando Collor) e a oscilações econômicas (combate à inflação). A instabilidade política e econômica brasileira não impediu, contudo, o estabelecimento de relações mais próximas com países como Índia e China⁹⁶. De fato, com a China há, nesses anos, o início de uma cooperação espacial que levaria ao desenvolvimento e lançamento de satélites CBERS em conjunto.

Assim, percebe-se que os fatores conjunturais da Rússia tiveram papel muito mais expressivo para explicar a falta de interesse em ações conjuntas do que as questões internas brasileiras. No início dos anos 1990, a Rússia passava por fortes turbulências e redefinições político-institucionais, as quais orientaram seu foco para a política doméstica e, também, para as questões relativas ao seu entorno imediato (CEI, e mesmo China e Índia).

A América Latina, nesses anos, teve baixa prioridade para a política externa russa. Conforme Bacigalupo (2000), durante os anos noventa, não haverá nenhuma visita presidencial entre os dois países. A última destas seria a ida de Sarney à URSS, em fins da década de 1980. Jubran (2012, p. 91) também destaca a dificuldade dos dirigentes latino-americanos de obter encontros com altas autoridades russas nesse período, o que frustrava as

⁹⁶ Com a China, o Brasil desenvolve desde os fins da década de 1980 estreita cooperação na área espacial. Já foram lançados 3 satélites com sucesso por meio desse programa (CBERS-1, CBERS-2 e CBERS-2B). O último lançamento, do CBERS-3, não foi exitoso. Adiantou-se o lançamento do CBERS-4, para 2014, mas sem confirmação a respeito da data do lançamento.

intenções de dar densidade às relações.

O que se observa é que um dos lados – o Brasil – estava mais empenhado em adensar as relações com o outro parceiro, enquanto que este, apesar da retórica, não privilegiava as relações no mesmo sentido. De fato, a única visita de um alto-representante da Rússia ao Brasil será em 1997, quando da vinda do chanceler Primakov ao Brasil, a qual será discutida mais adiante.

Do lado brasileiro, cabe mencionar a visita do então chanceler Celso Amorim à Rússia, em 1994. É interessante notar que a referida visita só se concretizou após o MRE ter recebido a confirmação de que Amorim seria recebido pelo presidente Yeltsin.

A visita de Amorim à Rússia resultou na assinatura de acordos em temas variados. Cabe mencionar os seguintes: a) Acordo de Cooperação para a Prevenção ao Uso e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas; b) O Desenvolvimento da Cooperação no Domínio da Defesa do Meio Ambiente entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia; e, c) Acordo de Consultas entre o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação da Rússia. Este último seria a base para a constituição, mais tarde, da Comissão para Assuntos Políticos (CAP), uma das estruturas políticas criadas para conduzir as relações bilaterais.

Além da visita do chanceler, outro evento politicamente relevante foi a visita – de caráter particular – do presidente recém-eleito Fernando Henrique Cardoso (FHC) à Rússia, em 1994. Na ocasião, FHC foi recebido pelo presidente Boris Yeltsin, o qual foi convidado a realizar visita de reciprocidade ao Brasil, oportunidade em que seria assinado o Acordo básico de cooperação e parceria. Contudo, esta visita jamais viria a ocorrer. Na época, as autoridades russas estavam com sua atenção voltada a questões internas, como a crise na Chechênia.

Apesar da aparente estagnação dos contatos, o ano de 1995 trouxe algumas novidades para as relações bilaterais. Trata-se da proposta de criação da Comissão de Alto Nível (CAN), lançada pelo presidente russo, em reunião com o presidente FHC à margem da 50ª Assembleia Geral das Nações Unidas. De acordo com a proposta, a CAN seria presidida, do lado brasileiro, pelo Vice-Presidente da República, e, do lado russo, pelo Primeiro-Ministro da Federação.

Em 1996, há a primeira visita de uma alta autoridade russa à América Latina após o desmantelamento da URSS. O chanceler visitaria diversos países da região, mas não viria ao Brasil. Jubran (2012) destaca entre os países visitados aqueles com quem a Rússia tinha uma cooperação mais desenvolvida, como Cuba, Venezuela e México. Com este último, a Rússia

assinou tratado de exploração espacial, bem como um acordo que previu a exploração de gás no País pela empresa russa Gazprom.

Dada a ausência de visitas presidenciais, além da ida de Amorim à Rússia, o marco mais importante na relação bilateral, foi a missão do chanceler Primakov ao Brasil em outubro de 1997. De fato, esta constituiu a única visita de uma alta autoridade russa ao País durante toda a década de 1990. A vinda do chanceler russo resultou na assinatura de vários acordos, dentre os quais cabe destacar a assinatura da “Declaração Conjunta sobre a Constituição da Comissão Mista Brasileiro-Russa de Alto Nível” e de três outros documentos que servem de base para a cooperação científica e tecnológica: o Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica; o Acordo sobre Cooperação Espacial para fins pacíficos; e o Acordo Cultural e Educacional.

Na ocasião, o chanceler russo afirmou que:

Nossos países passam por processos de abertura e modernização econômica, de ajuste e de liberalização competitiva do comércio internacional. No plano político, Brasil e Rússia têm interesses globais e ambos buscam a integração regional e a diversificação de suas parcerias na arena internacional.⁹⁷

Não obstante a retórica oficial, até o final daquela década, pouco foi realizado. Em muitos dos acordos acima mencionados, ambos os países levaram mais de dois anos para concluir a ratificação. No caso do Acordo sobre Cooperação Espacial, este só seria ratificado em 2002. Como base para a análise dos resultados da Parceria ao longo dos anos 1990, julga-se importante analisar as áreas em que a cooperação já vinha ocorrendo antes da assinatura da Parceria. Assim, as próximas seções buscam circunstanciar o leitor a respeito das iniciativas adotados nesse período.

3.1.1 O comércio bilateral

As trocas comerciais apresentaram crescimento significativo ao longo dos anos 1990. O volume de comércio, que, em 1992, era de meros US\$ 22 milhões, chega em 1999 a mais de US\$ 1 bilhão. O Brasil manteve-se largamente superavitário nas trocas (condição esta que se mantém até a atualidade). Segundo dados de 1999, a participação da Rússia no total de exportações do Brasil foi de cerca de 1,55%; quanto às importações, a Rússia representou cerca de 0,6% do total.

⁹⁷ CARNEIRO, Luiz Orlando. “Primakov faz alerta”. *Jornal Do Brasil*. 22 de novembro de 1997.

A pauta de comércio exterior durante os anos 1990 foi, também, assaz desequilibrada. As transações feitas no período estão centradas em poucos produtos de origem primária (agrícolas, minerais, fertilizantes), não havendo indicadores expressivos no que se refere a produtos manufaturados e/ou de maior tecnologia⁹⁸ (MDIC, 2014). Os dados analisados até aqui permitem constatar o baixo valor agregado da pauta de comércio exterior, impondo, claramente, um desafio de diversificação da mesma.

Somente os anos 2000 há a entrada de novos produtos na pauta, como as carnes, o que ocorre por iniciativa russa, que buscava novos fornecedores para aplacar a queda na produção interna. Para os russos, a diversificação das fontes de suprimento de carne também tinha, igualmente, o objetivo de fomentar a competição entre os ofertantes e forçar a redução do preço no mercado interno (JUBRAN, 2012).

Jubran (2012) levanta a questão de a Rússia não ver no Brasil um parceiro político, mas um potencial cliente para sua indústria bélica. Segundo o autor, um dos indicativos disso seria a forma célere com que foram criadas as adidâncias militares em cada país. Além disso, na visita do General Molinari, logo após a abertura do Adido em Moscou, os militares brasileiros foram surpreendidos com o que chamaram de “vivo interesse da parte russa em desenvolver cooperação com o Brasil na esfera (...) de comércio de armas” e o desejo de “setores importantes do complexo industrial-militar russo em expandir os negócios com o Brasil e com a América Latina”⁹⁹. A Rússia acenava, ainda, com a disposição de prestar assistência técnica e manutenção, havendo a possibilidade, inclusive, de instalar unidades de manutenção no Brasil¹⁰⁰.

Esse movimento de busca por novos clientes para a indústria bélica russa está intrinsecamente relacionado à reestruturação das Forças Armadas e da indústria bélica do País, a qual não podia mais contar com seu principal cliente – o Estado russo. Fazia-se, então, necessária a busca por clientes em outros países. Essas questões serão analisadas mais adiante, no capítulo específico sobre a cooperação militar. É importante notar que, apesar das perspectivas animadoras de negócio, a primeira grande aquisição militar do Brasil à Rússia só acontecerá em 2008, quando foi acertada a compra de 12 helicópteros¹⁰¹.

⁹⁸ Dados retirados do site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC, 2014).

⁹⁹ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 777, 16/09/1994.

¹⁰⁰ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 777, 16/09/1994.

¹⁰¹ A esse respeito, ver a notícia veiculada no portal Terra, em 3 de Setembro de 2012. Brasil recebe novos helicópteros russos para combate ao tráfico. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/brasil-recebe-novos-helicopteros-russos-para-combate-ao-trafico,4d81dc840f0da310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. Acesso em outubro de 2013.

3.1.2 A cooperação científico-tecnológica

A cooperação em ciência e tecnologia parecia se mostrar promissora, em vista das complementaridades entre os dois países. A Rússia, ainda que mais atrasada em relação ao Ocidente, detinha amplos conhecimentos e pessoal técnico capacitado em diversas áreas, notadamente, a espacial e a nuclear. O desmonte da URSS levou à ociosidade desses recursos humanos, os quais poderiam ser enviados para apoiar projetos de cooperação em outros países, garantindo, dessa forma, sua renda.

O Brasil, por seu turno, via com interesse a possibilidade de acesso a tecnologias nessas áreas. A identificação dessas sinergias fomentou a parceria na área científica e tecnológica. Em fins de 1995, mais de dois mil técnicos russos já haviam demonstrado interesse em trabalhar no Brasil¹⁰². Esse cenário ensejou a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica e Científica, no final de 1997¹⁰³.

Contudo, enquanto a Rússia via no Brasil um mercado para seus produtos, o Brasil buscava parceiros para o desenvolvimento de projetos, sem necessariamente ter de adquirir produtos. Segundo Jubran (2012), essa divergência tornou-se o “calcanhar de Aquiles” das negociações em temas de ciência e tecnologia e no campo militar, reproduzindo-se ao longo de diversos encontros na década de 1990 e, também, na década seguinte.

3.1.3 A cooperação espacial

Na área espacial, a cooperação tem início a partir de 1988, quando se firma o Protocolo de Cooperação no campo da investigação espacial e da utilização do espaço para fins pacíficos. Da mesma forma que o acordo básico de cooperação científica e tecnológica, os chanceleres de ambos os países firmaram um novo acordo em novembro de 1997, mais adaptado às novas condições, o qual substituiu o de 1988.

A cooperação espacial russo-brasileira tem como interlocutores principais a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Federal Russa de Serviço Espacial (Roskosmos). Os presidentes de cada uma fizeram visitas recíprocas, em março de 1996 e 1998, respectivamente. No encontro de 1996, o presidente da AEB e o Diretor do Centro Técnico

¹⁰² BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1017. (23/10/1995).

¹⁰³ Já havia um acordo nesta área, celebrado em 1981. O Acordo de 1997 entraria em vigor somente dois anos mais tarde.

Aeroespacial (CTA) do Brasil percorreram a base Khrushchev, onde se construía o foguete “Rokot”. O Brasil manifestou interesse em utilizar os serviços russos para o lançamento de satélites, enquanto que a Rússia analisou a possibilidade de utilizar a Base Espacial de Alcântara, para lançar o foguete portador russo Rokot.

Contudo, nesta área se reproduziram as mesmas percepções dissonantes responsáveis pelas dificuldades de cooperação em outras áreas. Durante uma missão da Roskosmos ao Brasil, em 1998, um dos membros da comitiva teceu o comentário abaixo, o qual expõe exatamente essa percepção:

Ficou evidente que os russos tendem a ver no Brasil muito mais um grande mercado para seus produtos de alta tecnologia do que um parceiro confiável para o desenvolvimento conjunto de programas espaciais. (...) O Vice-Diretor do Departamento de Cooperação Internacional da AER [Agência Espacial Russa] chegou a afirmar, por exemplo, que a parte russa não apresentara uma lista de temas passíveis de cooperação, a exemplo do que fizera a AEB, porque a Rússia não tinha nada a desenvolver com o Brasil e, sim, para o Brasil.¹⁰⁴

Do exposto, percebe-se que as prioridades de ambos os países eram distintas. Enquanto que a Rússia se dispunha a vender seus equipamentos e tecnologia, o Brasil buscava parceiros para o desenvolvimento de seu programa espacial. Nenhum dos lados tinha interesse em aprofundar discussões sobre o tema, uma vez que os dois lados não estavam com suas expectativas alinhadas nesse tema.

Como será visto na seção específica sobre a cooperação espacial, no próximo capítulo, a realização de visitas mútuas de técnicos (ora de representantes da AEB e do INPE, ora da Roskosmos) fomentou os contatos e permitiu, dessa forma, identificar as áreas mais passíveis de cooperação. Nesse sentido, será emblemática a cooperação na área de sensoriamento remoto, a partir da tecnologia russa do GLONASS.¹⁰⁵

Por fim, é importante mencionar que o pouco avanço nas negociações espaciais com a Rússia não se reproduziu na cooperação do Brasil com outros países, como fica nítido no desenvolvimento de parcerias com a Ucrânia (desenvolvimento de satélites e uso do CLA) e com a China (CBERS) no domínio espacial.

¹⁰⁴ Exteriores para BRASEMB Moscou. Telegrama 218. (18/03/1998).

¹⁰⁵ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 972. (19/12/2001); Exteriores para BRASEMB Moscou. Telegrama 542. (14/12/2001)

3.1.4 *Cooperação nos Usos Pacíficos da Energia Nuclear:*

A cooperação na área nuclear tem por base o acordo bilateral de cooperação para os usos pacíficos da energia nuclear, assinado em 1994 pelo então chanceler Amorim quando de sua visita à Rússia. Atuam como representantes, pelo lado brasileiro, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), e, pelo lado da Federação da Rússia, o Ministério de Energia Atômica.

Em 1998, houve uma rodada de negociações em Moscou, na qual se tratou da cooperação na área nuclear. Na ocasião, o Brasil manifestou interesse em obter materiais radioativos e em treinar especialistas na Rússia. Em 1999, durante reunião da subcomissão de cooperação energética, no âmbito da CIC, identificaram-se algumas áreas prioritárias de cooperação, dentre as quais se destacam: a investigação aplicada ao uso pacífico da energia nuclear, fusão termonuclear controlada, desenvolvimento de reatores de investigação e de potência, produção industrial de componentes e materiais necessários para o uso de reatores de investigação e de potência e de seus ciclos de combustíveis nucleares, produção de radioisótopos, segurança nuclear e atenuação dos efeitos radiológicos da energia nuclear, entre outros.

Apesar dos acordos em vigor e das tentativas de participação em projetos em comum, a cooperação entre Brasil e Rússia nessa área não teve avanços significativos no período, o que se repetirá na década seguinte.

3.1.5 *Cooperação Militar*

A parceria na área militar desenvolveu-se a passos lentos na década de 1990. Entre as primeiras iniciativas, destaca-se a intenção de algumas empresas brasileiras, como a ENGESA, de firmar *joint-ventures* para a produção de veículos e tanques russos em solo brasileiro. Contudo, as intenções não se materializaram, em vista de dificuldades das empresas brasileiras (a ENGESA decretou falência em 1993), o que levou à descontinuidade das propostas.

Em meados da década, iniciam-se conversas em torno de uma possível cooperação no plano militar, que culminaram na assinatura, em 2002, de um Memorando de Entendimento na área de cooperação em defesa. Segundo Jubran (2012), “a Rússia, parte mais interessada no texto, esperava assiná-lo pelo menos a partir de abril de 2001, durante a visita do vice-Ministro de Defesa para cooperação com países estrangeiros Mikhail A. Dmitriyev”.

Contudo, o documento só seria assinado em 2002, quando da visita do então Ministro da Defesa Geraldo Quintão a Moscou. A esse respeito, cabe mencionar o relato da Embaixada brasileira em Moscou:

Os encontros foram produtivos do ponto de vista do estabelecimento de contatos comerciais, mas o forte enfoque exportador, apesar dos esforços desta Embaixada, que os russos imprimiram às conversas, indicam dificuldades para encontrar nichos de mercado para a entrada de material de defesa brasileiro na Rússia.¹⁰⁶

Mais uma vez, aqui se fez presente a percepção de que os russos estavam mais interessados em encontrar mercados para seus produtos do que propriamente firmar uma parceria de cooperação horizontal com o Brasil.

Apesar disso, havia possibilidade de que certas vendas russas se concretizassem. No fim da década de 1990, o Brasil deu início ao programa FX, que tinha por objetivo reequipar a Força Aérea brasileira. O programa previa a compra de caças, para substituir os antigos Mirage e F-5, da década de 1970. A previsão orçamentária para a compra dos novos caças era de US\$ 700 milhões, a serem obtidos através de financiamento externo, tendo como meta a aquisição de no mínimo 12 aeronaves. Nesta concorrência, a Rússia (Rosoboronexport-Sukhoy) participava ao lado de Estados Unidos (Boeing-Lockheed Martin), França (Dassault), Itália (Alenia Aerospazio), e Suécia (Saab).

No projeto FX, a Rússia apresentava a possibilidade de firmar convênio entre a Sukhoy e a empresa brasileira Avibrás, o que indicava disposição de transferir tecnologia. Além disso, Sukhoy tinha planos de fornecer aviões Su-35 para a FAB, criar instalações de produção de equipamentos no País e prestar assistência técnica¹⁰⁷. Havia indicações, por parte dos militares brasileiros, de que os equipamentos russos eram preferíveis aos demais por questões técnicas¹⁰⁸. Nas comunicações da Embaixada brasileira em Moscou¹⁰⁹, constam, ainda, notícias veiculadas na imprensa russa a respeito da concorrência dos caças. Nelas, está expresso que “politics and not just technicalities will enter into play when the decision is taken”. Além disso, as entrevistas do presidente da Avibrás à mídia russa indicavam que havia forte interesse em desenvolver produtos em conjunto em solo brasileiro, para posterior

¹⁰⁶ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 344 (16/04/2002).

¹⁰⁷ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 559 (28/06/2002).

¹⁰⁸ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 537 (20/06/2002).

¹⁰⁹ Política e não apenas aspectos técnicos estarão em jogo quando a decisão for tomada (tradução nossa). BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 500 (06/06/2002).

exportação, além de criar um centro de manutenção no valor de US\$ 200 milhões no Brasil. Isso demonstra a disposição dos russos, dentro do consórcio Avibrás-Sukhoi de oferecer uma proposta de concorrência extremamente atraente e que ia ao encontro dos interesses das Forças Armadas brasileiras. Apesar das pretensões russas e do interesse dos brasileiros, mais uma vez, as expectativas foram frustradas. O projeto FX seria suspenso em 2002 e descartado em 2003, após dificuldades políticas a respeito do orçamento. O projeto FX só será recuperado mais tarde, em 2006, sob nova roupagem e com novas especificações técnicas¹¹⁰.

3.1.6 Uma década de poucas realizações

Tendo em conta a análise acima, acerca da cooperação bilateral ao longo da década de 1990, chega-se à conclusão de que os resultados ficaram aquém das possibilidades. De ambos os lados, há grande desinteresse e descontinuidade dos projetos de cooperação. Além disso, percepções equivocadas a respeito dos interesses de cada lado contribuíram para esta fase de poucos resultados na cooperação bilateral.

Entre os obstáculos ao estreitamento das relações, podem ser citadas as grandes dificuldades político-institucionais e econômicas, de ambos os lados. A Rússia passou por uma fase de transição que a levou a concentrar sua atenção em relações que julgava mais prioritárias e que envolviam seu entorno imediato, em detrimento de relações com regiões apenas potencialmente estratégicas. O fato de o Brasil não se enquadrar como prioritário levou a Rússia a adiar ou mesmo cancelar diversos encontros bilaterais, em favor de questões mais urgentes. Apenas ao final da década de 1990 a Rússia despertaria para a América Latina, o que evidenciou o fim da fase mais difícil de reestruturação do Estado russo. Ainda assim, em 1998, o País se veria frente a uma crise econômico-financeira que frustrou vários planos russos na época. A resolução da crise culminou na transição política e ascensão de Vladimir Putin ao governo, o que anunciou um novo período para as relações internacionais da Rússia. O reforço da posição do País no cenário internacional ensejará novas tentativas de aproximação com o Brasil, em diversas áreas e foros, como se verificará na próxima seção.

De forma muito similar à Rússia, o Brasil passou por grandes transformações políticas, sociais e econômicas ao longo da década de 1990. A transição para a democracia

¹¹⁰ A respeito do projeto FX-BR e o envolvimento russo, consultar: Global Security. F-X BR / FX-2 - 2001-2004. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/world/brazil/fx-br-1.htm> e Moscow Times. Sukhoy Said 'Sure Thing' In \$700M Brazil Tender. <http://www.themoscowtimes.com/business/article/sukhoi-said-sure-thing-in-700m-braziltender/246048.html#ixzz1lncgtVpR>. (22/06/2002)

apenas se concretiza com a eleição de um presidente de perfil liberal, o qual permanece no governo por 8 anos e se encarrega de estabilizar a situação política e econômica do País. Ainda assim, o Brasil passaria por crises econômicas semelhantes às que afetaram a Rússia no final da década de 1990. Ao final do governo FHC, o Brasil já se encontra em outro patamar, anunciando uma nova fase para as suas relações internacionais, em que a diversificação de parcerias tem papel de destaque.

Assim, o cenário no início dos anos 2000 apresenta perspectivas mais promissoras, principalmente em vista da assinatura da Parceria Estratégica. A próxima seção traz uma análise deste período e dos mecanismos institucionais que passaram a embasar as relações bilaterais.

3.2 Os anos 2000: a conformação da Parceria

A partir de 2000, as relações bilaterais passam a adquirir um perfil mais elevado, o qual pode ser examinado a partir do maior número de encontros de altas autoridades. Após vários adiamentos¹¹¹, em junho de 2000 teve lugar a primeira reunião da Comissão de Alto Nível (CAN), em Moscou. Um ano depois, foi a vez do então Primeiro-ministro Mikhail M. Kasyanov vir ao Brasil, ocasião em que se realizou a segunda reunião do mecanismo de concertação política.

A CAN tem elevada importância política, uma vez que a Rússia somente mantém esquema de cooperação semelhante com poucos países, entre os quais a China, os Estados Unidos, a França e a Ucrânia. A CAN tornou-se o órgão de cúpula para tratar da cooperação bilateral. De acordo com seu tratado constitutivo, a CAN seria:

(...) o órgão responsável pela definição da estratégia e das diretrizes de desenvolvimento das relações bilaterais nas áreas política, econômica, comercial, científica, tecnológica, industrial, financeira, dos investimentos e outras¹¹².

Ainda segundo a Declaração, o órgão é presidido, do lado brasileiro, pelo Vice-Presidente da República e, do lado russo, pelo Primeiro-ministro. Integram a CAN a

¹¹¹ Para a criação da Comissão de Alto Nível, fazia-se necessário, como o próprio nome sugere, a presença de uma alta autoridade. Entre 1996 e 2000, esse encontro foi postergado nada mais que cinco vezes. Como justificativa, alegavam-se problemas de ordem interna, tais como a instabilidade econômica e política no biênio 1998-1999 e as sucessivas nomeações e remoções de Primeiros-ministros.

¹¹² Declaração conjunta sobre a constituição da Comissão Brasileiro-russa de Alto Nível de Cooperação. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_113_2011-09-01-14-10-29. Acesso em 01/03/2014.

Comissão Intergovernamental de Cooperação Econômico-comercial e técnico-científica (CIC) e a Comissão para Assuntos Políticos (CAP).

Com relação à CIC, cabe assinalar que seu estabelecimento só veio a ocorrer após sucessivos adiamentos. Sua efetiva instalação ocorreu em abril de 1999, na capital brasileira, após um hiato de quase 10 anos. A CIC é presidida, no lado brasileiro, pelo Secretário-Geral do MRE, e, no lado russo, pelo Ministro-Chefe da Administração da Federação Russa. A CAP, por sua vez, é representada pelo Secretário-Geral para Assuntos Políticos do MRE e pelo Vice-chanceler russo para as Américas. A CIC e a CAP reúnem-se, geralmente, antes do encontro da CAN.

A decisão dos governos russo e brasileiro de estabelecer a parceria estratégica ocorre na esteira dessa aproximação verificada entre 2000 e 2002. Durante a I CAN, foram assinados acordos com elevado perfil político¹¹³: o acordo de estabelecimento da parceria estratégica, um plano de ação conjunto, um memorando de entendimento para intercâmbio de informação sobre lavagem de dinheiro e um convênio na área cultural.

No Tratado sobre relações de parceria¹¹⁴, há menção expressa à percepção de ambos os países de que as realidades políticas, econômicas e sociais se alteraram ao longo dos anos, o que explicaria a necessidade de maior aproximação. Consta, ainda, o desejo de interagir de maneira mais estreita no âmbito da ONU e de outros organismos internacionais, com vistas a promover “uma ordem mundial justa, pacífica e democrática”. Ademais, os países demonstraram interesse em colaborar em organismos internacionais de natureza econômica, comercial e financeira, a fim de “coordenar medidas práticas tendentes a garantir um desenvolvimento econômico estável dos Estados”. Há, ainda, referência à aproximação entre os blocos econômicos de cada país (MERCOSUL e CEI), o que permitiria ampliação do comércio entre os países.

No Plano de Ações Conjuntas¹¹⁵, são destacadas as áreas de interesse de cooperação. No total, são identificadas oito áreas para o aprofundamento do relacionamento: Diálogo Político; Comércio e Investimentos; Educação, Ciência e Tecnologia; Pesquisa e Usos do Espaço Exterior para Fins Pacíficos; Energia; Proteção do Meio Ambiente; Defesa; e, Cooperação entre estados do Brasil e regiões da Rússia. Destas, cabe destacar a intenção de estabelecer diálogo bilateral a respeito de questões políticas e econômicas mundiais, inclusive

¹¹³ Ver a reportagem: “Putin quer mais laços com Brasil”. O Globo. 28 de março de 2000.

¹¹⁴ Tratado sobre as relações de Parceria entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2000/b_39. Acesso em abril de 2014.

¹¹⁵ Plano de Ações Conjuntas “Brasil-Rússia” do governo da República Federativa do Brasil e do governo da Federação da Rússia. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2000/b_38. Acesso em abril de 2014.

sobre finanças internacionais. No área espacial, faz-se menção à necessidade de aprofundar a cooperação, com vistas a ampliar o desenvolvimento social dos países.

As decisões contidas nesses documentos diplomáticos apontam, já naquela época, para a identificação de áreas prioritárias do relacionamento bilateral. Embora esses documentos façam parte do período anterior à assinatura da Parceria Estratégica, eles informam o andamento das conversas entre os dois países e servem como base para se entender o posterior desenvolvimento da Parceria. É interessante notar que muitas das declarações contidas nesses documentos serão reproduzidas ao longo de toda a década, como, por exemplo, a necessidade de ampliação e de diversificação da pauta comercial, o que permite concluir, desde já, a dificuldade de implementação de ações no plano bilateral.

Além das declarações e acordos políticos, durante a I CAN foram também discutidos projetos em conjunto, dentre os quais se destacam o sistema de investigação da superfície da terra, a fabricação de reatores para a produção de energia nuclear e a celebração de contratos de aluguel, com opção de compra, de equipamentos militares. Também se discutiu o cenário internacional e a necessidade de regulação do sistema financeiro internacional.¹¹⁶ Como se verá, este último tema – regulação do sistema financeiro internacional – será aspecto principal da convergência entre os dois países observada no plano multilateral, a partir da formação do BRICS.

Do exposto até aqui, cabe notar que a primeira reunião da CAN foi passo importante para o adensamento das relações bilaterais. Dois anos mais tarde, quando da visita de FHC à Moscou, as decisões referentes à conformação da Parceria tomarão como base os Acordos e entendimentos firmados durante essa primeira reunião. De fato, a visita de FHC à Rússia representou ponto alto das relações bilaterais à época, conforme demonstra o telegrama da Embaixada brasileira em Moscou:

A esse respeito [da relação bilateral Brasil-Rússia], registro um renovado interesse da Rússia pelo nosso país, expresso, no mais alto nível, por ocasião da visita do Senhor Presidente da república a Moscou (janeiro de 2002). O diálogo franco e cordial entre Putin e o Presidente Fernando Henrique bem reflete a promissora **possibilidade de consolidação** da parceria estratégica entre os dois países (grifo nosso).¹¹⁷

Como se percebe, a Parceria, em 2002, é interpretada como um projeto ainda em

¹¹⁶ Dados disponível na Resenha de Política Exterior do MRE, n. 86, 1/2000. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/resenha-de-politica-exterior-do-brasil/resenhas/resenha-n86-1sem-2000>

¹¹⁷ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 303. (28/03/2002)

gestação, o qual tem perspectivas promissoras, mas que ainda não se afirma, naquela época, como um projeto já consumado. De toda forma, ambos os países, em 2002, estavam prontos para estreitar os laços, como fica aparente no encontro entre FHC e Putin em Moscou. Durante a visita, a Rússia manifestou apoio à pretensão brasileira de assumir um assento permanente no CSONU. Por meio desse gesto, a Rússia deixou claro que privilegiava o Brasil como líder da América Latina, uma mudança notável frente à década anterior¹¹⁸, embora não se deva menosprezar as relações que os russos tinham com outros países na região, como, por exemplo, Venezuela e Cuba. Com esses dois países, a Rússia tinha, na época, um relacionamento mais estreito. No caso da Venezuela, havia diálogo bastante profícuo em áreas como comércio de armamentos, cooperação energética e realização de manobras militares conjuntas. Com Cuba, as relações podem ser consideradas mais de ordem política que propriamente econômica ou estratégica, na medida em que a ilha tinha parte de suas compras externas financiadas por Moscou. De certa maneira, as relações da Rússia com esses países seguirão esse padrão ao longo da década.

O entusiasmo inicial com a assinatura da Parceria Estratégica esvaeceu-se com o tempo. Os primeiros anos após a assinatura do documento apresentaram poucas mudanças substanciais no relacionamento bilateral. Grande parte dos projetos em vista ainda enfrentavam indefinições e careciam de avanços concretos. Quanto às trocas comerciais, estas apresentam crescimento ao longo da primeira década dos anos 2000¹¹⁹, apesar de registrar queda no ano de 2009, em razão da crise econômica mundial. Do lado russo, os protestos viriam sob forma de barreiras ao comércio, como medida para tentar equilibrar seu déficit em relação ao Brasil. Esses desenvolvimentos serão tratados mais detidamente na seção sobre o comércio bilateral.

De modo geral, as relações entre os dois países seguirão uma inércia até o final do governo FHC. Com a ascensão de Lula, a relação adquire outra tônica, como será visto a seguir.

3.3 A convergência nos foros multilaterais - os governos Putin e Lula

¹¹⁸ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 221. (06/03/2003)

¹¹⁹ Em 2000, o comércio bilateral somava US\$ 993 milhões; já em 2005, ele passa dos US\$ 3 bilhões. Ao final da década, as trocas entre os dois parceiros chegarão a US\$ 6 bilhões, mesmo com os efeitos da crise, mantendo-se nesta faixa pelo menos até fins de 2013. Dados retirados de MDIC (2014).

Se, no plano bilateral, as relações entre Brasil e Rússia demoraram a apresentar resultados concretos nos projetos de cooperação vislumbrados, o mesmo não pode ser dito a respeito das relações no âmbito multilateral. É neste que se observa uma maior convergência e aproximação nos mais diversos foros, o que, por sua vez, impactará no perfil de cada ator, separadamente, e no tipo de tratamento dado por cada país ao seu parceiro, no plano bilateral.

Como já mencionado, o período que cobre as presidências de Putin e de Lula foi marcado por um aumento do perfil dos dois países no cenário internacional. A recuperação econômica e a consolidação do poder de Putin levaram a Rússia a buscar resgatar seu prestígio na cena internacional. A Rússia passou, então, a rever os termos de sua inserção nos diversos mecanismos da política global, criticando o papel do Ocidente nessas instâncias. Já o Brasil, desde Lula, tem propugnado uma ordem mundial mais democrática e inclusiva, a qual levasse em consideração os apelos dos emergentes por maior voz nas decisões da política internacional. As políticas externas de Lula e Putin encontrarão ressonância nas iniciativas multilaterais levadas a cabo pelos emergentes, notadamente na esteira da crise econômica mundial de 2007/2008. Assim, será no plano multilateral que Brasil e Rússia intensificarão suas relações, aproximando suas visões de mundo e colhendo resultados importantes para suas respectivas políticas externas. Como será visto adiante, ambos os países passam a concertar posições tanto em organismos tradicionais da política internacional, tais como CSONU e Assembleia Geral das Nações Unidas (AGONU), como em foros multilaterais e multivetoriais recentes, como BRICS e G-20 financeiro.

No caso da aproximação no marco do CSONU, cabe destacar, logo em 2003, a oposição firme de Brasil e Rússia à intervenção norte-americana no Iraque, a qual foi realizada sem qualquer chancela das Nações Unidas. A decisão de intervir militarmente no Oriente Médio, sem contar com o respaldo dos membros do CSONU, levou as diplomacias da Rússia e do Brasil a lançar duras críticas à ação unilateral norte-americana, a qual foi considerada ilegal do ponto de vista do direito internacional¹²⁰. Cabe registrar a ida do então chanceler Celso Amorim à Moscou, no início de 2003, ocasião em que foi discutida a crise no Iraque. O chanceler brasileiro e seu homólogo russo, o chanceler Sergei Ivanov, emitiram comunicado em que afirmaram a necessidade da observância do direito internacional e concordaram que os meios diplomáticos são os mais eficazes para garantir a resolução

¹²⁰ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 305, (02/04/2003); e matéria da BBC Iraq War illegal, says Annan?. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm. Acesso em fevereiro de 2014.

pacífica do conflito.¹²¹ Um mês após essa visita, Amorim retornará à Moscou para a Reunião da Rússia com o Grupo do Rio, em um momento em que a invasão ao Iraque já estava consumada. Naquele encontro, os países reafirmaram o papel central das Nações Unidas (NU) e de seu Conselho de Segurança como principais foros para a manutenção da paz e da segurança internacionais, além da defesa do multilateralismo, e do respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados¹²².

Outro tema importante e que ocupou as diplomacias de ambos os países foi a reforma do Conselho de Segurança. A reivindicação brasileira por um assento permanente no órgão remonta à gestão do chanceler Celso Amorim no governo Itamar Franco, em 1993, mas só adquire mais força a partir de 2004, na esteira de renovadas discussões acerca da reforma da Instituição, às vésperas de completar 60 anos. A candidatura brasileira foi apresentada juntamente com a da Alemanha, do Japão e da Índia, formando o G-4. Os quatro países uniram esforços para expandir o Conselho nas categorias de membros permanentes e não permanentes, que deveriam refletir a nova arquitetura do poder internacional. Previa-se, inicialmente, uma expansão de 15 para 25 membros. Os novos assento permanentes (6), seriam distribuídos a África (2), Ásia (2), Europa Ocidental (1) e América Latina e Caribe (1); já os assentos não-permanentes, em número de 4, seriam atribuídos a África (1), Ásia (1), Europa Oriental (1) e América Latina e Caribe (1) (PECEQUILO, 2008).

A Rússia passou a apoiar, de maneira clara, a entrada do Brasil como membro permanente, embora na época não houvesse consenso quanto ao poder de veto e ao número de países incluídos numa futura reforma¹²³¹²⁴. Em 2004, quando Putin visita o Brasil, há nova manifestação de apoio ao pleito brasileiro, como fica claro na Declaração Conjunta emitida ao final do encontro entre os dois presidentes:

Os Presidentes consideraram ser essencial que a reforma dos órgãos das Nações Unidas e das formas de sua interação seja realizada com base no mais amplo acordo, se possível consenso, por meio da intensificação das negociações visando a resultados que correspondam aos interesses da comunidade internacional

¹²¹ Ver mais no artigo d'O Estado de São Paulo, "Celso Amorim vai a Moscou discutir crise no Iraque", disponível em: <http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2003/not20030214p25446.htm>. Acesso em março de 2014.

¹²² Declaração disponível em: <http://www.mre.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/01/declaracao-de-moscou-dos-ministros-das-relacoes>. Acesso em março de 2014.

¹²³ A Rússia obstava os planos de extensão de poder de veto aos novos membros. Segundo Paulo Roberto de Almeida, a posição russa, na época, foi considerada um "apoio ambíguo". Essa ressalva permanecerá até os dias atuais. Ver mais em ALMEIDA (2007).

¹²⁴ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 576 (21/07/2004)

como um todo. Nesse sentido, o Presidente Vladimir V. Putin reiterou o apoio da Rússia à candidatura do Brasil para membro permanente do Conselho de Segurança, no contexto de um acordo amplo sobre a ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas em ambas as suas categorias. O Presidente Lula reiterou o reconhecimento do Governo brasileiro diante de tão importante apoio.¹²⁵

A proposta do G-4, contudo, não colheu resultados, em grande medida devido à forte oposição dos outros membros permanentes à extensão do poder de veto. O G4 chegou a flexibilizar sua posição, de modo a prever uma reavaliação da reforma após 15 anos, quando seria considerada, entre outras questões, a ampliação do direito de veto aos novos membros permanentes. Apesar da mobilização em torno do tema, o projeto do G-4 não foi levado a votação, permanecendo em aberto a questão da reforma do CSONU.

Complementando as ações no âmbito das Nações Unidas, Brasil e Rússia intensificaram seus contatos em outros foros multilaterais. Os encontros de altas autoridades do dois países tornam-se mais frequentes, como consequência de uma agenda que se alargava, incorporando novos temas e apresentando uma convergência de interesses. Em 2006, Putin convidou Lula para participar da reunião do G8+5, que teria lugar na Rússia. Na esteira da crise financeira internacional, em 2008, o Brasil passa a fazer parte, ao lado da Rússia, das reuniões do G-20 financeiro, no momento em que este é convertido em foro em nível de chefes de Estado. No G-20, grupo bastante heterogêneo de países, cada qual com seus interesses, Brasil e Rússia convergiram no sentido de propor a reforma das instituições de Bretton Woods (acordada em 2010, em Seul), o fortalecimento, supervisão e regulação financeira internacional, a redução dos déficits fiscais (acordado na Cúpula de Los Cabos, em 2012), o repúdio a práticas protecionistas, além de propugnar outras medidas de incentivo à economia global.¹²⁶ Como exemplo disso, na Cúpula do G-20 de 2013, em São Petersburgo, esses objetivos constaram do documento final do encontro, como pode ser verificado nos trechos abaixo:

¹²⁵ Declaração conjunta sobre os resultados das conversações entre o presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e o presidente da Federação da Rússia, Vladimir V. Putin. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_127/. Acesso em março de 2014.

¹²⁶ Essas medidas foram adotadas ao longo de diversos encontros do G-20, em 2010 (Seul), 2011 (Cannes), 2012 (Nova Délhi e Los Cabos), em 2013 (São Petersburgo). As informações foram retiradas do Draft Report da Universidade de Toronto “Mapping G20 decisions implementation”, disponível em: <http://www.g20civil.com/documents/196/1405/>, Subsidiariamente, recorreu-se ao sítio: <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2011cannes.html> e a <http://mundorama.net/2009/09/14/o-brasil-e-o-g20-financeiro-alguns-elementos-analiticos-por-paulo-roberto-de-almeida/>. Acessos em abril de 2014.

Sublinhamos a importância crucial de um sistema multilateral de comércio forte e conclamamos todos os membros da OMC a mostrar a necessária flexibilidade e a chegar a um resultado exitoso nas negociações multilaterais deste ano. Mantemos nosso compromisso de abstermo-nos de medidas protecionistas e de buscar melhorar a transparência no comércio, incluindo nos acordos de comércio regional.

(...)

Reiteramos que o excesso de volatilidade dos fluxos financeiros e os movimentos desordenados das taxas de câmbio têm implicações adversas para a estabilidade econômica e financeira, conforme observado recentemente em alguns mercados emergentes.

(...)

Reiteramos nossos compromissos em nos direcionarmos mais rapidamente para um sistema cambial determinado pelo mercado e para uma flexibilização das taxas de câmbio a fim de refletir os fundamentos básicos e evitar desalinhamentos persistentes das taxas de câmbio. Vamos nos abster de desvalorizações competitivas e não nos valeremos da taxa de câmbio para propósitos de competição. Nós iremos resistir a todas as formas de protecionismo e manteremos nossos mercados abertos.

(...)

Reafirmamos o significado do funcionamento exitoso do sistema multilateral de comércio e sua importância em garantir o cumprimento das regras.

(...)

É indispensável, para melhorar a credibilidade do FMI, que se completem as reformas em andamento da governança do Fundo. Por essa razão, a ratificação da Reforma de Cotas e Governança do FMI de 2010 é urgentemente necessária. (...) Nós reafirmamos nossos compromissos anteriores de que a distribuição de cotas baseada na fórmula deveria melhor refletir os pesos relativos dos membros do FMI na economia mundial, os quais sofreram mudanças substantivas em vista do crescimento do PIB em mercados emergentes dinâmicos e em países em desenvolvimento.¹²⁷

¹²⁷ Declaração disponível em <en.g20russia.ru/load/782795034>. Acesso em abril de 2014. Tradução nossa dos trechos, de acordo com a ordem em que aparecem: We stress the crucial importance of strong multilateral trading system and call on all the WTO members to show the necessary flexibility and reach a successful outcome in this year's multilateral trade negotiations. We extend our commitment to refrain from protectionist measures and aim at enhancing transparency in trade, including in regional trade agreements. (...) We reiterate that excess volatility of financial flows and disorderly movements in exchange rates can have adverse implications for economic and financial stability, as observed recently in some emerging markets. (...) We reiterate our commitments to move more rapidly toward more market-determined exchange rate systems and exchange rate flexibility to reflect underlying fundamentals, and avoid persistent exchange rate misalignments. We will refrain from competitive devaluation and will not target our exchange rates for competitive purposes. We will resist all forms of protectionism and keep our markets open. (...) We reaffirm the significance of the successful functioning of the multilateral trading system and its importance in ensuring proper rules enforcement. (...) Completing the ongoing reforms of IMF governance is indispensable for enhancing the Fund's credibility, legitimacy and effectiveness. For this reason, the ratification of the 2010 IMF Quota and

Embora os objetivos contidos nos documentos do G-20 financeiro façam parte de um espectro muito grande de interesses, os trechos acima apontados são considerados pontos comuns das posições de Brasil e Rússia nesse foro. Há claros desafios à concertação multilateral do grupo, como, por exemplo, a posição chinesa de manter sua moeda desvalorizada, ou as ações protecionistas levadas a cabo pelos países (Brasil e Rússia não são exceção). Tendo em vista essas ressalvas, é importante salientar a aproximação dos dois países nesse foro, complementando sua atuação no marco do agrupamento BRICS.

Com efeito, o surgimento do bloco político de Brasil, Rússia, Índia e China (BRICS) alterou a paisagem internacional em fins da década de 2000. A ideia principal do bloco se deveu a um relatório econômico do início da década, preparado pela agência de investimentos Goldman Sachs, apontou o potencial de crescimento de países como Rússia, Brasil, Índia e China até 2050, sua transformação em agrupamento político só ocorre mais tarde, a partir de reuniões realizadas, primeiramente, à margem da Assembléia-Geral da ONU, em 2006. Esses países passam a identificar interesses comuns, com base na percepção de comporem um grupo com grandes semelhanças: em geral, são países com grande extensão territorial, considerável contingente populacional, sociedades multiétnicas, além de apresentarem altos índices de crescimento econômico nos anos 2000. Em função da percepção de desafios e oportunidades que lhes são comuns, esses países passaram a se concertar, primeiramente, em nível de ministros de Estado e, a partir de 2009, em nível de chefes de Estado.

A Rússia foi um dos principais entusiastas da iniciativa BRICS, tendo inclusive proposto que a primeira reunião do grupo acontecesse em Ecatimburgo. Como estavam envolvidos com o enfrentamento da crise internacional, os quatro países articularam-se, inicialmente, em torno de posições comuns acerca de questões econômicas. Aos poucos, porém, o BRICS passou a lidar com um número maior de temas e influenciando as decisões em outros foros políticos, como o G-20. Nesse último caso, o papel do BRICS foi fundamental para a consolidação desse foro como principal instância de decisão política internacional, conforme se observa na “Declaração de eThekweni”, assinada ao final de quinta Cúpula BRICS na África do Sul, em 2013:

Governance Reform is urgently needed. (...)We reaffirm our previous commitment that the distribution of quotas based on the formula should better reflect the relative weights of IMF members in the world economy, which have changed substantially in view of strong GDP growth in dynamic emerging market and developing countries.

Nosso objetivo é tornar progressivamente o BRICS um mecanismo de coordenação corrente e de longo-termo que trate de amplo espectro de temas da economia e política mundiais. A arquitetura da governança global prevalecente está regulada por instituições que foram concebidas em circunstâncias em que a paisagem internacional em todos os seus aspectos era caracterizada por desafios e oportunidades muito diferentes. Na medida em que a economia global passa por alterações, nosso compromisso é de explorar novos modelos e abordagens em direção a um desenvolvimento mais equitativo e um crescimento global mais inclusivo, pela via da ênfase nas complementaridades e com base nos pontos fortes de nossas economias.

(...)

Continuaremos a priorizar a agenda de desenvolvimento do G20 como elemento vital para a estabilidade econômica global e para o crescimento sustentável e a criação de empregos no longo prazo.

(...)

Exigimos a reformas das instituições financeiras internacionais para torná-las mais representativas e para que reflitam o crescente peso dos BRICS e de outros países em desenvolvimento. Continuamos preocupados com o ritmo lento da reforma do FMI.

(...)

Reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente das Nações Unidas, incluindo de seu Conselho de Segurança, com o objetivo de torná-la mais representativa, eficaz e eficiente, para que produza mais respostas aos desafios globais. Nesse sentido, China e Rússia reiteram a importância dada ao status de Brasil, Índia e África do Sul nas relações internacionais e apóiam suas aspirações a um papel maior na ONU.¹²⁸

Como se percebe, há uma convergência entre os foros BRICS e G-20, em que seus membros tendem a alinhar seus interesses. Foi com o apoio declarado dos BRICS que se tornou possível a reforma das Instituições de Bretton Woods. No caso do FMI, foram transferidos 6% das cotas dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, embora essa reforma ainda não esteja completa. Além de assuntos econômico-financeiros, a

¹²⁸ Declaração de eThekweni, disponível em: <http://www.brics5.co.za/fifth-brics-summit-declaration-and-action-plan/>. Acesso em abril de 2014. Tradução nossa dos trechos: We aim at progressively developing BRICS into a full-fledged mechanism of current and long-term coordination on a wide range of key issues of the world economy and politics. The prevailing global governance architecture is regulated by institutions which were conceived in circumstances when the international landscape in all its aspects was characterised by very different challenges and opportunities. As the global economy is being reshaped, we are committed to exploring new models and approaches towards more equitable development and inclusive global growth by emphasising complementarities and building on our respective economic strengths.(...) We will also continue to prioritise the G20 development agenda as a vital element of global economic stability and long-term sustainable growth and job creation. (...) We call for the reform of International Financial Institutions to make them more representative and to reflect the growing weight of BRICS and other developing countries. We remain concerned with the slow pace of the reform of the IMF. (...) We reaffirm the need for a comprehensive reform of the UN, including its Security Council, with a view to making it more representative, effective and efficient, so that it can be more responsive to global challenges. In this regard, China and Russia reiterate the importance they attach to the status of Brazil, India and South Africa in international affairs and support their aspiration to play a greater role in the UN.

Declaração de eThekweni abordou questões da conjuntura política internacional, tais como a questão nuclear iraniana, o apoio à adesão da Palestina como Estado observador não-membro nas Nações Unidas¹²⁹, a crise no Afeganistão, as tensões nos países africanos (Mali, República Democrática do Congo e República Centro-Africana).

Como se percebe, o BRICS busca influir decisivamente na governança dos diferentes temas da agenda global. Para tanto, esses países, que, de maneira isolada, não poderiam alcançar certos resultados ou obter voz em determinados foros, passam a adquirir maior status ao integrar tais arranjos políticos. Aqui, mais uma vez, Brasil e Rússia compartilham interesses, uma vez que é clara a percepção de ganhos na concertação no âmbito multilateral. Segundo Flesher (2010), o BRICS representa uma estratégia de *soft balancing*, que tem na reforma dos organismos multilaterais sua principal razão de ser, a partir de uma tentativa de equilibrar as relações desses países com as potências estabelecidas. Tanto Brasil quanto Rússia consideram o BRICS uma estratégia importante para fazer valer seus interesses de maneira legítima nos temas da governança global.

As frequentes reuniões do BRICS (pelo menos 1 encontro anual desde 2009), além de encontros às margens de outras conferências multilaterais, têm possibilitado o estreitamento das relações entre seus membros. Essa aproximação também se reflete no conteúdo das Declarações dos líderes após os encontros, em que se observa um alargamento dos assuntos discutidos e uma tentativa de imprimir voz uníssona a respeito de variados temas da agenda internacional.

Em 2011, os BRICS estiveram reunidos no CSONU, oportunidade em que se observou uma convergência de posições acerca dos temas discutidos naquele foro. Nesse sentido, foi emblemática a votação da Resolução 1973, que propunha a criação de uma zona de exclusão aérea na Líbia e que, dentre seus dispositivos, autorizava o uso de todos os meios necessários para a resolução do conflito. Os países do BRICS (com exceção da África do Sul), abstiveram-se na votação¹³⁰¹³¹. De igual forma, houve convergência entre os países acerca do tratamento da crise na Síria, em que o uso da força foi rechaçado, em prol de uma

¹²⁹ Res. 67/19 da Assembleia-Geral das Nações Unidas: eleva o status da Palestina à categoria de Estado observador não-membro.

¹³⁰ Ver mais em: <http://www.mre.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/aprovacao-da-resolucao-1973-do-conselho-de-seguranca-da-onu-sobre-a-libia>

¹³¹ A entrada da África do Sul no BRICS foi confirmada ao final da Cúpula de Sanya, na China, em 2011.

solução por meios diplomáticos¹³². Mais recentemente, no tratamento da crise na Ucrânia, os BRICS adotaram posição comum de apoio à Rússia nas Nações Unidas¹³³. Na OMC, os BRICS também agiram em conjunto, apoiando a entrada da Rússia como membro pleno na Organização, o que de fato ocorre em fins de 2011.

Essas ações concertadas em diversos foros multilaterais são mostras do crescente envolvimento entre esses atores, o que também trouxe reflexos para as relações destes entre si. No caso de Brasil e Rússia, os encontros no plano multilateral contribuíram para a intensificação dos contatos e para o enriquecimento do diálogo estratégico no âmbito bilateral. Nos encontros dos chefes de Estado desses países, reproduz-se o teor de muitas das declarações emitidas pelo BRICS e G-20. Em 2012, durante visita da Presidente Dilma Rousseff a Moscou, tratou-se de temas da agenda política global, como se verifica a seguir:

Os Presidentes dos dois países reafirmaram a importância do G-20 para conduzir a economia mundial rumo a um crescimento forte, sustentável e equilibrado. (...)

Expressando satisfação com o fato de, pela primeira vez, um país do BRICS assumir a presidência do G-20, com a participação de Chefes de Estado e de Governo, os Presidentes dos dois países ressaltaram a importância de usar as possibilidades desse foro para impulsionar o processo de reforma das instituições financeiras internacionais, em especial do Fundo Monetário Internacional. Os Presidentes reafirmaram a intenção de ambas as Partes de cooperar estreitamente sobre os temas da agenda do G-20 bilateralmente e no âmbito do BRICS. (...)

Os dois Presidentes destacaram que a estreita cooperação entre o Brasil e a Rússia nos foros multilaterais, em geral, e no BRICS, em particular, contribui para a construção de uma ordem internacional mais justa e equilibrada. Sublinharam o papel de relevo desempenhado pelo BRICS no âmbito do G-20 e demais instâncias de governança internacional no que respeita à promoção dos interesses das economias emergentes e dos países em desenvolvimento, de modo a refletir as novas realidades internacionais.

Nesses trechos, fica claro o interesse comum de Brasil e Rússia em trabalhar conjuntamente para influir nas decisões multilaterais. Ambos têm interesses distintos para sua participação no BRICS, mas suas posições se relacionam e se fortalecem mutuamente quando são transmitidas através deste canal de concertação. Assim, pode-se afirmar que é objetivo

¹³² Reuters: Analysis: BRICS' power seen in "double veto" of U.N. Syria text. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2011/10/05/us-un-council-brics idUSTRE7945GK20111005>. Acesso em março de 2014.

¹³³ The Diplomat. "Why Did BRICS Back Russia on Crimea?". Disponível em: <http://thediplomat.com/2014/03/why-did-brics-back-russia-on-crimea/>. Acesso em abril de 2014.

prioritário para o Brasil e a Rússia reforçar a estratégia do bloco BRICS, conforme consta na Declaração Conjunta:

(...) os dois Presidentes manifestaram sua disposição de, em conjunto com os demais parceiros do BRICS, elaborar estratégia comum visando à consolidação desse foro como instrumento cada vez mais influente na promoção da paz, segurança e prosperidade internacionais e na promoção de um mundo multipolar fundado na cooperação. Nesse contexto, envidarão esforços com vistas a permitir que o BRICS evolua gradualmente de foro de diálogo e concertação para mecanismo de cooperação e coordenação entre seus membros, num leque cada vez mais amplo de temas.

Ainda no âmbito do relacionamento bilateral, a Rússia mantém seu apoio à aspiração brasileira por um assento permanente num Conselho de Segurança reformado. Em relação à atuação deste Conselho, há, também, posições comuns, como a questão da intervenção em terceiros países e o uso da força, e o apoio russo às discussões em torno do conceito proposto pelo Brasil de “Responsabilidade ao Proteger” nas intervenções humanitárias.

Nos temas da política internacional, ambos os mandatários emitiram opiniões uníssonas a respeito de vários assuntos: Questão Palestina, de sua ascensão como Estado observador não-membro da ONU; condenaram a construção de assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados, a qual fere o Direito Internacional; também trataram do conflito na Síria e do dossiê nuclear iraniano.

Os parágrafos anteriores buscaram mostrar as interseções da agenda bilateral e multilateral no relacionamento entre Brasil e Rússia. Assim, ambos os planos se ligam, e as relações bilaterais – e a própria Parceria Estratégica – parecem ser mais fortemente impactadas a partir das convergências no plano multilateral. A estratégia do BRICS é, assim, parte fundamental da análise da PE, uma vez que os rumos da concertação multilateral têm maiores possibilidade de afetar o encaminhamento da parceria no nível bilateral.

Na próxima seção, serão abordados os temas da agenda bilateral, no marco da Parceria Estratégica. Nesta análise, espera-se contextualizar de que maneira as relações adquiriram maior densidade, apesar de se constatar um baixo grau de implementação das propostas de cooperação.

3.4 A reativação da Parceria Estratégica: as principais iniciativas no plano bilateral

Como já mencionado, após a assinatura da Parceria, em 2002, ambos os países adentraram um período de poucos resultados concretos nas diversas áreas de cooperação delineadas no Documento. De maneira geral, os primeiros anos envolveram questões comerciais (iniciara-se a venda de carne brasileira à Rússia, o que ensejou alguns atritos comerciais) e encontros políticos. As conversas a respeito das demais áreas de cooperação, como ciência e tecnologia, defesa, energia e saúde tiveram continuidade, com alguns avanços, principalmente na cooperação espacial. De modo geral, pode-se afirmar que a grande parte das iniciativas de cooperação só colherá resultados concretos ao final da década, quando a PE entra em nova fase, impulsionada, tanto por convergência no âmbito multilateral, como por acordos alcançados em áreas específicas da cooperação bilateral, ou seja, um nível de cooperação tem influência direta sobre o outro. A cooperação nas áreas de defesa e de uso pacífico do espaço exterior será tratada separadamente, uma vez que são essas as áreas que formam a espinha dorsal da Parceria Brasil-Rússia.

As relações políticas entre os dois países se desenvolveram de maneira estável e progressiva a partir de 2002. Ocorrem diversos encontros entre os presidentes, em quase todos os anos a partir de 2004 (exceto 2007). Como já mencionado, houve a ida de Celso Amorim à Rússia, em 2003, a qual foi retribuída pelo chanceler russo, Sergei Ivanov, ao final do mesmo ano. Em 2004, ocorre a visita de Vladimir Putin ao Brasil, a primeira de um mandatário russo ao País. No encontro entre os presidentes, Putin deu seu aval à candidatura do Brasil a um assento permanente no CSONU; o Brasil, por sua vez, apoiou o acesso da Rússia à OMC. Também foram tratados alguns pontos sensíveis, como o pedido brasileiro para que a Rússia elimine barreiras fitossanitárias sobre a carne exportada ao País, o que será tratado mais adiante. Ainda em relação às negociações comerciais, é importante mencionar o caráter estratégico da vinda de Putin ao Brasil, no momento em que ainda se discutia a compra de caças russos dentro do programa FX, em valor estimado de US\$ 700 milhões¹³⁴. Alguns anos mais tarde, a Rússia acabará ficando de fora da licitação, frustrando novamente as expectativas russas de vender equipamentos bélicos para o Brasil.

¹³⁴ Ver matéria do site Pravda.ru. Disponível em: <http://port.pravda.ru/news/cplp/brasil/28-04-2005/7742-0/>. Acesso em março de 2014.

O encontro ainda resultou na assinatura de um Memorando de Entendimento na área espacial, a qual se relaciona com a cooperação prestada pela Rússia no Centro de Lançamento de Alcântara. A partir desse Memorando, e com base no Acordo sobre Cooperação Espacial para fins pacíficos, assinado em 1997, iniciou-se um profícuo diálogo bilateral, o qual resultará na modernização do Veículo Lançador de Satélites brasileiro, no envio do astronauta brasileiro ao espaço, a bordo de nave russa, além de outros projetos, os quais serão detalhados no capítulo específico sobre o espaço.

Em 2005, Lula realiza visita de Estado a Moscou, momento em que são reafirmadas as diretrizes da relação bilateral. Extrai-se da Declaração Conjunta¹³⁵ a contínua convergência política nos temas da agenda internacional. Os dois presidentes ressaltaram a proximidade de posições em problemas-chave mundiais, condenaram as ações unilaterais e se pronunciaram a favor do fortalecimento do papel da ONU.

Na visita, são assinados diversos documentos, os quais ensejaram a formação da aclamada Aliança Tecnológica entre os dois países. Para o presidente brasileiro¹³⁶, a formação da Aliança Tecnológica complementa a Parceria Estratégica, e teria como seu melhor exemplo a cooperação na área espacial. Como exposto em telegrama, a viagem do Tenente-Coronel Marcos Pontes ao segmento russo da Estação Espacial Internacional, em 2006, “trará visibilidade para a cooperação entre os dois países nessa área, bem como enviará sinal-político de sua importância para os dois Governos, como elemento essencial da parceria estratégica que o Brasil pretende construir com a Rússia”¹³⁷.

Ademais, houve a assinatura de Memorando de Entendimento entre a Agência Espacial Brasileira e a Agência Espacial Federal da Rússia sobre a criação de um grupo de trabalho conjunto, além de um protocolo entre essas agências para cooperar na modernização do Veículo Lançador de Satélites (VLS-1).

Contudo, em meados da década, observa-se certa descontinuidade dos encontros das Comissões bilaterais, o que deixa à mostra que, a despeito das intenções manifestadas nos encontros políticos, pouco se avançou nas diversas áreas de cooperação, pelo menos até 2008.

¹³⁵ Declaração Conjunta sobre os resultados das conversações oficiais entre o presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e o presidente da Federação da Rússia, Vladimir V. Putin. Moscou, 18 de outubro de 2005. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/005/b_182/. Acesso em março de 2014.

¹³⁶ Ver discurso de encerramento do encontro, em: <http://mundorama.net/2005/10/18/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-declaracao-a-imprensa-moscou-russia-18102005/>. Acesso em março de 2014.

¹³⁷ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 712. (06/10/2005)

Sintomático disso foi a não ocorrência das reuniões das Comissões Intergovernamentais de Cooperação e mesmo da CAN entre 2006 e 2008. Com efeito, verifica-se que a CAN somente se reuniria cinco vezes entre 2000 e 2010, quando, de fato, deveria reunir-se anualmente.

Em 2008, ano em que se comemoraram os 180 anos do estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Rússia, teve lugar a V reunião da Comissão Intergovernamental de Cooperação, preparatória para a visita presidencial de Medvedev, no final daquele ano. Naquela reunião, ficou claro o pouco avanço da Parceria entre 2006 e 2008¹³⁸. Não obstante o aumento do comércio bilateral observado entre 2005-2008 (quase dobrou, de US\$ 3,6 bilhões para US\$ 6,7 bilhões), a cooperação nas demais áreas permaneceu relativamente baixa, como fica patente no discurso de abertura dos trabalhos da V CIC:

“Como vêem, cabe-nos, nessa reunião, a grande responsabilidade de, após um hiato de três anos, realizar uma CIC que dê sentido concreto ao desejo de nossos dois Governos de ver alcançados **progressos concretos** adicionais nas áreas econômico-comercial, ciência e tecnologia, espacial, técnico-militar e agrícola” (grifo nosso)¹³⁹.

Assim, embora o comércio tenha crescido expressivamente nesse período, este ainda será pouco diversificado e, ademais, muito aquém das possibilidades dos dois países, como foi reiterado no encontro da V CIC. Em outras áreas da Parceria, como a cooperação energética, nuclear, técnico-militar e agrícola, não se observam feitos relevantes no período. No campo espacial, mesmo após a viagem do astronauta brasileiro à Estação Internacional, a cooperação custa a deslançar, em grande medida devido à dificuldade de concretização de acordos de Salvaguardas Técnicas e de Proteção da Tecnologia. No telegrama abaixo, verifica-se que as maiores dificuldades estiveram relacionadas à falta de envolvimento de interlocutores do Ministério dos Negócios Estrangeiros (de ambos os lados) nas negociações, além da falta de consenso a respeito do modelo de acordo (se seria um acordo-quadro ou não):

A respeito da base jurídica para o avanço da cooperação no desenvolvimento do Veículo Lançador de Satélites (VLS), a parte brasileira mencionou a necessidade de assinar o AST [Acordo de Salvaguardas Tecnológicas] e o APMT [Acordo de Proteção Mutua de Tecnologia]. A delegação russa aceitou a

¹³⁸ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1199, 11/11/2008.

¹³⁹ Idem.

ideia brasileira de que o acordo para proteção mútua de tecnologias deveria ser redigido sob forma de Acordo-Quadro.¹⁴⁰

Em relação a reuniões anteriores, devo observar que a parte russa demonstrou maior entrosamento no tratamento dado ao tema do marco jurídico da cooperação. A isso se deve a participação na reunião de representantes do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que assumiram a condução do tema, e com os quais foi possível alcançar os resultados [...] descritos¹⁴¹.

Mesmo assim, a assinatura, em 2006, do Acordo de Proteção Mútua de Tecnologia enfrentará querelas domésticas, em função de entraves burocráticos e discussões nos Parlamentos de cada país, levando esse instrumento a entrar em vigor apenas em 2009. Um fator que impulsionou a ratificação desses acordos foi a vinda do presidente russo Dmitri Medvedev ao Brasil, em 2008.

De fato, a visita de Medvedev a países da América do Sul significou uma inflexão na política externa russa para o continente. Cabe lembrar que ela ocorre poucos meses após o conflito na Geórgia, o qual contou com o envolvimento dos EUA. Ela ocorre, também, meses antes da posse de Obama, depois de 8 anos de grandes frustrações dos países da região com o governo Bush. Assim, 2008 é um ano emblemático para as relações da Rússia com seus parceiros no sub-continente sul-americano.

A visita de Medvedev à América Latina adquire significado especial, e, de certa forma, traz à tona percepções da época da Guerra Fria, uma vez que a Rússia deixa claro aos EUA que também pode agir na sua esfera de influência. Segundo o conselheiro da Embaixada da Rússia no Brasil, Aleksander Baulin, a viagem de Medvedev também se insere na tentativa de angariar apoio internacional ao reconhecimento da independência das regiões da Abkházia e Ossétia do Sul¹⁴². Havia, contudo, outras questões em jogo: a Rússia passa a considerar a América Latina um mercado promissor para seus produtos, em um momento em que a China galga posições importantes como parceiro comercial dos países latino-americanos.

Na visita, são assinados cinco acordos: o Programa de Cooperação entre a AEB e a Roskosmos no Campo da Utilização e Desenvolvimento do Sistema russo de Navegação Global por Satélite, o Memorando de Entendimento entre o Comando da Aeronáutica e o

¹⁴⁰ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 712. (06/10/2005).

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² Entrevista concedida a este pesquisador em 2 de abril de 2014, na sede da Embaixada da Rússia em Brasília. Medvedev apenas conseguiu o apoio de Venezuela e Nicarágua.

Serviço Federal de Cooperação Técnico-Militar, o Acordo para a Isenção de Vistos de Curta Duração para Nacionais de ambos os países e, o Acordo sobre Cooperação Técnico-Militar.

Além da ênfase dada à cooperação espacial, o encontro dos Presidentes russo e brasileiro oficializou a compra de helicópteros MI-35-M à Rússia, fato este que ensejará um novo momento para a cooperação técnico-militar entre os países. Esta compra foi um claro sinal do Brasil à Rússia de que havia interesse em aprofundar a cooperação militar, evidenciando a disposição do Brasil de considerar a Rússia um parceiro, após esta ter sido preterida na licitação dos caças dentro do programa FX-2. Os desdobramentos desse acordo serão tratados mais detidamente no último capítulo; por ora, cabe registrar que a compra desses equipamentos foi um marco para as relações bilaterais e seu efeito transbordará para outras áreas de cooperação.

Cabe, ainda, mencionar o acordo de isenção de vistos de curta duração, o qual entrará em vigor em 2010, propiciando maior facilidade para o intercâmbio de pesquisadores e de empresários entre os dois países. Conforme afirma Oliver Stunkel (2010), a Rússia mantém esse tipo de acordo apenas com um número restrito de países, o que confere um simbolismo importante à relação com o Brasil, demonstrando o ímpeto de estreitar laços e romper determinadas barreiras causadas pela distância cultural e geográfica entre os países¹⁴³. Esse acordo viria a complementar o Acordo de Cooperação na Área Turística, que entrou em vigor em 2008.

Considerando o espectro de acordos firmados no encontro de 2008 e os pronunciamentos políticos, percebe-se que, nesse momento, há renovado interesse de ambos os lados em imprimir vigor à Parceria. Nesse sentido, cabe mencionar o Plano de Ação da Parceria Estratégica, o qual começa a ser elaborado a partir de então, e culminará na sua assinatura em 2010, durante visita do presidente Lula à Rússia.

Neste documento, reiteram-se os objetivos de reforço do diálogo político, com menção ao desejo de uma ordem internacional mais democrática. Ao ressaltarem o papel precípua da ONU como garantidora da ordem e segurança internacionais, fazem ressalva quanto a sua reforma, para “refletir de modo adequado as realidades políticas e econômicas

¹⁴³ Oliver Stunkel. “Is there a case for stronger Brazil-Russia relations?”. Outubro de 2012. Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2010/10/10/is-there-a-case-for-stronger-brazil-russia-relations>. Acesso em novembro de 2013.

contemporâneas”.¹⁴⁴ Ambos os países também se propõem a intensificar o “diálogo político entre suas Chancelarias com vistas à reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, bem como entre suas delegações em organizações multilaterais sobre temas políticos de interesse comum da agenda internacional”. Declaram, ainda, empenhar-se em aprofundar o diálogo na área do desarmamento e não proliferação nuclear, pela via da cooperação em foros multilaterais. Além desses temas, os países ainda citam a coordenação de posições no âmbito do BRICS, nas negociações do clima, nas questões atinentes ao problema mundial das drogas e crimes conexos e nos temas de direitos humanos.

No que concerne à cooperação bilateral, o Plano de Ação de 2010 abrange dez áreas: ciência e tecnologia; espacial; técnico-militar; energia; economia e comércio; agricultura; cultura, educação e esporte; saúde; entre unidades federativas de ambos os Estados; cooperação conjunta em terceiros países. Dessas, não se observa no período estudado avanços concretos, salvo nas áreas espacial, técnico-militar e de energia, como será visto adiante.

No período de 2008 a 2013, intensificam-se os encontros de alto nível e as reuniões das comissões de cooperação, contabilizando-se nada menos que 7 encontros presidenciais, seja em cúpulas multilaterais, seja em encontros bilaterais. Após a vinda de Medvedev ao Brasil, em 2008, Lula foi à Rússia para participar da I Cúpula dos BRICS, em 2009, e retornou ao país um ano mais tarde, para uma visita de caráter bilateral. Ainda em 2010 Medvedev retornará ao Brasil para participar da II Cúpula dos BRICS. Em 2011, há visitas do Vice-Presidente Michel Temer e do chanceler Antônio Patriota à Rússia. Em 2012, ocorrem diversas visitas de âmbito bilateral e multilateral, estreitando ainda mais os contatos entre as autoridades dos dois lados: Dilma encontra-se com Medvedev à margem da IV Cúpula do BRICS e, em junho, encontra-se com Putin, à margem da cúpula do G-20; ao final daquele ano, Dilma realiza visita de Estado à Rússia. Em 2013, há a visita do primeiro-ministro Medvedev ao Brasil; a seguir, ocorrem diversas visitas de generais e ministros ligados à Defesa para discutir os acordos firmados nesta área (ver Apêndice A).

Ao final da primeira década dos anos 2000, a Parceria se consolida em áreas específicas de cooperação, como a espacial e a de defesa, embora, em outras, a Parceria não apresente resultados concretos. Em 2012, Dilma realiza visita a Moscou, quando é assinado o

¹⁴⁴ Plano de Ação da Parceria Estratégica: próximos passos. Assinado em 14 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-da-republica-a-federacao-da-russia-moscou-13-a-14-de-dezembro-de-2012/>>.

“Plano de Ação da Parceria Estratégica: Próximos passos”¹⁴⁵, justificado pela “efetiva aproximação verificada desde 2010 [a qual] exige a atualização de metas, com vistas a tornar ainda mais intensos o diálogo e a cooperação entre o Brasil e a Rússia.”¹⁴⁶ A respeito deste documento, é importante destacar os seguintes pontos:

Os dois Presidentes destacaram, muito especialmente, o diálogo estreito e a convergência de visões que marcou a atuação dos dois países nos principais fóruns internacionais, em especial nas Nações Unidas, no G-20, BRICS e nas instituições financeiras internacionais. Sublinharam que essa proximidade se deu, sobretudo, porque ancorada na intenção de construir ordem global multipolar cooperativa, democrática e justa, baseada nos propósitos e princípios da Carta da ONU, na supremacia do Direito Internacional e na defesa dos valores democráticos universais. Recordaram especialmente o apoio da Rússia ao Brasil como um digno e forte candidato a um assento permanente num Conselho de Segurança das Nações Unidas reformado. Sublinharam o papel de relevo desempenhado pelo BRICS, e pelos dois países nesse âmbito, com vistas à construção dessa nova ordem de governança global¹⁴⁷.

Além da convergência em temas da agenda política internacional, os mandatários brasileiro e russo passaram em revista as principais áreas de cooperação, embora se observe poucas novidades – em termos de conteúdo – com relação ao Plano de 2010. Cabe destacar o apoio à maior cooperação entre o BNDES e o Vneshekonombank, respectivamente, os bancos de desenvolvimento do Brasil e da Federação da Rússia. A respeito desse objetivo, cabe mencionar que ele figura nas intenções de ambos os países desde os anos 1990, não tendo sido alcançado resultado concreto nessa área até o momento. Na área de ciência e tecnologia, os dois países fazem menção à assinatura do Memorando de Entendimento na Área de Nanotecnologia e Nanociência, de 2010, mas que não produziu efeitos no período estudado. Na área espacial, os mandatários reafirmaram o interesse em avançar na cooperação bilateral, identificando oportunidades de maior envolvimento brasileiro no desenvolvimento do sistema de navegação por satélites GLONASS, de acordo com o Programa de Cooperação entre as agências espaciais dos dois países. Por fim, na área de defesa, faz-se referência à assinatura do Acordo de Cooperação na Área Técnico-Militar, firmado em novembro de 2008, que estabelece o marco jurídico para a cooperação nessa área. Nesse sentido, cabe destacar o desejo de desenvolver cooperação de longo prazo, fundada no princípio da transferência de

¹⁴⁵ Plano de Ação da Parceria Estratégica: próximos passos. Assinado em 14 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-da-republica-a-federacao-da-russia-moscou-13-a-14-de-dezembro-de-2012/>>

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Ibidem.

tecnologia, no estabelecimento de parcerias industriais, como, por exemplo, a produção, no Brasil, de artigos da indústria bélica russa¹⁴⁸. As áreas espacial e de defesa serão abordadas no próximo capítulo, em que serão destacados os principais projetos em andamento e os rumos da Parceria estratégica nessas áreas.

Antes de proceder à análise específicas das áreas de cooperação, cabe fazer uma breve análise da posição da Rússia em relação aos países da América Latina, a fim de traçar algumas comparações a respeito do lugar do Brasil na política externa russa.

3.5 A Rússia na América Latina

As relações da Rússia com os países latino-americanos intensificam-se, progressivamente, ao longo dos anos 2000, adquirindo maior relevo a partir de 2008, quando da viagem de Medvedev à região, como já mencionado anteriormente.

De maneira geral, a Rússia concede prioridade a alguns relacionamentos específicos na região, os quais são, inclusive, considerados estratégicos, por conter elementos políticos importantes, em detrimento de fatores puramente econômicos. Aqui se faz referência à Venezuela e à Cuba, países que mantêm forte retórica anti-estadunidense. Com esses países, a Rússia estabeleceu uma política que vai da venda de armamentos e exploração conjunta de recursos a financiamento e ajuda econômica.

A Venezuela ocupa parte considerável das atenções dos russos. As relações entre os dois países intensificam-se a partir de 2008, quando o presidente Chávez realiza duas viagens a Moscou, intercaladas pela visita de Medvedev ao país. Em meio a isso, eclode o conflito na Geórgia, o qual terminará com a declaração de independência das regiões da Ossétia do Sul e Abkházia, conforme já exposto. Conforme já exposto, a Venezuela, juntamente com a Nicarágua, são os dois únicos Estados da América Latina que reconheceram a independência dessas regiões¹⁴⁹.

Nas visitas de Chávez à Rússia, em 2008, houve a assinatura de diversos acordos para compra de armas, alcançando o valor de US\$ 4 bilhões¹⁵⁰. Ademais, foram implementados acordos entre as estatais PdVSA, Gazprom e Lukoil para extração e refino de petróleo em território venezuelano, além da articulação dos países para estabilizar o preço do petróleo

¹⁴⁸ Plano de Ação da Parceria Estratégica: próximos passos. Assinado em 14 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-da-republica-a-federacao-da-russia-moscou-13-a-14-de-dezembro-de-2012/>>

¹⁴⁹ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 948, 15/09/2009.

¹⁵⁰ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1299, 19/10/2010.

mundial¹⁵¹.

As relações com Cuba intensificaram-se a partir da visita de Medvedev à ilha, em 2008. No ano seguinte, Raúl Castro foi recebido em Moscou, ocasião em que são assinados diversos acordos, dentre os quais: um acordo de concessão de crédito de US\$ 20 milhões, que deverão ser usados na aquisição de produtos russos; fornecimento de 25 mil toneladas de cereais russo, a título de ajuda humanitária ao País; além de dois acordos que preveem o fornecimento de um avião de passageiros TU-204 e a instalação de uma fábrica de caminhões Kamaz em parceria com a empresa cubana Tradex¹⁵². Mais recentemente, Moscou decidiu cancelar o total da dívida cubana dos tempos soviéticos, em mais uma demonstração de aproximação com a ilha¹⁵³.

Após a eclosão do conflito na Ucrânia, em novembro de 2013, constata-se um retorno da retórica anti-estadunidense por parte dos russos, os quais denunciaram o apoio americano à derrubada do governo constitucional naquele País. O Ministro da Defesa, Sergei Shoigu, chegou a confirmar “negociações avançadas” para a instalação de bases militares na Venezuela e em Cuba¹⁵⁴.

As relações da Rússia com a região podem ser resumidas em duas componentes: armas e energia. Algumas análises apontam para a queda dos pedidos de armamentos por parte da China, um dos maiores clientes russos até recentemente, o que teria impulsionado os russos a buscar novos mercados. De fato, a Rússia vem aumentando as exportações de armas para os países da região, tendo já entregue equipamentos desse tipo a Peru, Colômbia, Uruguai, Chile e Argentina. Com esta, os russos discutem projetos nas áreas nuclear¹⁵⁵ e de gás¹⁵⁶.

A seguir, analisar-se-ão as áreas principais de cooperação destacadas nos documentos da Parceria Estratégica. Como será visto, embora se constate aumento substantivo das trocas bilaterais ao longo da última década, as relações comerciais ficarão circunscritas a itens de

¹⁵¹ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 606, 28/07/2007.

¹⁵² Ver notícia: “Relações entre Rússia e Cuba viram parceria estratégica”. Portal UOL. 30/01/2009. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/lusa/2009/01/30/ult611u80535.jhtm>. Acesso em abril de 2014.

¹⁵³ Ver notícia: “Inside the Ring: Russia boosts Cuba ties”. Disponível em: <http://www.washingtontimes.com/news/2013/jul/31/inside-the-ring-russia-boosts-cuba-ties/?page=all>. Acesso em abril de 2014.

¹⁵⁴ Ver a notícia: “Rússia quer instalar bases militares em Cuba e na Venezuela, diz ministro”. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,russia-quer-instalar-bases-militares-em-cuba-e-na-venezuela-diz-ministro,1134910,0.htm>. Acesso em abril de 2014.

¹⁵⁵ Ver notícia publicada em: <http://www.efe.com/efe/noticias/brasil/mundo/russia-negocia-constru-usinas-nucleares-brasil-argentina/3/17/2213867>. Acesso em abril de 2014.

¹⁵⁶ Ver notícia: “Russia’s search for new arms markets in South America”. RIA Novosti. 27/04/2009. Disponível em: <http://en.ria.ru/analysis/20090427/121322702.html>. Acesso em abril de 2014.

baixo valor agregado, com algumas exceções relativas ao comércio de armas e equipamentos militares. Nas demais áreas (energia, saúde, educação) pouco se efetivou.

3.6 O comércio bilateral

Na arena comercial, os anos 2000 viram o crescimento do fluxo comercial entre os países, mesmo que isso não tenha significado uma diversificação da pauta. O aumento das trocas não se processou sem solavancos. Com efeito, as principais – e mais graves – controvérsias bilaterais foram, na maior parte das vezes, comerciais: aumento repentino de importações, imposição de restrições à entrada de determinados produtos, entre outros pontos, como serão vistos ao longo desta seção.

Entre 2002 e 2008, as trocas bilaterais cresceram 375,3%. Em 2008, o fluxo de comércio atingiu cerca de US\$ 8 bilhões, com saldo positivo para o Brasil da ordem de US\$ 1,3 bilhão. Os efeitos negativos da crise financeira a partir do segundo semestre de 2008 levaram a uma forte contração em 2009, no entanto, em 2010 já há forte recuperação, chegando, em 2013, a um total de 5,6 bilhões (MDIC, 2014).

O Brasil exporta para a Rússia principalmente carnes (de gado e suína, congeladas, 58%) e açúcar (22%). Já a Rússia exporta para o Brasil óleo diesel (18,2%), cloreto de potássio (16%), ureia (12%) e alumínio (10%). Com base nesses dados, é forçoso reconhecer que a pauta se concentra em produtos primários, o que aponta para uma baixa complementaridade entre as duas economias. A Rússia desponta como grande fornecedor de fertilizantes e o Brasil como grande ofertante de carnes. De fato, muitas das querelas comerciais entre os dois países ao longo dos anos 2000 dizem respeito ao comércio de carnes.

A partir de 2000, as carnes passam a integrar a pauta de comércio bilateral, demonstrando um rápido crescimento das trocas comerciais (o comércio praticamente dobra entre 2002-2004). O surto de exportações de carne para o mercado russo nesses primeiros anos levou à ocorrência de disputas comerciais, em vista dos entraves que a Rússia passou a colocar à importação de carne brasileira, como as restrições fitossanitárias. Classificadas como arbitrárias pelo lado brasileiro, essas barreiras constituíram o principal tema das conversas bilaterais durante a década de 2000¹⁵⁷, como fica claro a partir da leitura dos telegramas do período. Em 2003, há a viagem do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e

¹⁵⁷ EXTERIORES para BRASEMB Moscou. Telegrama 149, 03/03/2006.

Comércio (MDIC), Luiz F. Furlan à Rússia, ocasião em que são discutidas as barreiras aos produtos brasileiros. Além das barreiras fitossanitárias, havia a preocupação em eliminar a restrição de cotas à entrada da carne brasileira (a partir de 2004, o Brasil passa a ser incluído na categoria “outros países”, sem ter uma cota específica, tendo de disputar com outras nações). Os russos, por outro lado, mostravam-se insatisfeitos com o desequilíbrio da balança comercial, a qual pendia para o lado brasileiro.

Assim, de um lado, havia o interesse brasileiro de exportar carnes e, do lado russo, havia a intenção de vender produtos da indústria de defesa e equipamentos para hidrelétricas¹⁵⁸. Segundo o conselheiro da Embaixada russa no Brasil, Alexander Baulin, nessa época o lado brasileiro chegava a barganhar com a compra dos caças russos (dentro do programa FX), em um esquema “acesso a carnes – compra de armamento russo”.

Em 2005, o imbróglio comercial foi debatido pessoalmente pelo presidente Lula, quando visitou Moscou. O Brasil reclamava da queda das exportações de carne, em decorrência da sua inclusão na categoria “outros países”, na lista de importação da Rússia, o que restringiu sua participação no mercado de carnes russo¹⁵⁹. Após negociações, ficou acertado que as carnes brasileiras poderiam suprir cotas reservadas aos EUA e à UE, caso estas não fossem preenchidas pelos países. A princípio, esse acerto informal vigoraria até 2009, mas a crise de 2008 levará a sua descontinuidade, como será visto adiante¹⁶⁰.

Na reunião de 2005, o Brasil também flexibilizou sua posição, ao não mais se opor à existência das cotas, passando, apenas, a demandar um tratamento mais equânime, que permitisse a concorrência dos produtos brasileiros no mercado russo. Em troca da facilitação dos russos, o Brasil deu seu apoio à entrada da Rússia na OMC.

O acordo de 2005 repercutiu rapidamente sobre o volume de comércio bilateral. As carnes brasileiras puderam entrar mais facilmente no mercado russo, já que EUA e UE não conseguiam completar suas cotas, como já era previsto. Em função disso, em 2007, o Brasil tornou-se o maior fornecedor de carnes suínas e bovinas para a Rússia, apesar de ainda estar enquadrado na categoria “outros países”.¹⁶¹

¹⁵⁸ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 476, 22/05/2003.

¹⁵⁹ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1038, 11/12/2003.

¹⁶⁰ EXTERIORES para BRASEMB Moscou. Telegrama 83, 13/02/2009.

¹⁶¹ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 53 (23/01/2007).

Apesar da trégua nas disputas comerciais, as trocas mantiveram o mesmo padrão dos anos anteriores, com predomínio de produtos primários, o que não deixou de ser notado pelas autoridades de ambos os países ao longo de todos os encontros das comissões e das reuniões de Cúpula. As maiores queixas vinham dos russos, que apontam para os sucessivos déficits de suas relações comerciais com o Brasil. Não obstante essas reclamações, o padrão do comércio bilateral manteve-se ao longo dos anos 2000 e só verá alguma alteração mais ao final da década, quando passam a entrar no Brasil armamentos (helicópteros) e, também o trigo russos¹⁶².

A crise econômica de 2008 também repercutiu negativamente sobre o comércio bilateral. Para além da redução do montante das exportações, a crise também significou o recrudescimento de práticas protecionistas, de ambos os lados. A Rússia lançou uma nova política para a importação de carnes, a qual favoreceu os parceiros comerciais tradicionais daquele País, em detrimento do Brasil. A diretiva causou decepção ao Governo brasileiro, que contava com o acesso ao mercado até o final de 2009, conforme os entendimentos firmados em 2005¹⁶³. O efeito imediato da nova política russa foi o ressurgimento dos contenciosos comerciais, ainda em 2009, os quais perdurarão ao longo dos próximos anos.

Outro tema que veio se somar às questões comerciais é o estabelecimento da União Econômica Eurásiana, em 2010. Em que pese as fases de conformação da União¹⁶⁴, esta começa a produzir efeitos já em 2010, afetando negativamente o mercado de carnes brasileiras na Rússia. Os exportadores brasileiros tiveram de adaptar seus certificados Internacionais às novas regras sanitárias e fitossanitárias estabelecidas pelas autoridades da União Aduaneira, as quais passaram a ser exigidas a partir de 1º de janeiro de 2012. O novo quadro normativo possibilitou à Rússia justificar a imposição de restrições sanitárias a frigoríficos brasileiros, ainda em 2011, o que foi acompanhado de novas visitas de técnicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) a Moscou.

Por conta dessas barreiras não-tarifárias, as vendas de carnes à Rússia reduziram-se

¹⁶² De fato, apenas em 2013 será assinado o Acordo que acabará com as restrições ao trigo provindo da Rússia no mercado brasileiro. A esse respeito, ver Telegrama 102, Exteriores para BRASEMB Moscou, 15/02/2013; e, também, notícia publicada no portal do Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/noticias/noticias-do-vice/2013/02/2012-02-20-michel-temer-russia-atos-assinados>. Acesso em abril de 2014.

¹⁶³ EXTERIORES para Brasemb Moscou. Telegrama 83 (13/02/2009).

¹⁶⁴ A partir de 1 de janeiro de 2010, criou-se um regime aduaneiro único, com a instituição de um novo Código Aduaneiro. Em 2011, eliminaram-se os controles de fronteira. Em 2012, iniciam-se os trabalhos da Comissão Econômica Eurásiana e de sua Corte. A previsão é de que a União esteja completa até 1º de janeiro de 2015. Dados retirados de Chatham House. Briefing Paper. Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry? Agosto de 2012.

substancialmente a partir de 2010. Neste ano, registrou-se a venda de 144 mil toneladas de carne de frango à Rússia, o que representou 3,8% do total das exportações brasileiras do produto no período; já em 2011, esse montante se reduziu para 60 mil toneladas, ou seja, houve uma redução de 58% em relação a 2010.¹⁶⁵ Outro fator de preocupação e que poderá impactar negativamente nas vendas de carne brasileira no mercado russo é o fato de Moscou almejar a autossuficiência na produção de carne bovina e suína, como consta no Programa Agrícola 2013-2020¹⁶⁶.

Por outro lado, a adesão da Rússia à OMC, processo completado em fins de 2011 e que recebeu reiterado apoio do Brasil, trouxe novidades às negociações bilaterais. Como parte dos compromissos assumidos, a Rússia deve adequar suas normas sanitárias e fitossanitárias ao regime daquela Organização (Acordo SPS), o que atende às reivindicações de exportadores brasileiros. Contudo, esses compromissos não serão adotados imediatamente. No que se refere à carne suína, o imposto aplicado a este setor somente será reduzido a partir de 2018 (CHATHAM HOUSE, 2012).

A Rússia continua a buscar o equilíbrio de suas relações comerciais com o Brasil. Nos comunicados e telegramas estudados, verificam-se menções recorrentes ao desequilíbrio das trocas (favorável ao Brasil) e à baixa diversidade da pauta de comércio bilateral. De forma a equilibrar essa situação, os russos vinham demandando, desde o início dos anos 2000, a abertura do mercado brasileiro ao trigo russo. Em 2013, alcançou-se acordo nesse sentido, o que deverá impactar favoravelmente no comércio bilateral. Ainda em 2013, foi também assinado o Protocolo para Exportação de Soja em Grãos e Farelo de Soja do Brasil para a Federação da Rússia, o que surtiu efeitos já em 2014, com a soja figurando como o 5º principal produto de exportação do Brasil àquele País (somando vendas de US\$ 15 milhões, apenas no bimestre Janeiro/Fevereiro de 2014) (MDIC, 2014).

Quanto aos investimentos diretos, estes permaneceram incipientes até recentemente. Em 2007, a Sadia instalou uma fábrica em Kaliningrado¹⁶⁷. Na mesma cidade, em 2008, a empresa gaúcha Marcopolo montou uma unidade, por meio de *joint-venture* com a empresa russa GAZ. Do lado russo, houve investimentos recentes no Brasil, como a entrada da Rosneft em projeto de exploração de gás na Bacia do Solimões, em parceria com a empresa brasileira

¹⁶⁵ Dados retirados do site: <http://www.redeagro.org.br/artigo-agro-brasileiro-no-mundo/654-a-acessao-da-russia-a-omc-e-os-impactos-para-o-brasil>.

¹⁶⁶ Dados retirados de: <http://www.tradereform.org/2012/04/russia-aims-to-achieve-beef-self-sufficiency-by-2018/>. Acesso em abril de 2014.

¹⁶⁷ Kaliningrado constituiu uma Zona Econômica Especial, o que conta com um regime alfandegários específico, oferecendo benefícios tributários às empresas lá instaladas. De acordo com: <http://port.pravda.ru/news/russa/13-04-2005/7616-0/>

HRT¹⁶⁸. Mais recentemente, houve o anúncio de investimento de US\$ 1 bilhão pela empresa russa Metaprocess para a instalação de uma fábrica de fertilizantes nitrogenados em Mato Grosso do Sul¹⁶⁹. Como forma de apoiar os investimentos já realizados e fomentar novas inversões, ambos os países têm apoiado a abertura de bancos de investimento em seus territórios. Enquanto que permanece indefinida a entrada do banco russo Vneshekonombank no Brasil, o Banco do Brasil anunciou abertura de um escritório de representação em Moscou, ainda em 2013.

Do exposto até aqui, percebe-se que o comércio bilateral teve poucas alterações ao longo dos últimos anos. Em linhas gerais, pode-se afirmar que, apesar do aumento do volume de trocas, a pauta comercial concentrou-se em poucos produtos, notadamente primários. A ocorrência de sucessivos superávits para as trocas brasileiras suscitou apelos da parte russa por um comércio mais equilibrado e, em várias ocasiões, houve a imposição de barreiras aos produtos brasileiros, as quais nem sempre podiam ser consideradas justificáveis. Em 2013, a corrente de comércio atingiu US\$ 5,6 bilhões, com novo superávit para o Brasil (US\$ 298 milhões), mas longe de chegar aos níveis pré-crise (em que as trocas chegaram próximo a US\$ 8 bilhões).

Os dados apresentados até aqui revelam algo que está contido em quase todos os comunicados e Declarações conjuntas¹⁷⁰: o volume e a estrutura da pauta do comércio bilateral está ainda aquém do potencial. Soma-se a isso a baixa complementaridade entre as duas economias, ofertantes de produtos primários no mercado internacional. Uma das crenças principais repetida ao longo dos diversos encontros bilaterais ligava a ampliação da cooperação em outras áreas (energia, uso do espaço para fins pacíficos, cooperação técnico-militar, indústria aeroespacial, etc.) à possibilidade de diversificação da estrutura de comércio entre os dois países¹⁷¹. Esses dados confirmam que esta área, embora seja elemento fundamental de qualquer relação bilateral, não pode ser considerada fator estratégico na conformação da Parceria entre Brasil e Rússia. Em outras palavras, o comércio não retém o elemento estratégico da Parceria, uma vez que outras áreas de cooperação apresentaram

¹⁶⁸ Foram investidos, até o momento, US\$ 280 milhões no projeto. Ver mais em: http://portuguese.ruvr.ru/2013_02_19/Brasil-quer-mais-investimentos-russos/. Acesso em abril de 2014.

¹⁶⁹ Ver mais em: <http://www.amambainoticias.com.br/cidades/russos-confirmam-investimento-de-us-1-bi-em-ms>. Acesso em abril de 2014.

¹⁷⁰ Aqui cita-se a reunião da V CIC, em 2008 (Exteriores para BRASEMB Moscou. Telegrama 681. 10/11/2008.), embora essa constatação se faça presente em diversos documentos relativos a encontros bilaterais.

¹⁷¹ Exteriores para BRASEMB Moscou. Telegrama 681, 10/11/2008.

maiores resultados e, também, maiores possibilidades de avanço¹⁷² e de modificação do *status quo*, o que é elemento fundamental de motivação para a conformação desse tipo de aliança no sistema internacional.

3.7 A Cooperação em energia

O tema da cooperação em energia teve início ainda na década de 1990, quando se discutiam projetos conjuntos nos usos pacíficos da energia nuclear. Essa área, a exemplo do que ocorre nas áreas de C&T, defesa e economia, também conta com uma subcomissão dentro da CIC para tratar do tema.

A cooperação em energia nuclear teve limitados resultados. De maneira geral, percebe-se que houve um desinteresse mútuo no avanço das discussões, em larga medida devido a percepções distintas acerca dos interesses de cada parte.

Houve, ao longo da primeira década de 2000, reuniões e missões técnicas de representantes das agências especializadas do Brasil e da Federação da Rússia, CNEN e ROSATOM, respectivamente. Da leitura dos telegramas, extrai-se que o lado russo era o principal interessado nessa área de cooperação. Havia, por parte destes, grande interesse em explorar as jazidas de urânio brasileiro, além de participar na construção de novas usinas nucleares¹⁷³. Esses assuntos foram tratados quando da visita do Diretor-geral da ROSATOM, Serguey Kirienko, ao Brasil, em outubro de 2008. No encontro mantido com o Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Kirienko destacou as grandes perspectivas na exploração e extração de urânio: “Lembrou que o território brasileiro ainda está explorado em apenas 25% e em pouca profundidade (100 metros) e que, mesmo nessa situação, o Brasil ocupa o 6º lugar em reservas identificadas de urânio”. Indicou, também interesse na construção de usinas nucleares, referindo-se ao Programa Nuclear Brasileiro (que prevê a construção de 4 a 6 novas centrais nucleares). Kirienko ainda acenou com a oferta de transferência de tecnologia para a produção no país de partes e componentes de reatores¹⁷⁴. Essas propostas, contudo, sequer receberam atenção da parte brasileira, o que irritou os russos¹⁷⁵.

¹⁷² Esse entendimento era sustentado pelo lado brasileiro, como fica evidente no trecho a seguir: “a cooperação espacial [tem] maior potencial para conferir caráter estratégico à parceria (...), que poderá engendrar resultados de impacto em prazo mais curto”. BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 221, 06/03/2003.

¹⁷³ Exteriores para BRASEMB Moscou. Telegrama 665, 03/11/2008.

¹⁷⁴ Idem.

¹⁷⁵ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1108 (17/09/2010).

Assim, o pouco interesse em encetar projetos comuns nessa área, principalmente em razão da inércia brasileira, levou à descontinuidade dos contatos. A cooperação voltaria a ser mencionada quando da visita de Dilma a Moscou, em dezembro de 2012, mas somente de maneira tangencial: as partes “instaram a (...) CNEN e a (...) ROSATOM a identificar áreas concretas de cooperação¹⁷⁶”.

Mais recentemente, em 2013, durante visita do Primeiro-Ministro Medvedev a Brasília, houve indícios de renovado interesse na cooperação nuclear, para o qual as partes “concordaram em realizar, durante o ano de 2013, encontros de peritos e técnicos para analisar as possibilidades de cooperação no projeto do Reator Multipropósito brasileiro¹⁷⁷”.

Em vista da falta de ações concretas na área nuclear, ambos os países buscaram ampliar a cooperação na área energética, passando a discutir projetos em áreas tais como petróleo, gás e biocombustíveis.

Na área de gás, cogitava-se uma Parceria Estratégica Energética, na qual a estatal russa Gazprom buscava atuar juntamente com a Petrobrás em terceiros mercados, além de vislumbrar o desenvolvimento de novas tecnologias e da distribuição de gás natural pelo território¹⁷⁸. A Gazprom demonstrou interesse de participar em projetos de construção de gasodutos na América do Sul, em razão de sua *expertise* com a distribuição de gás por largas faixas territoriais. Apesar da disposição russa em cooperar, mais uma vez, não se verificaram avanços nessa área, como observado no seguinte telegrama “Apesar do significativo potencial de cooperação e das manifestações políticas de apoio, essas discussões tiveram caráter eminentemente exploratório até o momento¹⁷⁹”.

Quanto ao etanol, apesar da disposição do Brasil em avançar sobre o tema, não se chegou a desenvolver nenhum projeto em conjunto. Isso se deve, em grande medida, à baixa complementaridade entre os produtos energéticos dos dois países. Em vista de suas grandes reservas de gás e petróleo, não interessava à Rússia encetar projetos que objetivassem substituir sua matriz energética¹⁸⁰.

3.8 A Parceria pouco avança em outras áreas

Nas demais áreas de cooperação, tais como saúde, educação e cultura, verificam-se

¹⁷⁶ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 17, 10/01/2013.

¹⁷⁷ EXTERIORES para BRASEMB Moscou. Telegrama 102, 15/02/2013.

¹⁷⁸ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 857, 08/10/2004.

¹⁷⁹ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 213, 01/04/2005.

¹⁸⁰ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 728, 20/09/2006.

parcos resultados. Brevemente, cabe citar, na área educacional, a assinatura, em 2013, de Memorando de Entendimento para “Cooperação na Implementação do Programa ‘Ciência sem Fronteiras’”, o qual, até o momento, não teve resultados; na área cultural, é comumente citada a Escola do Teatro Bolshoi, em Joinville, como exemplo da cooperação entre os países; na área esportiva, houve a assinatura, também em 2013, de Plano de Ação “com vistas à Implementação do Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Governança e Legados relativos à Organização de Grandes eventos esportivos”, uma vez que ambos os países sediarão eventos de grande porte nos próximos anos. Por fim, cabe citar a decisão de compartilhar informações sobre políticas públicas para o desenvolvimento de pequenas e médias empresas em seus países.

3.9 Considerações parciais

Do que foi visto até aqui, percebe-se um aumento progressivo das relações bilaterais entre Brasil e Rússia nos últimos anos. A fase inicial de desinteresse e desconhecimento mútuo foi substituída, progressivamente, por uma agenda de cooperação mais ambiciosa, a qual, todavia, nem sempre se traduziu em resultados concretos. Assim, o que se percebe é certo paradoxo entre a valorização de um relacionamento bilateral considerado “estratégico”, mas que apresenta baixo grau de implementação de seus objetivos, e uma interação mais forte e mais convergente no plano multilateral, como se percebe na defesa de posições comuns em foros como G-20 e BRICS. No âmbito multilateral, Brasil e Rússia lograram resultados importantes, que aproximam seus interesses e suas visões de mundo, tal como ficou evidente na defesa da reforma dos mecanismos de governança financeira (FMI e Banco Mundial).

Diante desse quadro, deve-se pôr em questão a real funcionalidade da Parceria Estratégica, visto que esta não tem apresentado os resultados esperados, seja para a Rússia – melhora qualitativa da pauta do comércio exterior e diminuição de seu déficit; venda de armamentos; cooperação nuclear – , seja para o Brasil, que não tem conseguido extrair dividendos, tais como transferência de tecnologia e ampliação dos investimentos russos no país.

Em muitos momentos, fica evidente que aproximação no plano multilateral se descola da relativa paralisia da agenda bilateral, colhendo mais resultados. Na arena política, ambos os países propugnam uma ordem mundial mais democrática, que faça jus à nova geografia de

poder mundial; além disso, a Rússia concedeu seu apoio à aspiração brasileira por um assento permanente no CSONU; ainda, adotou-se posição comum no tratamento do dossiê iraniano, do conflito na Síria, na situação da Líbia, do Afeganistão, bem como no recente repúdio às ações de espionagem norte-americanas¹⁸¹. Na arena econômica, a união dos BRICS em torno da reforma dos organismos de Bretton Woods foi decisiva para que se avançasse nas negociações; também adotou-se posição comum a respeito de temas de estabilidade fiscal e repúdio ao protecionismo.

Essas constatações apontam para um quadro de relativa desconexão entre o plano da Parceria Estratégica bilateral e o âmbito da concertação multilateral. Fica patente que os interesses de ambos os países se fizeram pronunciar de maneira mais forte neste do que naquele.

Apesar dessas constatações, é possível que os desenvolvimentos mais recentes nas áreas espacial e de defesa apontem para novos rumos da cooperação bilateral, o que seria exemplo de como as convergências no plano multilateral podem impactar positivamente o andamento da Parceria. Como parte desse cenário mais recente, cabe também avaliar o impacto dos acontecimentos no plano internacional. Um fator importante no estudo do período mais recente (2008 a 2013) foi o acirramento das tensões entre EUA e Rússia, principalmente a partir do conflito na Geórgia, em agosto de 2008 e, mais recentemente, no caso da Ucrânia. O Brasil absteve-se na votação da ONU que condenou a anexação da Criméia pelos russos¹⁸², o que reafirmou o comprometimento do Brasil e não criar arestas no relacionamento com a Rússia.

No caso do Brasil, percebe-se uma clara ênfase nas relações com a Rússia a partir de 2008, como foi visto ao longo das seções anteriores. Não somente estreitaram-se os contatos entre os países em um maior número de temas, como foi a partir daí que se deu o salto para a concretização da Parceria em áreas que, até então, não mostravam definição ou rumos certos.

¹⁸¹ Diversos documentos evidenciam essa afirmação, dentre os quais, pode-se citar: Declaração Conjunta sobre os resultados das conversações oficiais entre o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e o Presidente da Federação da Rússia, Vladimir V. Putin. Moscou, 18/10/2005. Disponível em: http://dai.mre.serpro.gov.br/atosinternacionais/bilaterais/2005/b_182. Acesso em março de 2014; Declaração conjunta por ocasião da IV CAN, em abril de 2006. Ver Telegrama 159, EXTERIORES para BRASEMB Moscou. 06/04/2006; Declaração Conjunta da Visita Oficial à República Federativa do Brasil do Presidente da Federação da Rússia, Dmitry Medvedev. Rio de Janeiro, 24 a 26 de novembro de 2008. Disponível em: http://dai.mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_270. Acesso em março de 2014.

¹⁸² Ver notícia publicada na Folha online. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/162626-abstencao-do-brasil-na-criese-da-ucrania-e-atitude-estranha.shtml>. Acesso em abril de 2014.

No próximo capítulo essas áreas de maior densidade de cooperação são estudadas detidamente, com o objetivo de fornecer ao leitor os principais fundamentos dos eixos principais da Parceria Estratégica.

4 COOPERAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA E EM DEFESA

No capítulo anterior, tratou-se de apresentar as principais ações levadas a cabo por Brasil e Rússia no desenvolvimento de sua parceria estratégica. Como se viu, as iniciativas propostas em diversas áreas, tais como comércio e energia, tiveram pouca ressonância até fins de 2013. Se é possível afirmar que há baixa implementação das ações em áreas como comércio, saúde, energia e agricultura, o mesmo não se pode dizer da parceria nas áreas espacial e de defesa, as quais optou-se por tratar de forma separada, e em capítulo à parte, por se acreditar que nelas reside o aspecto estratégico do relacionamento bilateral. Com efeito, partindo-se da ideia de que o relacionamento inter-estatal se efetiva a partir de uma aproximação, durante a qual são identificadas afinidades e interseções de interesses, pode-se afirmar que, no caso da Parceria Brasil-Rússia, o adensamento dos contatos e trocas entre os países desde a assinatura da Parceria, em 2002, facultou o reconhecimento de interseções de objetivos e interesses comuns, os quais irradiaram para as áreas de C&T e Defesa. A seguir, serão tratados de maneira detida os caminhos percorridos pelos dois países nessas duas áreas.

Na presente análise, além de se recorrer a telegramas, também foram de grande importância as conversas mantidas com o senhor José Montserrat, diretor da Agência Espacial Brasileira; com o senhor Aleksander Baulin, Conselheiro da Embaixada da Rússia no Brasil; e com a senhora Cristiane Lemos Fallet, Chefe do setor de Defesa, Desarmamento e Não Proliferação da Embaixada do Brasil em Moscou.

De maneira geral, constata-se que a cooperação em ciência e tecnologia (C&T) teve, no campo espacial, sua maior prova de concretização para as relações bilaterais. Não obstante a timidez inicial dos contatos nessa área, ao longo dos anos a cooperação espacial evoluiu para constituir um dos principais marcos da Parceria entre Brasil e Rússia. Antes de analisar a cooperação *per se*, é importante fazer uma rápida apresentação do programa espacial brasileiro e sua relação com o programa espacial russo.

4.1. O setor espacial

A competição pelo domínio do espaço é um dos eventos mais impactantes do século XX. O primeiro estágio das pesquisas envolvendo tecnologia espacial esteve relacionado a objetivos militares, como o desenvolvimento de foguetes. Esses artefatos passaram a

representar diferenciais estratégicos para os Estados, o que garantiu a continuidade das pesquisas sobre tecnologia espacial.

Já na segunda metade do século XX, as duas superpotências – EUA e URSS – passaram a competir entre si para a obtenção de avanços científicos na tecnologia de exploração do espaço, no que se convencionou chamar de corrida espacial.

Dentro dessa lógica, a URSS logrou êxito inicial, ao lançar, em 1957, o primeiro artefato humano – o Sputnik – que foi colocado na órbita da Terra. Em 1961, o russo Yuri Gagarin foi o primeiro homem a chegar ao Espaço e, em 1966, os soviéticos realizaram o primeiro pouso automático de um artefato humano em um corpo celeste. Em 1971, a URSS lançou sua primeira estação espacial, a Saluyt 1.

Por outro lado, os EUA, conseguiram, em 1969, colocar o primeiro homem na Lua, a bordo do veículo Apollo 11. A partir de 1980, no governo do presidente Ronald Reagan, os EUA deram início à chamada Guerra nas Estrelas, um programa de incentivos governamentais com o objetivo de colocar o País à frente da tecnologia espacial.

Mesmo após o fim do conflito bipolar, a competição em torno do desenvolvimento e domínio da tecnologia espacial permaneceu estratégia importante dos governos, os quais buscaram justificar os investimentos públicos nesta área pela via da aplicação dual dos produtos derivados da tecnologia. Com efeito, do campo militar, a tecnologia transbordou para outras áreas de aplicação, tornando-se parte fundamental do processo de desenvolvimento econômico dos Estados.

A tecnologia espacial compreende os meios, métodos e produtos utilizados para a construção e posicionamento, na órbita da Terra, de artefatos construídos pelo homem (PNAE, 2012). Seu uso pode ser tanto no sentido de permitir, ao Estado, um melhor controle e domínio sobre seu território, desde o monitoramento do espaço terrestre e aéreo, por meio de dispositivos de geolocalização, até a criação de redes de comunicação em grande escala. Além destas, há, ainda, finalidades de ordem militar, como, por exemplo, o emprego da tecnologia de lançadores para o envio de mísseis e foguetes ao Espaço (DURÃO, CEBALLOS, 2011). Por esse motivo, o desenvolvimento desse tipo de tecnologia sofre controle e monitoramento por parte dos Estados e é, atualmente, regulado pelo Regime de Controle da Tecnologia de Mísseis (MTCR), criado em 1987.

A história da criação do Regime MTCR está ligada ao objetivo de dificultar e mesmo impedir a proliferação de vetores de armas de destruição em massa. Nesse sentido, é importante abordar as questões de cerceamento de tecnologia por parte de determinados Estados e como essa questão está relacionada ao programa espacial brasileiro.

4.1.2 O cerceamento tecnológico e o MTCR

É domínio comum o conhecimento de que as tecnologias envolvidas no lançamento de satélites podem ser aplicadas tanto para fins civis como militares. De fato, os veículos lançadores de satélites podem ser carregados com componentes nucleares, armas de destruição em massa, etc. Essa dualidade de uso rege todo o sistema de tecnologias espaciais e é também o fundamento que justifica a aplicação de restrições e embargos à aquisição de insumos e componentes, com base no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês de Missile Technology Control Regime), o qual é criado em 1987, sob orientação do G7.

O Regime controla as exportações de bens e tecnologias de aplicação em mísseis com capacidade para transportar cargas superiores a 500 kg a distâncias maiores que 300 km (as cargas abaixo de 500kg e que percorrem distância menor que 300km passam por controle, mas é permitida a transferência de tecnologia). A criação do MTCR insere-se na esteira dos acordos firmados na área nuclear, notadamente, o Tratado de não-proliferação nuclear (TNP), que entra em vigor em 1980. Nos anos seguintes, outros instrumentos serão criados, de modo a complementar o regime de não-proliferação.

Em 1992, o MTCR foi expandido para abranger a não proliferação de veículos aéreos não tripulados para armas de destruição de massa – e flexibilizando a carga de 500 kg e o alcance de 300 km. Em 2002, o MTCR foi suplementado pelo Código Internacional de Conduta Contra a Proliferação de Mísseis Balísticos (ICOC), também conhecido como Código de Conduta Haia, o qual busca impedir a proliferação de sistemas de transporte não-tripulados, independentemente da carga e do alcance dos mesmos. Em 2004, os membros do CSONU – na época o Brasil participava como membro rotativo – aprovaram a Resolução 1540. Por meio desta, decidiu-se que todos os Estados-Membros da ONU devem “abster-se de prover qualquer forma de apoio a atores não-estatais que procurem desenvolver, adquirir, manufaturar, possuir, transportar ou utilizar armas nucleares, químicas e biológicas e seus meios de lançamento”¹⁸³.

É importante salientar que o MTCR não impede que seus membros desenvolvam programas espaciais. Os países membros apenas comprometem-se a respeitar as diretrizes em seus processos de exportação e transferência de tecnologia. Contudo, percebe-se que o regime

¹⁸³ Resolução 1540 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/1540/>>. Acesso em abril de 2014.

de controle de mísseis é usado por alguns Estados, notadamente os EUA, para restringir as opções de países que não são considerados seus aliados estratégicos. Tongy e Bin (2008), em estudo a respeito das limitações praticadas pelos EUA com base no MTCR, chegaram à conclusão de que os norte-americanos se valem do MTCR para praticar o cerceamento de tecnologia espacial para não aliados. Eles notam que os EUA aplicam “padrões extremamente rigorosos em relação ao comportamento das exportações de outras nações”¹⁸⁴, mas permitem a proliferação tecnológica de mísseis para aliados, tais como Japão e Israel. Os autores sublinham que, agindo dessa forma, os EUA estão meramente se valendo do MTCR como instrumento para reduzir proliferação para países em que não confiam.¹⁸⁵

Zaborsky (2003) menciona que a lista de países que buscam adquirir capacidades nucleares é quase idêntica à lista de países que buscam obter capacidades de mísseis. O autor destaca que os dois regimes (o TNP e o MTCR) são elementos inseparáveis da estratégia de não proliferação de armas. Na mesma linha, Smith (2001) afirma que é “quase impossível desenvolver um programa de VLS [Veículo Lançador de Satélites] que não tenha conversibilidade latente em um programa de mísseis balísticos; assim, supostos programas de VLS pacíficos podem rapidamente ser armados”¹⁸⁶.

Assim, em um mundo crescentemente conectado por redes informacionais, o domínio da tecnologia espacial ganha crescente relevância, na medida em que esta serve aos objetivos de defesa, controle, conhecimento e exploração do território nacional. Consequentemente, aos Estados interessa garantir a autonomia tecnológica, a competitividade e o futuro desse setor.

Villela Neto (2011) faz uma distinção entre os países, de acordo com a capacidade instalada, a capacidade espacial e as experiências na área espacial. No primeiro grupo, estão os EUA, a Rússia, a Europa Ocidental, a China e o Japão. Em um segundo grupo, estão as nações “intermediárias”, de que faz parte o Brasil; por fim, há, ainda, as nações “emergentes”, em que está incluída a África do Sul.

Como se percebe, a tecnologia funciona como verdadeiro divisor de poder, na medida em que países detentores de tecnologias zelam para mantê-las exclusivas, tornando a tecnologia bem mais do que um insumo, adquirindo importância política, econômica e militar. Conforma-se, assim, uma divisão de poder entre aqueles países que praticam o cerceamento das tecnologias e aqueles que buscam, a todo custo, adquiri-las.

¹⁸⁴ Tong, Zhao; Bin, Li. *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 2, 2008, 5–38. Trecho: “extremely rigorous standards to other nations’ export behaviour”.

¹⁸⁵ *Idem*.

¹⁸⁶ that does not have latent convertibility to a ballistic missile program; so purportedly, peaceful SLV programs can be swiftly weaponized.” Mark Smith, “Verifiable Control of Ballistic Missile Proliferation,” *Trust and Verify* 95 (January-February 2001):

Longo e Moreira (2009) destacam que tríade que lidera o desenvolvimento científico e tecnológico – EUA, União Europeia e Japão – pratica o cerceamento em larga escala, amparado ou não por atos internacionais os quais, via de regra, são engendrados pelos mesmos e com objetivos que incluem a preservação da sua hegemonia. No caso brasileiro, documentos vazados pelo Wikileaks confirmam que os EUA tentaram obstruir o acesso do País a tecnologias de lançadores¹⁸⁷. Esse fato serve de amparo à constatação de que o Brasil passa a procurar outros parceiros que não os EUA para o desenvolvimento de seu programa espacial, como será visto mais adiante.

Vários fatores contribuem para manter e aumentar o hiato científico e tecnológico existente entre os desenvolvidos e os demais países: as disparidades econômicas e sociais dos atores envolvidos; a acelerada evolução da ciência e da tecnologia; a intensa competição global, que tende a dificultar a cooperação vertical; e o próprio cerceamento tecnológico.

Nesse contexto, os países dos BRICS são alvo de cerceamentos por parte da tríade que lidera o desenvolvimento científico e tecnológico, mas com tratamentos e conseqüências distintas. A Rússia, a China e a Índia têm perfil diferente do Brasil, uma vez que investem grande soma de recursos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias tanto civis quanto militares. Para efeitos de comparação, a Rússia investiu, em 2009, US\$ 2,4 bilhões em seu programa espacial, enquanto que o Brasil aplicou apenas US\$ 164 milhões na área (AMARAL, 2011a, p. 246). As diferenças vão além da questão orçamentária: China, Rússia e Índia dominam a tecnologia nuclear para fins de defesa e, adicionalmente, dispõem de mísseis de longo alcance desenvolvidos autonomamente. Essas considerações levam ao entendimento de que esses três países detêm posição distinta, praticando, ora política cerceadoras, ora demandando maior abertura a tecnologias, do lado dos cerceados.

Tendo discorrido acerca das restrições de acesso às tecnologias, cabe, ainda, abordar a questão da transferência de tecnologia, aspecto fundamental da política brasileira de cooperação nas áreas espacial e de defesa.

4.1.2.1 A transferência de tecnologia

Por seu nível de complexidade e exigência de recursos sem contrapartida garantida no

¹⁸⁷ EUA tentaram impedir programa brasileiro de foguetes, revela Wikileaks. O Globo, 25/01/2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/eua-tentaram-impedir-programa-brasileiro-defoguetes-revela-wikileaks-2832869>.

curto prazo, a área espacial tem sido, historicamente, ligada às capacidades estatais e, portanto, dependente de recursos públicos. O investimento necessário para o seu desenvolvimento coloca aos Estados três caminhos possíveis: 1) o desenvolvimento autônomo, com uma demanda grande de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D); 2) o desenvolvimento em conjunto com outros países, pela via da cooperação; ou, então, 3) uma posição de dependência das tecnologias de outros Estados, pela via da compra de produtos e serviços, ou então, pela submissão às condições de cessão de tecnologia por parte desses Estados.

No caso do Brasil, recorreu-se às opções 2 e 3, devido à falta de recursos para desenvolver o caminho autônomo. Interessa ao País buscar parceiros para desenvolver seu programa espacial por meio de cooperação, mas também foram feitas aquisições de materiais da indústria espacial para suprir necessidades imediatas.

Para o Brasil, o desenvolvimento de tecnologia para o domínio do espaço é ponto crucial para garantir sua soberania sobre o território, sobre as fronteiras, o espaço aéreo e os recursos localizados no mar territorial e na zona econômica exclusiva. Segundo Samuel Pinheiro Guimarães (2011), o atual sistema brasileiro de comunicações vale-se de informações de satélites controlados por grupos estrangeiros, o que constitui risco para as atividades civis e militares. Assim, nas relações internacionais do Brasil, buscam-se parceiros que se mostrem interessados em apoiar o desenvolvimento brasileiro, por meio da transferência de tecnologia.

Para os países detentores, surge então um dilema: em vista dos altos recursos investidos, da necessidade de se obter recursos para manter esses investimentos e, mais importante, em vista das questões estratégicas envolvidas no diferencial de poder dessas tecnologias, o que deve ser feito? Deve o País ele limitar o acesso, cooperar com parceiros estratégicos ou simplesmente vender as tecnologias?

Aqueles que se negam a vendê-las deixam de obter retorno de seus investimentos públicos. Além disso, os mercados dos países não-detentores são extremamente atrativos para esse grupo de países. Ademais, há autores que afirmam que a negação de venda ou de transferência de tecnologia de defesa para aliados potencialmente confiáveis gera pouco a ganhar e muito a perder, em vista da crescente globalização, em que as ações de obstrução e cerceamento tornam-se cada vez mais difíceis (FARKAS, 2007; BONOMO, 1998).

Outro ponto importante a mencionar diz respeito à forma como se efetiva a transferência de tecnologia. De modo geral, pode-se afirmar que esta só ocorre quando o receptor absorve o conjunto dos conhecimentos embutidos na tecnologia e passa, assim, a

dominá-la, podendo, inclusive, realizar inovações.

Para Longo (2009),

um contrato bem negociado, associado à disposição do detentor da tecnologia em efetivamente cedê-la, pode resultar em verdadeira transferência. Como a tecnologia tem no homem o seu único recipiente, a efetiva transferência se dá por um processo de pergunta, por quem não sabe, e resposta de quem sabe, até a total compreensão por parte de quem perguntou.

Em outras palavras, para que se efetive a transferência, é necessário que haja tanto disposição do detentor em transferir, quanto capacidades e recursos humanos aptos a absorver o conhecimento. Desta forma, à medida em que o receptor absorve os conhecimentos, este se torna apto a modificar a tecnologia, podendo, inclusive, adaptá-la às condições locais e podendo gerar novos artefatos para subsequente comercialização. Assim, pode-se resumir as etapas da transferência de tecnologia em absorção, adaptação, aperfeiçoamento, inovação e difusão. Esse seria o caminho oficial, por assim dizer, da transferência de tecnologia. Contudo, na prática internacional, há exemplos de outras formas de obtenção de tecnologias, tais como a engenharia reversa e a cópia.

Por fim, cabe mencionar a transferência de tecnologia via parcerias estratégicas entre os países. Nesse caso, estabelece-se cooperação de alta confiança entre os parceiros, compartilhando custos e riscos dos projetos e envolvendo a comunidade científica de ambos os países.

Via de regra, na parceria, as vontades dos parceiros concorrem para a promoção da transferência de tecnologia, seja por meio de projetos conjuntos, seja por meio da venda de produtos. Existem diversos exemplos de parcerias do Brasil com outros países na área espacial: com a Alemanha, há o projeto do Satélite de Reentrada (Sara) e do Veículo Lançador de Microssatélites (VLM); com a Argentina, há o programa SABIAMAR, o qual vem acumulando atrasos em grande medida decorrentes da falta de investimentos dos países; há, também, a parceria com a Ucrânia, para o uso da base de lançamento de Alcântara por uma empresa binacional, a Alcântara Cyclone Space¹⁸⁸, com sede em Brasília, a qual se dedica ao lançamento de foguetes ucranianos a partir do CLA. Segundo Amaral (2011b), o governo brasileiro investiu, de 2007 a 2011, apenas R\$ 218 milhões. É importante destacar

¹⁸⁸ A Ucrânia domina a tecnologia de mísseis, herança da época soviética, mas não conta com um centro de lançamento próprio; tampouco a Ucrânia dispõe de grandes somas de recursos para investir em seu programa espacial, motivo pelo qual busca parceiros. A Alcântara Cyclone Space (ACS) instalou sua sede em 2007, em Brasília.

que o Cyclone-4 é maior que o VLS (projeto em cooperação com a Rússia) e pode colocar em órbita baixa cargas mais pesadas que o VLS atual. Este projeto, contudo, está atrasado, com previsão para ser lançado em 2014. A crise institucional da Ucrânia, em fins de 2013, representou novos atrasos ao projeto, o qual carece de investimentos. Em entrevista concedida a este autor, o Conselheiro da Embaixada russa, Alexander Baulin, chegou a cogitar maior participação russa no projeto, em vista das dificuldades financeiras ucranianas.

Com a França, o projeto do Microsatélite binacional, iniciado em 1997, sofreu sucessivos atrasos causados por falta de financiamento e de recursos humanos suficientes, levando a França a denunciar o acordo em 2002. Por fim, há, também, o projeto do Veículo Lançador de Satélites (VLS), que contou com a consultoria russa e será analisado a seguir.

Com os EUA, as relações na área espacial tem sido complicadas, sobretudo em decorrência das ações de obstrução ao domínio do Brasil da tecnologia de lançadores. De fato, conforme apontado por Henriques da Silva (2005) em artigo na revista *Space Policy*, em 1997, a convite do governo Clinton, o Brasil foi o único país em desenvolvimento de uma longa lista de potências espaciais a contribuir com tecnologia para a Estação Espacial Internacional (EEI). Contudo, o convite norte-americano envolvia barganhas e trocas, o que o autor considera que constituiu um “complô “da administração Clinton com o intento de moldar o Programa Espacial Brasileiro e favorecer os interesses norte-americanos.

As ações obstrutivas estadunidenses ao Programa Espacial Brasileiro não se resumem às negociações diretas com os EUA. De fato, os EUA vêm criando dificuldades à transferência de tecnologia dos parceiros brasileiros, como China, Rússia e Ucrânia. No que se refere à China, reportagem da Folha de São Paulo denuncia:

Os Estados Unidos têm imposto restrições ao programa de satélites que o Brasil mantém com a China. Empresas nacionais que fabricam peças para as naves CBERS (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres na sigla em inglês) 3 e 4 têm tido dificuldade para importar peças dos EUA. E, segundo a Folha apurou, representantes do governo americano disseram a diretores do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) que não gostariam que o satélite Amazônia-1, de produção 100% nacional fosse lançado em 2010 de um foguete chinês¹⁸⁹.

Na cooperação do Brasil com a Ucrânia, os norte-americanos vetaram a participação da empresa italiana Fiat Avio no desenvolvimento do Cyclone-4. Segundo Amaral (2011b), os “EUA, que não permitiriam o lançamento, a partir do território brasileiro, de satélites

¹⁸⁹ Folha de São Paulo. “EUA barram satélite do Brasil com a China”. 22/10/2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2210200701.htm>. Acesso em abril de 2014.

estadunidenses, ou que contivessem componentes daquele país”. O mesmo aconteceu com a empresa norte-americana White Martins, que foi vetada de vender terróxido de nitrogênio, um dos componentes para a propulsão líquida do Cyclone-4, para o consórcio ucraniano-brasileiro.

Assim, o que se percebe é que os EUA praticam uma verdadeira guerra obstrucionista contra os interesses brasileiros de adquirir autonomia na construção de seu programa espacial.

4.2 O Programa Espacial Brasileiro

O Programa Espacial Brasileiro (PEB) tem início em 1961, durante o governo de Jânio Quadros. Durante o governo de Jânio, foi realizada a visita do cosmonauta russo Yuri Gagarin ao Brasil, a qual ensejou, pouco tempo depois, a assinatura do decreto presidencial que deu início às atividades espaciais brasileiras¹⁹⁰.

Nos primeiros anos, as atenções se voltaram à formação de cientistas e à criação da infraestrutura necessária ao programa, como centros de pesquisa e bases de lançamento de foguetes, como a de Barreira do Inferno, em Natal, Rio Grande do Norte.

O Programa Espacial adquire maior vigor em 1979, a partir da criação da Missão Espacial Completa Brasileira (MECB). Nessa época, os planos envolviam a construção de dois satélites de coleta de dados e dois de observação da Terra (CARVALHO, 2011). Segundo o mesmo autor, o objetivo à época era adquirir a tecnologia de satélites e foguetes, por meio de cooperação internacional com a França (CARVALHO, 2011, p. 20). Os projetos, no entanto, não avançaram, em grande parte devido à dificuldade de investimentos, em um clima de crise econômica generalizada no Brasil ao longo dos anos 1980. Somam-se a isso as restrições externas à cooperação, em vista do caráter dual do foguete lançador que seria desenvolvido.

Com efeito, ao longo dos anos 1980, os militares brasileiros buscaram desenvolver tecnologia de mísseis balísticos como resposta ao programa argentino Condor II. À época, as empresas brasileiras Avibrás e Órbita desenvolviam mísseis com alcance de até 1.000 km (ZABORSKY, 2003). Contudo, nos anos 1990 o Brasil decidiu abandonar os planos do programa de mísseis balísticos. As razões para a desistência se devem tanto ao fim das

¹⁹⁰ Linha do Tempo do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Disponível em: http://www.inpe.br/50anos/linha_tempo/61.html. Acesso em abril de 2014.

desconfianças entre Brasil e Argentina (que saíam de seus regimes militares), como também às dificuldades de desenvolvimento do programa brasileiro. Além disso, nos anos 1990, o Brasil passa a cogitar aderir ao MTCR – o que, de fato, ocorre, em 1996 –, medida esta que acabaria com as restrições de transferência de tecnologia por parte de países detentores e ajudaria o País a desenvolver seu programa civil de veículos lançadores de satélites. A decisão de aderir ao MTCR fez que o País renunciasse ao desenvolvimento da categoria I do programa de mísseis balísticos¹⁹¹.

Em 1986, inaugura-se o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), o qual tem posição privilegiada¹⁹² para o lançamento de artefatos ao Espaço, por estar próximo à linha do Equador.

Em 1994, foi criada a Agência Espacial Brasileira (AEB), autarquia vinculada à Presidência da República, que reuniu os projetos da Missão Espacial Completa brasileira dentro do novo Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE)¹⁹³. A criação da Agência também significou – pelo menos oficialmente – a transferência do Programa Espacial do âmbito militar (EMFA) para um órgão eminentemente civil. Essa mudança também contribuiu para a redução das desconfiças com relação a um programa espacial militarizado, abrindo novas perspectivas para as parcerias internacionais com o País.

A criação da AEB também ensejou a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE), a qual tem por objetivo “promover a capacidade do país para, segundo conveniência e critérios próprios, utilizar os recursos e técnicas espaciais na solução de problemas nacionais e em benefício (*sic*) da sociedade brasileira” (BARTELS, 2011, p.68).

Além da PNDAE, cabe mencionar a Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008), documento que define a área espacial como setor de importância estratégica, ao lado da nuclear e da cibernética. Segundo o documento,

¹⁹¹ Os itens da categoria I compreendem componentes e tecnologias para uso expresso em mísseis balísticos de alta propulsão; já os itens da categoria II dizem respeito a componentes e tecnologias de uso dual, aplicáveis aos mísseis. O MTCR impõe restrições às exportações dos itens da categoria I, com controle sobre as transferências de sistemas de mísseis de 500kg/300km. Os itens da categoria II são controlados, mas tem sua exportação permitida quando confirmado o seu uso final. Retirado de: TONGY, Zhao; BIN, Li. Is the United States Complying with MTCR Rules? Chinese Journal of International Politics, Vol. 2, 2008, 5–38.

¹⁹² A base de Alcântara fica a 2,2 graus sul de latitude e é a mais próxima da linha do Equador. Isso permite que os foguetes aproveitem melhor a rotação da Terra em torno de seu eixo para superar a atração gravitacional e sair da atmosfera do planeta usando menos combustível, com custos menores de operação.

¹⁹³ Programa Nacional de Atividades Espaciais (2012-2021). Disponível em: www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/PNAE-Portugues.pdf. Acesso em abril 2014.

esse setores transcendem a divisão entre desenvolvimento e defesa, entre o civil e o militar. Os setores espacial e cibernético permitirão, em conjunto, que a capacidade de visualizar o próprio país não dependa de tecnologia estrangeira e que as três Forças, em conjunto, possam atuar em rede, instruídas por monitoramento que se faça também a partir do espaço.

Nota-se que o domínio da tecnologia espacial é ponto fulcral da estratégia de desenvolvimento do País e de garantia de sua soberania. Na END, estabeleceu-se forte ligação entre o desenvolvimento tecnológico e o nacional. Dentre os objetivos elencados no documento, consta a promoção do Programa Espacial Brasileiro, como forma de “priorizar o desenvolvimento de sistemas espaciais necessários à ampliação da capacidade de comunicações, meteorologia e monitoramento ambiental” (END, 2008, p. 57). O documento ainda menciona os projetos prioritários na área: desenvolvimento de satélites geoestacionários, para telecomunicações e sensoriamento remoto de alta resolução; projetar e fabricar veículos lançadores de satélites e desenvolver tecnologias de guiamento remoto, além de tecnologia de propulsão líquida; desenvolver tecnologias de comunicações, comando e controle, a partir de satélites, com as forças terrestres, aéreas e marítimas, para que elas operem em rede; desenvolver tecnologia de determinação de coordenadas geográficas a partir de satélites. Como atividades de apoio, o documento cita a necessidade de capacitação de pessoas nas áreas de concepção projeto e desenvolvimento de operações espaciais.

O grande objetivo que se extrai da análise conjunta da Estratégia Nacional de Defesa e do Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) é a busca da autonomia na produção e operação de sistemas espaciais, cujo principal componente é o veículo lançador. No caso de sua produção, ambos os documentos consideram importante a sua produção interna; contudo, a cooperação internacional surge como recurso subsidiário, caso não se encontre internamente os recursos e a tecnologia necessários ao desenvolvimento do programa espacial.

4.2.1 Os veículos lançadores brasileiros

O Brasil detém histórico pouco animador com relação às tentativas de lançar artefatos ao Espaço. Em 1997, dezoito anos após o início da MECB, houve a tentativa malograda de lançar o primeiro VLS, o que acarretou a perda da carga – um satélite brasileiro - que estava acoplada ao foguete. Um ano mais tarde, realizou-se outra tentativa, mais uma vez frustrada.

Por outro lado, em 1998 realizou-se o lançamento de um satélite (SCD-2) com um foguete americano. Em 1999, com base na cooperação com a China, lançou-se o primeiro

Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres. Segundo Carvalho (2011), o projeto demorou 11 anos para ser concluído (iniciou-se em 1988), devido à falta de recursos. De fato, Carvalho (2011, p.22) reputa aos “persistentes baixos níveis de investimento” a falta de resultados tangíveis ao Programa Espacial Brasileiro.

Em 2003, quando tentou-se enviar pela terceira vez um VLS ao Espaço, ocorre um acidente de grandes proporções no CLA. A tragédia – em termos materiais e humanos – foi bastante noticiada no País e acarretou a reformulação do PEB. O governo Lula, à época recém-empossado, declarou que, em lugar de abandonar o Programa Espacial, este teria seus investimentos reforçados. A cooperação com a Rússia na área espacial tem seu marco inicial efetivo a partir daí, primeiramente prestando consultoria para o aperfeiçoamento da base de Alcântara. Cabe registrar que, ainda em 2003, lançou-se, a partir de base chinesa, o segundo satélite CBERS.

Do exposto, verifica-se que não houve nenhum lançamento bem-sucedido nos últimos anos, além daqueles efetuados dentro do programa de cooperação com a China (CBERS). Segundo Durão e Ceballos (2011), mesmo “os satélites cujos lançamentos não foram bem-sucedidos foram de pequeno porte, de baixíssimo custo e desenvolvidos como cargas experimentais de testes do lançador nacional VLS-1”. Além disso, a cooperação chinesa apresenta limitações ao Brasil: os satélites são produzidos em conjunto, porém lançados no Centro Espacial chinês, com foguete chinês, o que demonstra o escopo reduzido dessa iniciativa com a China (AMARAL, 2011b). Soma-se a isso o quadro de defasagem dos modelos de lançador atuais, nenhum dos quais com capacidade para comportar a nova geração de satélites baseados na Plataforma Multimissão (PMM).

De acordo com o Plano Plurianual de 2008-2011¹⁹⁴, havia seis projetos de desenvolvimento de satélites previstos para o período: dois satélites CBERS (3 e 4) e os outros quatro referiam-se à plataforma para o satélite (estrutura, energia, computação, controle e comunicação). Todos esses satélites são de órbita baixa, com carga total de aproximadamente 550kg, o que faz com que nenhum possa ser lançado pelo Veículo Lançador de Satélites na sua versão atual (DURÃO, CEBALLOS, 2011, p. 45).

Em 2012, o PNAE foi revisado, para cobrir o período 2012-2021. O novo programa foi revisado dois anos antes do previsto (2014) e, segundo o documento, seus objetivos se tornaram “mais realistas”. Destaca-se entre os objetivos do Programa a intenção de “ampliar

¹⁹⁴ Plano Plurianual 2008-2011, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm. Acesso em abril de 2014.

as parcerias com outros países, priorizando o desenvolvimento conjunto de projetos tecnológicos e industriais de interesse mútuo”. No PNAE 2012 constam como projetos futuros o lançamento dos satélites sino-brasileiros CBERS 3¹⁹⁵ e 4, em 2013 e 2014, respectivamente. Também planeja-se lançar o VLS-1 v04 (ou VLS Alfa), projeto em cooperação com a Rússia, em 2015. Além destes, está previsto para 2014 o lançamento, em conjunto com a Ucrânia, por meio da empresa binacional ACS, do Veículo Lançador Cyclone-4, com foguete ucraniano, da base de Alcântara.

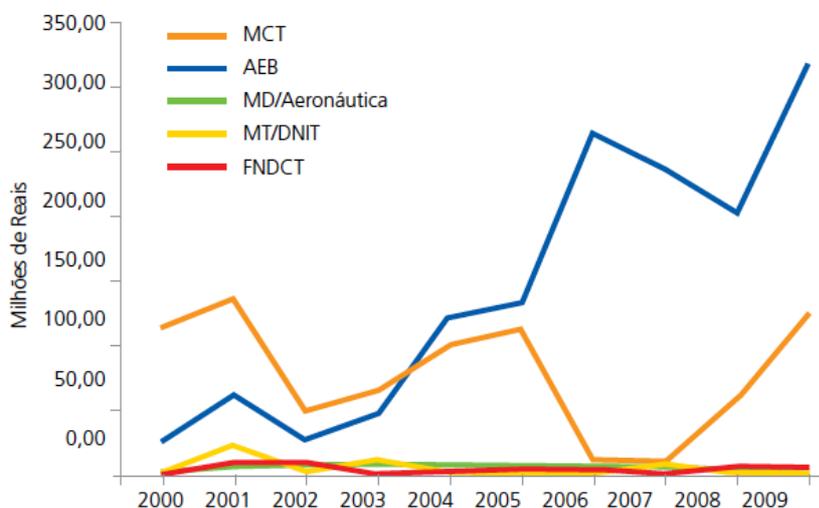
O mais recente PNAE prevê, para o período 2012-2021, investimentos da ordem R\$ 9,1 bilhões, sendo 47 % destinados aos projetos de missões satelitais, 17% para projetos de acesso ao espaço, 26% para a infraestrutura espacial e 10% para outros projetos especiais e complementares (PNAE, 2012).

Com efeito, desde o acidente no CLA em 2003, o orçamento para a área especial tem recebido maiores aportes. Entre 2004 e 2009, a taxa de crescimento anual do orçamento foi de, aproximadamente, 29% ao ano (CARVALHO, 2011, p.22). Contudo, nem sempre o montante estipulado pelo orçamento chega a ser efetivamente autorizado, como o que ocorreu entre 2005 e 2009, quando somente 66% dos recursos foram aplicados (CARVALHO, 2011, p.22).

O Programa Espacial Brasileiro sempre contou com recursos do Tesouro da União como sua principal fonte de financiamento. Iniciando com recursos provenientes do orçamento do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), mais tarde o PEB receberia recursos do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), a partir da decisão de estabelecer parceria com a China no marco do programa CBERS, em 1988. Essa foi a primeira iniciativa concreta do programa de buscar participação estrangeira no financiamento de ações do programa, que permanece até hoje (Carvalho, 2011, p.23).

Com a criação da AEB, em 1994, os recursos então geridos pelo EMFA passaram para a ser administrados, desde então, pela nova agência. Atualmente, o Programa Espacial Brasileiro dispõe de recursos da AEB e do MCTI, como seus principais financiadores, com 83,3% e 14,2%, respectivamente, bem como do Ministério da Defesa e do Fundo Espacial, como ilustra o gráfico da Figura 3 seguinte:

¹⁹⁵ Em dezembro de 2013, a AEB anunciou o fracasso da tentativa de colocação em órbita do satélite CBERS 3. Como consequência, a Agência antecipou o lançamento do CBERS 4, cujo lançamento foi programado para fim de 2014. Informações retiradas de: <http://www.aeb.gov.br/ministro-relaciona-lancamento-do-cbers-4-como-prioridade-para-2014/>. Acesso em abril de 2014.

Figura 3 - Recursos investidos no Programa Espacial Brasileiro (2000-2009), por órgão:

Fonte: Agência Espacial Brasileira, 2009. Retirado de Carvalho, 2011, p. 24.

Os dados apresentados permitem concluir que há grande oscilação do orçamento entre 2000 e 2009, o que tende a afetar negativamente o desempenho do Programa. A partir de 2002, porém mais acentuadamente a partir de 2004, há crescimento dos aportes financeiros, embora estes se mantenham em patamares extremamente baixos se comparados aos do restante do mundo. A título de exemplo, podem-se citar os investimentos russos em seu programa espacial, os quais, em 2009, chegaram a US\$ 2 bilhões; a União Europeia, dentro do programa Ariane, investiu no período 1987-1996 um montante de US\$ 9,8 bilhões. Já o Brasil tem investido aproximadamente US\$ 200 milhões (AMARAL, 2011b).

4.2.2 A cooperação espacial com a Rússia

Como já mencionado anteriormente, a cooperação entre Brasil e Rússia em matéria de ciência e tecnologia tem fulcro no Acordo Básico sobre Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica e o Acordo sobre Cooperação na Pesquisa e nos Usos do Espaço Exterior para Fins Pacíficos, ambos assinados em 1997. Esses instrumentos deram impulso às negociações nas áreas de ciência e tecnologia, em que logo se identificou a área espacial como a de maior potencial para aprofundamento¹⁹⁶. Contudo, até 2003, houve poucas realizações no campo espacial, em grande medida devido à falta de interesse brasileiro em discutir projetos que

¹⁹⁶ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 221 (06/03/2003).

interessavam aos russos. Até aquela época, os projetos que apresentavam maior possibilidade de cooperação envolviam sensoriamento remoto; em outras áreas, pouco se avançou.

De um lado, interessava aos russos a instalação de um Observatório astronômico no Hemisfério Sul¹⁹⁷, assunto que não mereceu atenção do lado brasileiro. Para os brasileiros, interessava ofertar a base de lançamentos de Alcântara (CLA) aos russos, o que, por sua vez, não lhes interessava, uma vez que já estavam envolvidos com a base de Christmas Island. Interessavam aos russos, nesse momento, outros projetos, como o desenvolvimento de satélites de sensoriamento remoto e a modernização do Veículo Lançador de Satélites brasileiro (VLS), como fica claro na comunicação do telegrama a seguir:

permanece o interesse da Rosaviakosmos nas operações do CLA, embora para a agência russa se afigure como mais promissora - ou rentável -, no momento, a possibilidade de participação na construção do SSR-1 e a na modernização do VLS.¹⁹⁸

Nesse caso, os russos argumentavam que o envolvimento deles com a base australiana se devia ao fato de esta ter entrado em funcionamento antes da base brasileira.

Apenas a partir de 2003 a cooperação entre os dois países passa a adquirir contornos mais efetivos, embora esse marco esteja relacionado ao trágico episódio em Alcântara, no Maranhão. O primeiro desdobramento da cooperação se deu com a vinda de técnicos russos, a pedido do Brasil, para identificar as causas do acidente com o Veículo Lançador de Satélites (VLS-1). A partir desse momento, o Brasil passa a vislumbrar outros projetos de cooperação com a Rússia, com vistas a aprimorar o seu projeto de Veículos Lançadores. Além disso, a maior aproximação no campo espacial dará ensejo às negociações para a ida do astronauta brasileiro Cel. Marcos Pontes ao segmento russo da Estação Espacial Internacional.

Iniciados os trabalhos de consultoria técnica do VLS brasileiro, faltava à cooperação um arcabouço jurídico que desse sustentação às iniciativas. Nesse sentido, o Brasil propôs a assinatura de um Memorando de Entendimento¹⁹⁹, o qual é assinado em 2004, durante a visita de Putin ao Brasil. De acordo com esse documento, as partes desenvolverão “variante modernizada do VLS-1 brasileiro”, usando um terceiro estágio a propelente líquido; desenvolverão, conjuntamente, “com base nas tecnologias russa e brasileira, (...) nova família

¹⁹⁷ EXTERIORES para Brasemb Moscou. Telegrama 113 (29/03/2001).

¹⁹⁸ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 623 (23/07/2002).

¹⁹⁹ Memorando de Entendimento a respeito do Programa de Cooperação sobre atividades espaciais. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_133>. Acesso em abril de 2014.

de veículos lançadores com capacidade de efetuar lançamentos de satélites geoestacionários”. Somam-se a esses objetivos o desenvolvimento de satélites geoestacionários e de infraestrutura espacial terrestre do Centro de Alcântara. A parte russa ficaria responsável por treinar pessoal brasileiro, prover as informações e dados técnicos relacionados às tecnologias e instalações do Programa Espacial, bem como dar acesso a essas instalações. Já ao Brasil caberia custear as despesas decorrentes da execução do Programa e assegurar aos russos a utilização das tecnologias envolvidas no Programa, bem como dar acesso às instalações e às informações e dados técnicos relacionados às tecnologias e instalações.

As atividades previstas no Memorando ficaram condicionadas à assinatura de um Acordo de Salvaguardas Técnicas (AST) e a um Acordo de Proteção Mútua de Tecnologias (APMT). O primeiro permitiria o uso do CLA pela Rússia; já o segundo viabilizaria o desenvolvimento conjunto do VLS. A assinatura desses instrumentos foi objeto de controvérsias entre os dois países, levando a atrasos na cooperação para o desenvolvimento do VLS. À Rússia interessava um acordo quadro, que contemplasse ambos os documentos; já o Brasil mostrava preferência por acordos específicos e sucintos.

A demora em se chegar a uma conclusão acerca desses acordos está por trás das dificuldades para o início efetivo da cooperação espacial. Apenas em 2006 seriam assinados o APMT e o AST, porém, mesmo com sua assinatura, houve atrasos na etapa de ratificação, nos Parlamntos de ambos os países. A esse respeito, cabe mencionar a mensagem transmitida no telegrama abaixo:

No contexto específico do aprofundamento da cooperação para o uso pacífico do espaço exterior, o estabelecimento de garantias apropriadas para a tecnologia adquirida, transferida ou criada ou [sic] [ao] longo da cooperação bilateral, constitui requisito essencial para a implementação de projetos comuns na área espacial. Por isso, afigura-se prioritária a conclusão do processo de ratificação do “Acordo sobre Proteção Mútua de Tecnologias associadas à cooperação na Exploração e Uso do Espaço Exterior para Fins Pacíficos”, a fim de que se intensifiquem ações conjuntas nessa área. Observo que esse processo parece estar mais adiantado na Rússia do que no Brasil.²⁰⁰

A demora na ratificação do APMT também seria tratada durante a visita²⁰¹ do Sr. Vladimir Putkov, Vice-diretor do Departamento de Cooperação Internacional da Agência Federal Roskosmos à Embaixada do Brasil em Moscou, em agosto de 2008. Na ocasião, o Sr. Putkov alertou para o fato de que três contratos firmados com o Instituto de Aeronáutica e

²⁰⁰ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1135. 24/10/2008.

²⁰¹ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 892. 29/08/2008.

Espaço estavam aguardando a aprovação do APMT para entrar em vigor. Esses contratos referiam-se à viabilização das últimas etapas de cooperação referentes ao VLS; à construção de instalações técnicas adequadas a testes de propulsores movidos a combustível liquefeito; e à construção de instalações adequadas a teste de equipamentos hidráulicos.

O APMT somente entrará em vigor em 2009²⁰²; enquanto que o AST não tem registro de ratificação até o momento. Um fator que impulsionou a ratificação do APMT foi a vinda do presidente russo Dmitri Medvedev ao Brasil, em 2008. Após a entrada em vigor desses instrumentos, a cooperação pôde novamente avançar. Os russos demonstravam interesse em desenvolver nova família de foguetes, dentro do programa brasileiro Cruzeiro do Sul, analisado adiante. Havia também interesse em cooperar na área do sistema de navegação por satélite GLONASS. Antes de analisar esses projetos mais recentes, cabe mencionar a Missão Centenário, isto é, a ida do astronauta brasileiro ao Espaço, fruto da cooperação com os russos.

4.2.3 A Missão Centenário

Em 2006 ocorreria a viagem do astronauta brasileiro à seção russa da Estação Espacial Internacional (EEI). Desde 2005, a AEB e a sua contraparte russa, a Roskosmos, negociavam os termos do acordo que permitiria a viagem do brasileiro Marcos Pontes ao Espaço.

Em realidade, a ida de Pontes à EEI a bordo de nave russa não fazia parte dos planos originais. O Brasil matinha negociações com os EUA para a realização da viagem e, desde 1998, Pontes fazia treinamento no Centro Espacial Johnson, em Houston, Texas (EUA), a fim de participar de viagem com a North American Space Agency (NASA). Contudo, os planos sofreram mudança em 2003, quando os EUA cancelaram diversos voos tripulados em decorrência do acidente com o ônibus espacial Columbia, o que fez aumentar ainda mais a espera para estrangeiros embarcarem nos voos. Como consequência disso, o Brasil passou a negociar com os russos a ida ao Espaço, o que passou a ser tratado como um evento-marco para a Parceria Estratégica e para a Aliança Tecnológica assinada em 2005.

Inicialmente, os russos demandavam US\$ 20 milhões ao Brasil, valor este que foi reduzido até chegar aos US\$ 15 milhões²⁰³. Segundo os termos do contrato assinado entre

²⁰² BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 316. 07/04/2009.

²⁰³ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 439 (20/06/2005).

AEB e Roskosmos, ficava vedada a transferência de propriedade intelectual relacionada ao voo, o que demonstra o caráter restrito da viagem e, também, de seus efeitos para a ciência brasileira. Apesar disso, foi permitido ao astronauta brasileiro levar oito experimentos científicos ao Espaço, os quais foram escolhidos entre instituições de pesquisa brasileiras e decididos pela AEB²⁰⁴.

As limitações impostas à participação brasileira na viagem ao Espaço apontam para objetivos muito mais políticos do que científicos da viagem. De fato, interessava ao governo brasileiro dar mostras do caráter “estratégico” do relacionamento com a Rússia, de que seria emblemática a viagem de Pontes. Esses pontos foram tratados pelos presidentes brasileiro e russo, por ocasião da viagem daquele a Moscou, em 2005:

a assinatura do contrato para o vôo do Tenente-Coronel Marcos Pontes, durante a visita do Presidente Lula a Moscou, que trará visibilidade para a cooperação entre os dois países nessa área, bem como enviará sinal-político de sua importância para os dois Governos, como elemento essencial da parceria estratégica que o Brasil pretende construir com a Rússia²⁰⁵.

O astronauta Pontes viajaria ao Espaço, a bordo do foguete russo Soyuz, em 30 de março de 2006. A viagem foi considerada um sucesso, por ambos os governos. Embora se possa argumentar que a viagem, em si, não trouxe muitos desdobramentos científicos ao Brasil, é inegável que esta configurou etapa importante para a aproximação entre as comunidades científicas de ambos os países, bem como assinalou intenção de aprofundar a Parceria Estratégica e a Aliança Tecnológica.

4.2.4 Os projetos mais recentes na cooperação espacial

Desde o acidente em Alcântara, em 2003, nenhum lançamento foi executado naquela Base, o que revela as dificuldades de desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, sujeito a cortes orçamentários e ao descaso dos dirigentes políticos²⁰⁶.

²⁰⁴ Ver notícia no sítio: http://www.ussventure.eng.br/LCARSTerminal_net_arquivos/Artigos/070130.htm
Acesso em abril de 2014.

²⁰⁵ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 712, 06/10/2005.

²⁰⁶ Ver notícia publicada no portal Terra: <http://noticias.terra.com.br/ciencia/espaco/apos-30-anos-de-desenvolvimento-brasil-quer-lancar-satelite-em-2015,97fab41089cbd310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>.
Acesso em abril de 2014.

O VLS-1 é o único lançador brasileiro em desenvolvimento no momento. Consta como uma das diretrizes do PNAE (2012-2021) o desenvolvimento de veículos lançadores capazes de enviar ao espaço satélites pequenos e médios e sua colocação em órbitas baixas. Contudo, as missões espaciais previstas no PNAE e os objetivos estratégicos do setor espacial descritos na END (2008), exigem a colocação em órbita de cargas úteis maiores do que aquelas suportadas pelo atual modelo do VLS-1. Segundo Santana Junior (2011), uma alternativa para aumentar a carga útil do VLS-1 é a substituição dos propulsores sólidos dos estágios superiores por motores de propelente líquido (enquanto que os sólidos apenas serão utilizados nos primeiros instantes do voo, para acelerar o veículo). É nesse sentido que se insere a cooperação russo-brasileira, que tem por base a adaptação do VLS e o desenvolvimento da tecnologia de propulsores líquidos.

O desenvolvimento do VLS-1 está inserido dentro do projeto maior denominado Programa Cruzeiro do Sul (PCS). Lançado em 2005, este Programa tem por objetivo desenvolver cinco novos foguetes – Alfa, Beta, Gama, Delta, Épsilon – , com custo estimado de US\$ 700 milhões²⁰⁷. A meta final é o desenvolvimento de um veículo lançador capaz de colocar em órbita satélites do porte do Satélite Geoestacionário Brasileiro (SGB) até 2022.

A Rússia coopera com o Brasil no marco do PCS, no desenvolvimento do VLS-1, versão 04, o qual também é denominado de VLS-Alfa. Este projeto conta com o envolvimento do Centro estatal russo de foguetes Makayev, e a cooperação se dá em torno do desenvolvimento do propelente líquido. Dentro do PCS, espera-se desenvolver, a cada nova etapa, serão criados estágios diferentes, com a inserção de propelentes líquidos no lugar dos sólidos, para possibilitar o lançamento de satélites mais pesados em órbitas equatoriais mais altas. Assim, cada fase do PCS adicionará novos componentes, até se chegar ao VLS Épsilon, que será o próprio Satélite Geoestacionário Brasileiro (SGB)²⁰⁸.

A previsão atual, divulgada pela AEB, é de que o voo do VLS-1 versão 04 (Alfa) ocorra até 2015. O sucessor deste será o VLS-Beta – ainda sem data de lançamento confirmada – que será desenvolvido com base no Alfa e terá só o primeiro propulsor a

²⁰⁷ O Programa Cruzeiro do Sul foi lançado pela AEB e Aeronáutica em 2005. Informações retiradas de: http://www.defesabr.com/Tecno/tecno_PCS.htm. Acesso em abril de 2014.

²⁰⁸ Segundo a AEB, em agosto de 2013 foi escolhida a empresa francesa Thales Alenia Space para a construção do SGB, enquanto que o consórcio europeu Ariane Space será o responsável pelo lançamento do artefato e sua colocação em órbita. Notícia retirada do portal da AEB, disponível em: <http://www.aeb.gov.br/empresa-francesa-e-escolhida-para-construir-satelite-brasileiro-2/>. Acesso em abril de 2014.

propelente sólido, os outros dois estágios sendo líquidos e terá capacidade para lançar satélites em órbitas mais altas.

Se a cooperação no desenvolvimento do VLS ainda carece de resultados concretos, em outras áreas a cooperação espacial bilateral apresentou avanços significativos. Aqui se faz alusão à cooperação no marco do programa GLONASS, um sistema de navegação por satélite desenvolvido na época da União Soviética e atualmente operado pela Agência Espacial Federal. Ele é uma alternativa complementar ao sistema GPS, operado pelos EUA, e ao Galileo, sistema ainda em desenvolvimento pela União Europeia²⁰⁹.

A cooperação nesse projeto se tornou possível a partir da entrada em vigor do APMT, em 2009. Os russos demonstravam grande interesse em cooperar com o Brasil nessa área. Já em 2009, ocorre a primeira reunião de trabalho bilateral, na sede da AEB em Brasília²¹⁰. Em 2010, ocorre o Encontro empresarial GLONASS, em São Paulo, que contou com a participação de 55 empresários²¹¹. Neste encontro, foram apresentadas oportunidades de cooperação, inclusive com a possibilidade de instalação de uma estação de monitoramento do GLONASS no território nacional. Em fins de 2010, realiza-se a VI CIC, na qual são tratados aspectos da cooperação espacial, em que se frisou que “a área espacial é a pedra angular, atualmente, no que se refere à cooperação no campo tecnológico entre Brasil e Rússia”²¹², sendo que os acordos de aprimoramento do VLS brasileiro e o de utilização do GLONASS são “de essencial importância no fortalecimento da parceria estratégica russo-brasileira”²¹³.

A cooperação espacial colherá seus primeiros resultados no início de 2013, quando é inaugurada a primeira estação de monitoramento do GLONASS em Brasília. A abertura da estação do GLONASS foi bastante celebrada, uma vez que o Brasil passou a ser o primeiro país do hemisfério ocidental com o qual as negociações sobre a abertura de uma estação do sistema de correção diferencial e monitoramento GLONASS tiveram um resultado concreto. Segundo Truhan (2013), até recentemente, as estações GLONASS eram instaladas apenas no território da Rússia, de países da CEI e na Antártida, o que deixava partes do globo com

²⁰⁹ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 314, 17/03/2010.

²¹⁰ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 99, 09/02/2009.

²¹¹ SERE para Brasemb Moscou. Telegrama 287, 19/04/2010.

²¹² BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1108, 17/09/2010.

²¹³ Idem.

cobertura insuficiente. O hemisfério ocidental não dispunha de nenhuma estação²¹⁴, o que torna a abertura do escritório em Brasília ainda mais importante.

É importante ressaltar a rapidez com que se processou a cooperação nessa área, passando-se apenas seis meses entre assinatura do acordo de cooperação²¹⁵ entre ROSKOSMOS e a AEB e o lançamento da estação. Além do Brasil, a Roskosmos conta com escritório similar apenas na China, contudo, esta desenvolve seu próprio sistema de navegação por satélite (BeiDou), o que torna pouco provável seu interesse em aumentar a precisão do sinal do GLONASS (TRUHAN, 2013).

Para o conselheiro Alexander Baulin, a cooperação no GLONASS é o grande marco da parceria estratégica Brasil – Rússia, uma vez que se trata de iniciativa que denota alto grau de confiança entre os governos (ENTREVISTA, 2014). Não é segredo que o GLONASS tem aplicação civil e também militar. Quanto maior for a precisão, tanto mais segura será a capacidade defensiva do País. É por essa razão que muitos países do hemisfério ocidental demonstram recalcitrância com relação à instalação de bases russas.

Do exposto até aqui, verifica-se que a cooperação em matéria espacial obteve avanços, principalmente a partir de 2009, quando entra em vigor o Acordo de Proteção Mútua de Tecnologias. Mesmo o advento da crise financeira internacional não arrefeceu os ímpetus de aproximação nessa área. As conversas bilaterais tem seguido em torno da cooperação nessa área, com intenções de aprofundamento das parcerias no sistema GLONASS e, também, com expectativas de que o VLS venha a ser lançado em 2015.

A cooperação em ciência e tecnologia produziu resultados, ainda que estes possam ser considerados bastante restritos em relação aos objetivos anunciados na Parceria Estratégica. As dificuldades financeiras e orçamentárias do Programa Espacial Brasileiro foram responsáveis por demoras e descontinuidades de projetos em comum, uma vez que o Brasil havia se comprometido, pelos acordos, a financiar a cooperação na área. Outro fator que está conjugado ao anterior diz respeito ao parco debate nacional em torno do programa Espacial, o que traz dificuldades adicionais para a mobilização de recursos necessários para o desenvolvimento do Programa.

²¹⁴ Para efeitos de comparação, o sistema norte-americano GPS conta com mais de uma centena de estações de correção, o que aumenta o seu grau de precisão.

²¹⁵ Programa de Cooperação entre a Agência Espacial da Federação da Rússia (Roskosmos) e a Agência Espacial Brasileira (AEB), firmado em 15 de fevereiro de 2012. Disponível em:

Ao lado das dificuldades internas, o Brasil também enfrenta o cerceamento tecnológico imposto por potências detentoras de tecnologia. No caso analisado, as ações de obstrução identificadas tem origem nos EUA, e estão comprovadas por vazamento de documentos sigilosos no período mais recente²¹⁶. A sabotagem dos EUA contra o PEB atingiu tanto parceiros como China e Ucrânia (via a binacional Alcântara Cyclone Space), quanto o programa de cooperação com a Rússia²¹⁷.

Na próxima seção, abordar-se-á a cooperação na área de defesa, buscando complementar a análise do desenvolvimento da Parceria nos últimos anos.

4.3 A cooperação em defesa

No terceiro capítulo, discorreu-se a respeito das políticas externas de Brasil e Rússia, com atenção especial às presidências de Lula e de Putin. Como se discutiu, tanto Brasil quanto Rússia experimentaram, ao longo da primeira década dos anos 2000, fase de alto crescimento econômico, o qual teve reflexos na área militar.

Países como Brasil e Rússia, devido a suas características territoriais, localização geográfica, estoques de recursos naturais e posição na hierarquia de potências deveriam ter Forças Armadas adequadas a suas realidades. Apesar dessas semelhanças, os países distinguem-se acentuadamente na área de defesa. A Rússia, por exemplo, detém o segundo maior estoque de armamentos nucleares, além de ser membro permanente do CSONU. Já o Brasil não possui programa nuclear para fins militares (tendo aderido ao TNP) e é aspirante a um assento permanente no CSONU. Essas diferenças expõe a assimetria entre Brasil e Rússia no sistema internacional, a qual também tem reflexos na cooperação na área de defesa.

A seguir, serão tratados, separadamente, a política de defesa de Brasil e Rússia para, ao final, se abordar a cooperação desenvolvida entre os dois atores nesse campo.

4.3.1 O Brasil e setor de defesa

²¹⁶ O Globo “EUA tentaram impedir programa brasileiro de foguetes, revela Wikileaks”. 25/01/2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/eua-tentaram-impedir-programa-brasileiro-defoguetes-revela-wikileaks-2832869>. Acesso em março de 2014.

²¹⁷ ALMEIDA, Beto. Wikileaks revelam sabotagem contra Brasil tecnológico. In: Carta Maior, 30/01/2011.

Os investimentos na área de defesa, no Brasil, permaneceram baixos ao longo dos anos 1990, em razão da reorganização política e econômica do Estado brasileiro. Na arena política, o período da redemocratização impeliu um novo equilíbrio nas relações civis-militares. A sociedade brasileira temia possíveis retrocessos, os quais poderiam pôr em xeque a conquista da democracia. Soma-se a isso o fato de que a sociedade brasileira não identificava (ou não percebia) ameaças de conflitos, o que reduziu ainda mais a prioridade dos temas militares na agenda política interna. No campo econômico, os governantes mostravam-se preocupados com a resolução dos desequilíbrios inflacionários, o que não favoreceu a campanha por uma visão de longo prazo que levasse em consideração as demandas dos militares. Segundo Pieranti (2005, p.14), “as restrições orçamentárias continuaram fortemente presentes e crescentes, impostas pelos principais gestores econômicos dos governos democráticos que se seguiram”.

Apesar da baixa prioridade nos anos 1990, houve alguns avanços no sentido de adequar a estrutura das Forças Armadas à nova realidade democrática, como demonstram a edição da Política Nacional de Defesa, em 1996, e a criação do Ministério da Defesa, em 1999, momento em que se efetivou, institucionalmente, o controle civil sobre o aparato militar. De acordo com Pieranti (2005) a participação civil na estrutura organizacional do ministério é bastante ampla, sendo prevista em praticamente todos os cargos que definem os grandes rumos da defesa no País.

O governo Lula representou continuidade para as política do setor, com importantes avanços. Segundo Almeida (2010), a “complementaridade entre as políticas de defesa dos dois governos [FHC e Lula] permitiu à política de defesa, nos últimos dez anos, ser tratada, pela primeira vez no Brasil, como política de Estado e não como simples plano de governo”.

Ao Brasil, país emergente, interessa garantir soberania sobre seu território e águas territoriais, bem como equipar suas Forças Armadas para atuar de maneira ágil e efetiva em todos os quadrantes da soberania nacional. Há preocupação com a Amazônia e com a área da Zona Econômica Exclusiva, a qual, em razão das recentes descobertas de riquezas naturais nessa área, foi denominada de Amazônia azul. Além disso, o Brasil passou a atuar com destaque nas operações de paz sob a chancela das Nações Unidas, o que, além de refletir a necessidade de formação de pessoal apto a operar em situações de catástrofe, também reflete o desejo do governo brasileiro de buscar reconhecimento internacional. Nesse sentido, o reforço da estrutura das Forças Armadas vem também ao encontro do pleito brasileiro de obter assento permanente no CSONU.

A melhora do cenário político e econômico do Brasil, ao longo dos dois governos de

Lula, favoreceu a adoção de políticas para o setor de defesa. Em 2005, publicou-se a Política de Defesa Nacional – PDN (BRASIL, 2005), a qual foi definida como “o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa”²¹⁸. Contudo, esta não recebeu muita atenção²¹⁹, sendo que, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa tornou-se o documento principal do planejamento da defesa nacional. O retorno da Defesa como área prioritária do governo brasileiro relaciona-se com a troca do Ministro da Defesa, Waldir Pires, por Nelson Jobim, o que ocorre em 2007. A partir daí, iniciou-se um processo de retomada dos investimentos em Defesa, representando esforço de pensamento de longo prazo para o setor. Da mesma forma, foi dada ao ministro da Defesa uma relevância até então inédita na pasta, incluindo aí a capacidade de negociação internacional (PAIVA, 2012).

O Brasil, tendo “crescido economicamente e ampliado seu perfil internacional, deve agora adotar ‘uma nova postura no campo da Defesa’, implicando a reforma do ministério da Defesa e a reorganização das Forças Armadas” (OLIVEIRA, 2009, p.5). Assim, a END serve ao objetivo de “projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais”²²⁰.

Para alcançar esses objetivos, a END propõe a reorganização das Forças Armadas, seu reequipamento e a reestruturação da indústria bélica brasileira (END, p.3). Além disso, o documento aponta três setores estratégicos para a defesa nacional: o espacial, o cibernético e o nuclear. A fim de complementar as capacidades nacionais, prevê-se a cooperação com outros países na obtenção e desenvolvimento de novas tecnologias.

O compromisso de reequipar as FA se desdobrou no aumento progressivo do orçamento de defesa ao longo do governo Lula, o que também teve reflexos para a indústria nacional de defesa. Desde 2003, o orçamento vem crescendo, saindo de US\$ 21 bilhões para, em 2010, chegar a US\$ 31 bilhões (SIPRI, 2012). Parte desse orçamento está direcionado para a aquisição de novos equipamentos, tais quais veículos aéreos não tripulados, armamentos anti-tanques, defesa anti-aérea, helicópteros, além de veículos armados.

A END também prevê a constituição de parcerias com outros países com o propósito de desenvolver tecnologia e produtos nacionais. Nesse sentido, o documento destaca: “O País está mais interessado em parcerias que fortaleçam suas capacitações independentes do que na compra de produtos e serviços acabados”; e, “tais parcerias devem contemplar, em princípio, que parte substancial da pesquisa e da fabricação seja desenvolvida no Brasil e ganharão

²¹⁸ Política de Defesa Nacional (PDN, 2005). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acesso em abril 2014.

²¹⁹ Segundo Oliveira (2009), a END não cita sequer uma vez a PDN.

²²⁰ Estratégia Nacional de Defesa (2008).

relevo maior quando forem expressão de associações estratégicas abrangentes (END, 2008)

Os recentes contratos firmados entre o Brasil e outros países nas áreas naval e aérea são exemplo da política de busca de parceiros que estejam dispostos a transferir tecnologia e atuar na produção conjunta desses equipamentos. Para a Força Naval, o governo brasileiro adquiriu da França quatro submarinos da classe Scorpène e atua, juntamente com a França, no Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). Este último se trata do maior contrato militar firmado pelo Brasil com um parceiro internacional, totalizando € 6,7 bilhões. Atendendo o disposto na END (2008), o acordo prevê transferência de tecnologia e a formação de profissionais brasileiros na construção de submarinos.

Quanto à Aeronáutica, o projeto de maior vulto se refere à licitação para a compra de caças supersônicos para reequipar a Força Aérea Brasileira. O projeto inicial previa a compra de 12 caças, com orçamento de US\$ 700 milhões, contando, inclusive, com oferta do caça russo Sukhoy. Contudo, atrasos e redefinições levariam à suspensão do projeto e ao relançamento das licitações, sendo que os russos deixariam de concorrer com seu caça a partir de 2008. Ao final, o processo licitatório percorreria mais de uma década até se chegar à decisão, em 2013, de comprar o caça sueco Grippen. De acordo com a decisão divulgada pelo governo brasileiro, o preço total da aquisição será de US\$ 4,5 bilhões, a serem pagos até 2023.

Além da licitação do FX-2, cabe mencionar, em 2008, a compra de 12 helicópteros russos, o que teve impacto significativo nos rumos da parceria técnico-militar entre os dois países, a qual será tratada mais adiante.

Além do programa de reequipamento das FA, o governo brasileiro também buscou fomentar a indústria de defesa nacional, criando, para tanto, um regime jurídico e tributário especial²²¹ para apoiar as empresas pertencentes ao ramo da defesa. Segundo Downes (2012), a política de compras governamentais de material de defesa representou, para a IDN, em 2009, faturamento de US\$ 2 bilhões.

O Brasil não foi o único dos países de sua região a investir em reequipamento das Forças Armadas. Ao final da década de 2000, observam-se investimentos por parte da Venezuela, Bolívia, Argentina e Colômbia, os quais alimentaram temores de que os países da região caminhavam rumo a uma corrida armamentista. Contudo, se observado o estado das

²²¹ Ver notícia “Decreto regulamenta benefícios fiscais para a indústria de defesa”. Portal Brasil. 17/10/2013. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2013/10/decreto-regulamenta-beneficios-fiscais-para-a-industria-de-defesa>. Acesso em abril de 2014.

FA desses países e a estrutura de seus investimentos em Defesa, logo se percebe que essas aquisições fazem parte de um esforço de renovação da estrutura de força de seus Estados.

Em 2012, o País detinha orçamento de US\$ 30,6 bilhões para a área de defesa, o maior orçamento entre os países da América do Sul; a Colômbia mantinha orçamento de US\$ 12,9 bilhões; já a Venezuela apresentava orçamento de US\$ 5.5 bilhões. Segundo o portal Defesanet (2013), o Brasil tem o 11º maior orçamento militar do mundo e, em dez anos, o aumento de gastos militares no Brasil foi de 56%, bem acima da média mundial. Na América Latina, a Venezuela dobrou seus gastos militares em dez anos e, apenas em 2012, o aumento foi de 42% (DEFESANET, 2013).

Contudo, uma rápida análise do orçamento brasileiro em defesa aponta para um cenário diferente: entre 1995 to 2008, 80% do orçamento para o setor de defesa era consumido por despesas com pessoal, dos quais, 63% se referem a pensões e aposentadorias; aquisições e investimentos somavam apenas 6,7% do orçamento total durante esses treze anos. Se contabilizado o gasto público com defesa, em termos percentuais do PIB, chega-se ao valor de 1,5%, o que está aquém das necessidade de investimento para um país com extensão territorial do Brasil. Por fim, cabe mencionar que o orçamento para a defesa não está imune a cortes, sendo que, em 2011, como parte dos esforços para conter a inflação, o governo Dilma Rousseff anunciou corte de US\$ 2,4 bilhões no orçamento do setor. Ao proceder com esses corte, o governo brasileiro também sinaliza que outras áreas, como saúde e educação – as quais não sofreram cortes – são mais prioritárias para o Brasil, o que está em linha com as necessidades de desenvolvimento brasileiro. Ainda assim, especialistas e, sobretudo, militares brasileiros chamam a atenção para a imperiosidade dos investimentos em Defesa, de forma a garantir a soberania brasileira.

Do exposto até aqui, percebe-se que a Defesa brasileira vem aumentando sua participação nos gastos públicos, ainda que estes não sejam considerados suficientes até o momento. As necessidades de maiores investimentos em Defesa estão relacionados a questões de renovação dos equipamentos existentes, bem como de reforço à proteção das riquezas nacionais, em um mundo em que os conflitos por recursos é algo latente. Além dessas questões, é importante mencionar o papel das Forças Armadas nos esquemas de proteção aos grandes eventos sediados pelo Brasil, o que suscitou a busca por determinados equipamentos considerados necessários para a proteção do território nacional, como, por exemplo, as baterias antiaéreas compradas da Rússia, ao final de 2012.

Antes de prosseguir com a análise da cooperação técnico-militar com a Rússia, será tratado, brevemente, o setor de defesa naquele país e suas principais características.

4.3.2 O setor de Defesa na Rússia

A Rússia apresenta quadro bastante distinto do brasileiro. Enquanto que a modernização das Forças Armadas do Brasil está inserida em um contexto de busca do reconhecimento do status de potência, a Rússia, por seu turno, busca reaver sua condição de potência. Soma-se a isso o fato de a Rússia ter sido herdeira da URSS nas relações internacionais, conservando seu assento como membro permanente do CSONU, além de ser potência nuclear, com o segundo maior arsenal nuclear do mundo.

Ao desmantelamento da URSS, seguiu-se uma fase de perda de prestígio, a qual só será revertida a partir da presidência de Putin, quando o governo russo passa a investir pesadamente no reforço de sua indústria de armamentos e no reequipamento das Forças Armadas. Para tanto, Putin pôs em marcha uma política centralizadora, a qual se coadunou com uma estratégia de desenvolvimento econômico calcada na exploração dos recursos energéticos, os quais valorizaram-se sobremaneira no mercado internacional a partir de 2000.

Como já discutido no capítulo 2, a incursão militar na Geórgia, em 2008, significou a volta da Rússia à política de poder. Contudo, a ação também evidenciou o despreparo das Forças Armadas russas em termos de treinamento, equipamento, reconhecimento e logística no campo de batalha (DARLING, 2010). Como consequência disso, o governo russo anunciou, em outubro de 2008, um amplo programa de reforma de suas Forças Armadas (FA), que se estenderá ao longo de doze anos. O plano de modernização e reforma exposto pelo Ministro da Defesa russo Anatoly Serdyukov busca transformar um Exército pesado e baseado em alta mobilização de soldados em uma força menor e de pronta-resposta para apoiar os objetivos estratégicos do Kremlin e ser mobilizado rapidamente em áreas do entorno estratégico da Rússia.

A modernização das FA também tem por finalidade a substituição dos equipamentos soviéticos por outros mais modernos. Somente 10% do equipamento militar russo é de última geração. O novo programa de Defesa pretende remediar essa situação, propondo que essa razão suba para 30%, até 2015, e para 70% até 2020. Para atender a essa demanda, o Kremlin planeja aumentar seu orçamento até o ano de 2020 em 46%, para US\$ 620 bilhões. A Rússia

já adquiriu da França navios anfíbios da classe Mistral; com Israel, os russos estabeleceram *joint-venture* para a produção de veículos aéreos não tripulados²²².

É notável a participação do Estado nos esforços de modernização, o que está relacionado com o próprio desenvolvimento da indústria bélica russa. De fato, ao longo dos anos 1990, a indústria de defesa russa sofreu grandes perdas, em grande medida devido à falta de pedidos de seu cliente principal – o Estado russo. Assim, as empresas russas nessa época passaram a adotar estratégia de exportação de armas, como estratégia de sobrevivência.

Com a ascensão de Putin, iniciou-se um processo de renovação da indústria de armamentos russa, com a reorganização do setor. Primeiramente, houve a fusão de empresas estatais em uma única empresa, a Rosoboronexport²²³, com o intuito de aumentar a participação russa no mercado de armas mundial. Outro passo importante, adotado logo nos primeiros anos do governo Putin, foi a elaboração de um Programa estatal de compras de armamentos (SAP), o qual foi reformulado em 2008, após a Guerra na Geórgia, para cobrir o período até 2020. Segundo Kumar (2013) o SAP deve investir aproximadamente 20 trilhões de rublos (cerca de US\$ 770 bilhões), divididos em quatro áreas – naval, aérea, terrestre e espaço. No entanto, Gorenburg (2011) aponta que esse orçamento provavelmente não será seguido, uma vez que em 2011 o valor total dos investimentos ficou abaixo do previsto. Isso se deve, em grande parte, às dificuldades da indústria russa de defesa de conseguir produzir e entregar os pedidos de armamentos. Tendo em vista essas dificuldades, uma parte dos recursos do SAP (3 trilhões de rublos) serão investidos na renovação das fábricas²²⁴.

As companhias russas que lideram, atualmente, o setor de defesa são aquelas que conseguiram, ao longo dos anos 1990, sustentar sua produção com base nas exportações. Segundo Gorenburg (2011), estas empresas desenvolveram métodos de gerenciamento modernos, adotaram ferramentas de marketing e design e puderam reter parte considerável da força de trabalho. Em 2008, estas empresas foram responsáveis por vendas no valor de US\$ 8 bilhões, com destaque para a Irkut Corporation e a Sukhoi (caças), a Almaz-Antey (sistemas de defesa anti-aérea), a Mil (helicópteros Mi), além de outras empresas que produzem tanques, veículos de infantaria e cargueiros.

Apesar das vendas ao mercado externo serem parte importante da estratégia de

²²² Segundo informações, a Rússia acabou tendo suas intenções de cooperação frustradas, pois os veículos não tripulados são considerados de tecnologia ultrapassada. Disponível em: <https://russiamil.wordpress.com/category/equipment-modernization/>. Acesso em abril de 2014.

²²³ Desde 2007, a companhia estatal Rosoboronexport é a única a deter licença para exportação de armas e equipamento militar

²²⁴ Rearmament and Modernization of the Russian Defense Industry by 2020. Disponível em: <http://valdaiclub.com/defense/52340.html>

desenvolvimento da indústria bélica russa, o Estado permanece o maior cliente para essas empresas. O gasto com compras governamentais no setor de defesa chega a representar quase o dobro do valor auferido com as vendas ao setor externo²²⁵. A crise financeira de 2008 não afetou o setor, uma vez que o governo Medvedev realizou política anticíclica de apoio às indústrias de defesa, o que deixou claro o caráter estratégico e a importância do setor para a economia russa²²⁶²²⁷. Além disso, os planos para o orçamento de defesa para o período 2011-13 são de aumento da porcentagem de investimentos em relação ao PIB (SIPRI, 2011, p. 164).

Como se percebe, a modernização militar tem sido uma prioridade para o governo russo. Em artigo publicado na Rossiiskaya Gazeta, em fevereiro de 2012, Putin tratou da reforma e modernização das FA e da indústria de defesa, afirmando serem estas vitais para assegurar o lugar da Rússia na comunidade de nações²²⁸. No artigo, ele também afirma que a renovação da indústria de defesa terá impactos no desenvolvimento de outros setores, como metalurgia, engenharia mecânica, química, tecnologia da informação e comunicação, entre outros.

Em 2010, o Estado russo investiu US\$ 58,7 bilhões, sendo que, em 2011, os investimentos chegaram a US\$ 64,1 bilhões (SIPRI, 2012). Já as vendas de material bélico russo acumularam US\$ 13,2 bilhões em 2011, fazendo da Rússia o segundo maior exportador de armamentos do mundo, atrás apenas dos EUA²²⁹.

Entre os principais clientes russos estão a Índia, a China, o Vietnã, a Venezuela e alguns países do Oriente Médio, como a Síria²³⁰. Na América do Sul, a Venezuela é o principal cliente, com contratos da ordem de US\$ 11 bilhões²³¹. Em 2010, a Argentina realizou a primeira compra de material bélico russo (helicópteros Mi-17)²³². Além destes países, podem-se citar vendas de armamentos russos à Colômbia, Cuba e Bolívia, todas ao

²²⁵ Centre for Analysis of Strategies and Technologies. “Russian defense industry and arms trade: facts and figures”. Em 2008, as compras governamentais foram de US\$ 14 bilhões, enquanto que as vendas de armas no mercado internacional foram de US\$ 8 bilhões; em 2012, esses números foram US\$ 16 bilhões e 10 bilhões, respectivamente. Disponível em: http://www.cast.ru/files/book/all-stats_eng_14_02_2012.pdf. Acesso em abril de 2014.

²²⁶Russian arms exports exceed \$8 bln in 2008. Fonte: <http://en.rian.ru/russia/20081216/118889555.htm>

²²⁷ Ver notícia “Medvedev signs decree to subsidize defence enterprises in 2012”. Retirado de: <http://www.itar-tass.com/en/c154/476485.html>. Acesso em abril de 2014.

²²⁸ Putin Speaks for Investment in Defense. Ria Novosti, Fevereiro de 2012. Disponível em: http://en.rian.ru/military_news/20120220/171406103.html, acesso em abril de 2014.

²²⁹ À guisa de comparação, os EUA venderam, em 2011, US\$ 34,8 bilhões em armamentos. Fonte: http://en.rian.ru/military_news/20121217/178216645.html

²³⁰ Fonte: http://en.rian.ru/military_news/20121217/178216645.html

²³¹ <http://en.mercopress.com/2013/06/26/venezuela-main-purchaser-of-weapons-in-2012-but-brazil-has-largest-defence-budget>

²³² <http://en.mercopress.com/2010/09/02/first-time-ever-argentine-purchase-of-russian-military-hardware>

longo dos anos 2000. Essas vendas demonstram um esforço dos russos de entrar no mercado de armas sul-americano, o qual tem nos EUA seu principal parceiro (BUHAVORV, 2013).

De acordo com o Diretor do Serviço de cooperação técnico-militar da Federação da Rússia, Alexander Fomin, nos últimos anos, o País vem buscando novos mercados na África e na América do Sul, em grande medida devido à perda de contratos com países da região do Oriente Médio e Norte da África, em decorrência das tensões nesses países. Segundo Fomin,

[A perda de contratos] está [ligada] aos conflitos e guerras [nessas regiões]. A cooperação com a Líbia parou temporariamente, e há uma queda nas entregas para o Egito e o Irã; nosso trabalho na Síria está sendo impedido. Isso é um fato. Nós perdemos o Iraque e quase perdemos o Afeganistão²³³.

Do exposto, percebe-se que a Rússia adota uma postura eminentemente comercialista nas suas relações com países da América do Sul e África, voltada, principalmente, para a venda de armamentos. Esse movimento em direção a essas regiões está ligado à estratégia de desenvolvimento da indústria bélica russa, a qual tem passado por modificações nos últimos anos, com fortes investimentos do Estado russo. De certa forma, a expansão das vendas para países que não eram considerados parceiros tradicionais é uma maneira de tornar a presença da Rússia mais forte nessas regiões, o que se coaduna com a política externa mais assertiva levada a cabo por Putin nos últimos anos.

Na parte final desta seção, analisar-se-á a cooperação entre Brasil e Rússia na área de defesa, em que se repetem muitos dos padrões do relacionamento da Rússia com os demais países da região da América do Sul, isto é, uma estratégia baseada em vendas de armamentos, como passo inicial para uma maior cooperação bilateral.

4.3.3 A cooperação Brasil – Rússia na área de defesa

Como já mencionado, no início dos anos 2000, a aproximação entre os dois países na área de defesa tinha por base a participação russa na licitação do Programa FX-BR. Houve, nesse período, a visita do então ministro da defesa russo, Sergei Ivanov, a qual se insere nesse contexto de tentativa de vender ao Brasil armamentos. Contudo, os sucessivos adiamentos do

²³³ This is connected to the conflicts and wars [there]. Cooperation with Libya has stopped temporarily, and there's a slump in deliveries to Egypt and Iran; our work with Syria is being impeded. That's a fact. We've lost Iraq and we've almost lost Afghanistan. "Russian Weapons Sales Shift Away From East". Ria Novosti. 05/02/2013. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/russia/2013/russia-130205-rianovosti03.htm>. Acesso em abril de 2014.

programa e sua suspensão, em 2003, levaram a frustrações por parte dos russos. Estes relacionavam a venda de armamentos ao Brasil como passo importante para dar “impulso à cooperação técnico-militar”²³⁴. Mesmo assim, não houve grandes avanços: o programa FX-2 volta a ser lançado em 2006, com outros requerimentos, não contando mais com a participação da Rússia.

A inflexão desse quadro ocorre em 2008, quando o presidente Dmitri Medvedev visita o Brasil, ocasião em que é anunciada a compra de 12 helicópteros Mi-35 da Rússia, no valor de US\$ 150 milhões²³⁵. Durante a visita do mandatário russo, os dois países também assinaram o Acordo de Cooperação Técnico-Militar²³⁶, o qual “permitirá explorar o potencial existente entre os dois países, com a formação de parcerias para o desenvolvimento de novas tecnologias no setor de defesa”²³⁷. Este acordo é base da atual cooperação militar entre os dois países, conquanto possa ser considerado pouco abrangente. O documento apenas menciona como objetivos a promoção da cooperação em tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, aquisição de produtos e serviços de defesa, dispendo, também, sobre o interesse em apoiar intercâmbio de profissionais e a realização de encontros temáticos. Como base para a troca de informações militares, as partes previram a assinatura de um Acordo de Proteção de Propriedade Intelectual resultante da cooperação, o qual é assinado em 2010, mas não será ratificado pelas partes, pelo menos, até 2013. De toda forma, o Acordo de Cooperação²³⁸ foi passo inicial importante, no sentido de servir de arcabouço jurídico para o desenvolvimento da cooperação na área de defesa. A partir dele, as discussões em torno desse tema passaram a ser realizadas no âmbito de uma Comissão Intergovernamental específica para a cooperação técnico-militar.

A compra dos helicópteros russos gerou, inicialmente, preocupações do lado brasileiro referentes à manutenção dos equipamentos. As conversas bilaterais e a troca de visitas entre militares visaram à dissipação desses problemas, embora, até 2014, não se tenha chegado a uma solução satisfatória para a questão da manutenção dos helicópteros. Em 2012, uma comitiva do MD viajou à Rússia para conhecer a fábrica dos helicópteros²³⁹. Um dos

²³⁴ SERE para Brasemb Moscou. Telegrama 106. (28/03/2005).

²³⁵ Folha de São Paulo. “Brasil compra 12 helicópteros russos de combate para a FAB”. 27/11/2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2711200824.htm>. Acesso em abril de 2014.

²³⁶ Acordo de Cooperação Técnico-Militar. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_269/. Acesso em abril de 2014.

²³⁷ Declaração Conjunta da visita oficial à República Federativa do Brasil do Presidente da Federação da Rússia, Dmitry Medvedev. Rio de Janeiro, 24 a 26 de novembro de 2008. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_270. Acesso em abril de 2014.

²³⁸ O Acordo entra em vigor em 2010.

²³⁹ BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 939. 23/08/2011.

problemas levantados foi a dificuldade de treinamento dos pilotos dos helicópteros, os quais recebiam treinamento insuficiente. Essa questão seria resolvida a partir da assinatura, ao final do mesmo ano, do Acordo de Cooperação em defesa, o qual prevê intercâmbio mais fluido de informações e treinamento de pessoal militar.

Não obstante os acordos firmados na área de defesa, os quais agregaram, progressivamente, confiança às negociações, a cooperação na área militar, ainda assim, caminhou a passos lentos, contrastando com a maior fluidez das relações no âmbito multilateral.

Como já se discutiu, as reuniões bilaterais da Comissão de Alto Nível tiveram descontinuidade entre 2006 e 2011, o que contrastou com os vários encontros de alto nível que passaram a ocorrer no nível multilateral. Já se destacou a ida de Lula a Ecaterimburgo, em 2009, para participar da 1ª reunião de Cúpula dos BRICS; em 2010, Medvedev vem ao Brasil, para participar de reunião do BRICS; em abril de 2011, há encontro entre Dilma e Medvedev à margem da Cúpula do BRICS, na China; em março de 2012, os dois presidentes voltam a se encontrar, novamente à margem da Cúpula dos BRICS em Nova Délhi; ainda em 2012, houve encontros entre Dilma e Putin à margem da reunião do G-20, em Los Cabos, México, além de encontros entre o vice-presidente Michel Temer e Medvedev à margem da Conferência Rio+20. Em 2013, Dilma se reuniu com Putin à margem da Cúpula do G-20, em São Petersburgo. Esses encontros demonstram a maior densidade de contatos de alto nível no âmbito multilateral, em que se verifica, ao longo da segunda metade dos anos 2000, a consolidação do agrupamento BRICS, bem como o incremento da cooperação no âmbito do G-20.

A partir de 2010, voltam a ocorrer contatos bilaterais mais relevantes, como a visita de Lula a Moscou, quando é assinado o Plano de Ação da Parceria Estratégica. Em 2011, as reuniões da CAN voltam a ocorrer, com a visita do vice-presidente Michel Temer a Moscou. No encontro, as partes reiteraram princípios e visões comuns acerca da conjuntura política internacional, como a primazia do direito internacional, o reforço do multilateralismo, o desarmamento e a não proliferação. Abordaram, também, a situação na Líbia e o acesso da Rússia à OMC²⁴⁰.

Os contatos bilaterais serão seguidos, em 2012, pela visita da presidente Dilma à Rússia, ocasião em que são reiterados os aspectos principais da Parceria, com a assinatura de

240 Declaração da V reunião da CAN. Disponível em: <http://www.defesa.net.com.br/geopolitica/noticia/1027/Brasil---Russia---V-Reuniao-de-Alto-Nivel-de-Cooperacao/>. Acesso em abril de 2012.

diversos acordos, especialmente na área de defesa²⁴¹. Na visita, firmou-se o Acordo de Cooperação em Defesa, no qual prevaleceu o princípio de transferência de tecnologia. O Acordo²⁴² é amplo e revela uma dimensão mais robusta da cooperação militar até então conduzida pelos dois países. Há a previsão de troca de informações sobre aspectos político-militares da segurança global e regional, o que é fato inédito para as relações bilaterais. Outra área de interesse é o desenvolvimento de intercâmbio no campo da medicina militar, história militar, cultura militar, topografia e hidrografia. Segundo Cristiane Fallet (ENTREVISTA, 2013a), a Rússia tem esse tipo de Acordo apenas com alguns países, como China e Índia, o que assinala o compromisso com o aprofundamento da Parceria Estratégica. Também estão previstos exercícios militares conjuntos e reuniões de peritos militares. Além dessas áreas, a cooperação também abrangerá o intercâmbio de experiências e conhecimento em atividades de manutenção da paz sob a égide das Nações Unidas; o intercâmbio de pessoal militar; e a cooperação no emprego e operação de sistemas técnicos e equipamentos relacionados com a defesa.

Durante a visita, o governo brasileiro também foi informado de que a Rússia havia certificado o avião da Embraer ERJ-190, o que abre caminho para o início de suas operações no território russo. Outra notícia relevante foi a assinatura de acordo de parceria tecnológica e criação de *joint-venture* entre a empresa estatal Russian Technologies e a brasileira Odebrecht Defesa e Tecnologia, prevendo desenvolvimento conjunto de helicópteros, sistemas de defesa antiaérea e equipamento naval. Por fim, na esteira da visita de Dilma, anunciou-se a compra de sete helicópteros russos Ka-62 pela empresa brasileira Atlas Táxi Aéreo, além de acordo para o estabelecimento de um centro de manutenção pós-venda de helicópteros russos no Brasil, o que vem ao encontro dos interesses das FA brasileiras encontrar soluções para a manutenção dos helicópteros adquiridos a partir de 2008.

Como se percebe, ao final de 2012, a parceria na área de defesa dava sinais de progresso efetivo. A partir de então, verifica-se aumento das trocas de visitas entre militares, com destaque para a viagem do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas²⁴³, General José Carlos de Nardi, a Moscou, algumas semanas após a visita de Dilma ao País. A visita do Gen. de Nardi teve como objetivo conhecer os sistemas de defesa antiaérea russos, indicando o interesse brasileiro de adquirir esses componentes. De Nardi recebeu dos russos a garantia de que haveria transferência de tecnologia sem restrições, o que é pré-requisito nas

²⁴¹ SERE para Brasemb Moscou. Telegrama 745, 28/12/2012.

²⁴² BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 17, 10/01/2013.

²⁴³ SERE para Brasemb Moscou. Telegrama 745, 28/12/2012.

negociações do Brasil na área, de acordo com o disposto na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008). Em fevereiro de 2013, o primeiro-ministro Medvedev veio ao Brasil para a realização da VI CAN²⁴⁴. Nesse encontro, assinou-se a Declaração de intenções entre o Ministério da Defesa do Brasil e o Serviço Federal de Cooperação Técnico-militar da Rússia relativa à cooperação em defesa antiaérea²⁴⁵.

O reaparelhamento do sistema de defesa antiaéreo do Brasil é uma das prioridades da Estratégia Nacional de Defesa, que determina que o país adquira a capacidade de operar artilharia antiaérea de médio alcance. Ao longo de 2013, ocorreram várias trocas de visitas de autoridades e empresários da área de defesa. Em vista das francas possibilidades de fechamento de contratos com o Brasil, os russos enviaram grande delegação de empresários para participar da exposição “Latin American Aero and Defense”, em abril de 2013, no Rio de Janeiro²⁴⁶. Finalmente, em setembro de 2013, houve a decisão, por parte do governo brasileiro, de encetar negociações com a Rússia para a compra de sistemas de artilharia aérea²⁴⁷, via transferência de tecnologia. À essa decisão, seguiu-se visita do Ministro da Defesa da Federação da Rússia, Sergei Shoigu, ao Brasil, em outubro do mesmo ano, o qual foi recebido por sua contraparte, o Ministro Celso Amorim²⁴⁸. De acordo com o ministro brasileiro, a compra dos sistemas antiaéreos e a experiência já adquirida com a compra dos helicópteros russos devem favorecer o aprofundamento da cooperação em projetos de maior escopo. Em outubro de 2013, uma comitiva do Ministério da Defesa brasileiro viajou à Rússia para avaliação dos requisitos técnicos e operacionais do sistema Pantsir-S1 e do Míssil Iгла-S, contudo, até o momento não se registrou o fechamento do acordo. Os ministros também mencionaram a disposição de cooperar em áreas como nanotecnologia e segurança cibernética, embora não se registrem resultados concretos nessas áreas até o momento²⁴⁹.

Como se discutiu, a cooperação entre Brasil e Rússia inicia-se, nos anos 2000, de maneira tímida e focada em venda de armamentos, no âmbito de uma cooperação técnico-

²⁴⁴ VI Reunião da Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação - Declaração Conjunta - Brasília, 20 de fevereiro de 2013. No encontro, ainda foi assinado Memorando de Entendimento para Cooperação no Programa brasileiro “Ciência sem Fronteiras”, o que ensejará maior mobilidade e troca de experiências entre as comunidades científicas de ambos os lados. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vi-reuniao-da-comissao-brasileiro-russa-de-alto-nivel-de-cooperacao-declaracao-conjunta-brasilia-20-de-fevereiro-de-2013>. Acesso em maio de 2014.

²⁴⁵ SERE para Brasemb Moscou. Telegrama 102. 15/02/2013.

²⁴⁶ http://en.ria.ru/military_news/20110413/163504009.html

²⁴⁷ duas baterias de sistemas de defesa aérea portáteis Iгла e três baterias de sistema de defesa aérea Pantsir-C1. SERE para Brasemb Moscou. Telegrama 583. 17/09/2013.

²⁴⁸ Portal Brasil “Brasil e Rússia decidem ampliar cooperação em defesa”. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2013/10/brasil-e-russia-decidem-ampliar-cooperacao-em-defesa>. Acesso em maio de 2014.

²⁴⁹ Pelo menos até março de 2014.

militar. Contudo, a falta de resultados concretos, a frustração de expectativas de fechamento de contratos dos russos com o Brasil e o diferente momento das relações bilaterais no nível multilateral foram fatores que, inicialmente, impediram um aprofundamento da cooperação nessa área. Anos mais tarde, a partir a aquisição brasileira de helicópteros russos, parece ter sido dado novo sinal para o relançamento da cooperação, desta vez, porém, abarcando não apenas o sentido técnico-militar, mas também a cooperação na área de defesa. Não obstante a maior disposição para cooperar, os governo brasileiro teve de lidar com questões técnicas que impuseram óbices ao entendimento com os russos, como a questão da manutenção dos equipamentos adquiridos, o que poderia vir a se constituir fator impeditivo de uma maior cooperação.

Apesar dessa preocupações, ou talvez em vista delas, as relações bilaterais puderam se aprofundar, para o que muito contribuiu o bom momento das conversas em nível multilateral, principalmente ao final da década de 2000. Ao final do período estudado, as relações no campo da defesa parecem se encaminhar para um aprofundamento, em vista das recentes aquisições de equipamentos antiaéreos e dos acordos de cooperação na área de nanotecnologia e de segurança da informação. Resta saber se esses acordos poderão imprimir sentido prioritário e estratégico aos entendimentos no âmbito da Parceria entre os dois países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos capítulos precedentes, buscou-se traçar um panorama abrangente das relações Brasil – Rússia nos últimos anos, com foco nos aspectos mais relevantes da Parceria Estratégica estabelecida ao final de 2002. Nos anos posteriores à assinatura do documento, a agenda de cooperação bilateral teve dificuldades em avançar, o que acabou frustrando muitas das expectativas iniciais com a Parceria. Mais recentemente, porém, as relações adquiriram certa densidade, com base em acordos e realização de compromissos fixados pelos países ao longo dos anos. Em vista desse cenário, questiona-se o verdadeiro sentido da Parceria e se esta pode, de fato, ser considerada estratégica.

Partindo-se do referencial teórico apresentado – o realismo neoclássico – é possível compreender as Parcerias Estratégicas como resultantes de interseções entre o nível sistêmico e o nível das unidades. Elas são tanto expressão do jogo de poder internacional – o qual passa por um reordenamento de forças, em que a ascensão de potências médias tem papel primordial –, quanto pelas escolhas dos países no plano doméstico, interessados em encontrar maneiras de transpor barreiras sistêmicas para o seu desenvolvimento. Assim, as Parcerias Estratégicas podem ser consideradas variáveis intervenientes, sendo que seu resultado dependerá das ações e das capacidades dos Estados de articular, em ambos os níveis, os meios para auferir ganhos. A Parceria Estratégica, então, deixa de ser considerada simplesmente um relacionamento prioritário, para se tornar uma ferramenta de alteração do *status quo* dos países.

Na análise da Parceria Brasil-Rússia, há claros sinais de que, inicialmente, esta não consistia em um relacionamento estratégico *per se*. Era, antes, uma forma de sinalizar ao parceiro o desejo de aprofundar as relações, em vista de sua posição relativa no sistema internacional. Nesse momento inicial, as relações bilaterais foram guiadas, muito mais, por objetivos de curto prazo, os quais também deixaram de produzir resultados, em decorrência da falta de conhecimento entre os parceiros acerca de seus reais objetivos e interesses. Vigorava um entendimento limitado a respeito dos interesses de cada parte, o que, de certa forma, explica a baixa implementação da agenda bilateral nesses anos.

A Parceria teve, assim, seu sentido esvaziado, não obstante a retórica diplomática e os encontros presidenciais. Muitas das áreas de cooperação inicialmente previstas não tiveram suas propostas encaminhadas, como na área energética e mesmo na área comercial. Além disso, órgãos criados para a condução das relações bilaterais, tais como a Comissão Intergovernamental de Cooperação, tiveram funcionamento errático ao longo da primeira década dos anos 2000.

Durante os primeiros anos em que a Parceria estava em vigor, ambos os países propuseram formas de adensar o relacionamento. Aos russos interessava reduzir o déficit comercial, constantemente a favor dos brasileiros; interessava, também, abrir mercado para suas armas e equipamentos bélicos, o que não encontrava respaldo do lado brasileiro, que buscava parceiros para cooperar na produção de equipamentos militares. Aqui se ressalta o caráter assimétrico da Parceria, em que ficam mais evidenciados os interesses não convergentes e a falta de entendimento entre os países. Conforme apontado no primeiro capítulo, Vahl (2001) destaca a necessidade de a Parceria ser fundada em bases de igualdade para produzir resultados. Parece correto afirmar, assim, que uma das razões para a falta de avanços nesses anos é a assimetria de capacidades e de recursos, além de interesses claramente divergentes.

A assimetria se refere, por um lado, à pouca complementaridade entre as economias dos dois países, ambos exportadores de *commodities*; por outro, está relacionada ao baixo grau de desenvolvimento tecnológico do Brasil, para o qual o país busca, por conseguinte, parceiros para alavancar a área. Verifica-se, neste caso, uma percepção equivocada, por parte do Brasil, acerca das reais possibilidades de cooperação em bases igualitárias com a Rússia, uma vez que os dois países não podiam ser considerados “iguais” ou pertencentes a um mesmo bloco. Não havia, então, condições para o estabelecimento de uma cooperação nos moldes daquelas estabelecidas entre o Brasil e os demais países do Sul, como África do Sul e Índia, apesar dos constantes apelos por parte dos brasileiros no sentido de exigir transferência de tecnologia em um possível acordo de cooperação. As relações bilaterais passarão por dificuldades no estabelecimento de programas concretos de cooperação, o que contrasta, a partir de 2008, com o bom momento das relações no plano multilateral.

De fato, será no plano multilateral que os dois parceiros virão seus interesses se aprofundarem, passando a convergir em assuntos da agenda política internacional. É neste

âmbito que a Parceria parece adquirir real sentido estratégico, por se configurar como ferramenta de alteração do *status quo*.

Tanto Rússia quanto Brasil foram grandes entusiastas da formação da coalizão BRICS, atuando de maneira a acentuar sua influência e participação no tabuleiro internacional. Essa aproximação significou ganhos reais para os dois países, na medida em que possibilitou a consecução de seus objetivos de maior participação em foros multilaterais, como o G-20, bem como de demandar mais voz em instituições de governança financeira, como o FMI e Banco Mundial. São claros exemplos disso a concertação em torno da reforma de cotas do FMI e Banco Mundial, bem como a adoção de posições comuns a respeito da crise na Síria, na Líbia, as instabilidades na África, a crise financeira internacional, e a reforma do Conselho de Segurança da ONU.

É também no âmbito multilateral que surgem os principais elementos catalisadores das relações bilaterais. Há um “contágio” positivo das convergências produzidas no plano multilateral para o plano bilateral, levando a Parceria a adentrar uma nova fase, com novas oportunidades para o alcance de resultados. A partir de 2008, essas tendências são acentuadas e a Parceria parece mostrar sinais positivos e possibilidades reais de colher resultados.

Essa inflexão nos rumos da Parceria está associada a mudanças nas capacidades dos dois Estados. Ambos os países beneficiaram-se de transformações na economia mundial, as quais valorizaram os termos de troca, em seu benefício, o que garantiu novos recursos para o desenvolvimento e reforço da posição de cada ator. Soma-se a isso o fato de os dois países terem, em suas regiões, conseguido exercer influência crescente, em grande parte devido a essa melhora de condições econômicas, mas também por uma maior afirmação ou ativismo político, seja pela via da integração econômica regional, seja pelo envolvimento em forças de operações de paz, seja, ainda, por pressão exercida sobre seus vizinhos, no sentido de mantê-los sob sua esfera de influência. O incremento das capacidades de poder dos dois Estados foi revertido em novas ferramentas para a consecução de seus interesses. A maior proeminência desses atores em suas regiões também é base para o reconhecimento de seu papel internacional, condição esta também mencionada para justificar sua posição no BRICS.

Outro aspecto fundamental que ajuda a compreender a aproximação entre Brasil e Rússia é a posição que cada um tem em relação à potência hegemônica. Neste caso, a Rússia tem manifestado objeção mais veemente às práticas dos EUA, possivelmente porque tem mais razões para se sentir ameaçada do que o Brasil. De fato, a expansão da OTAN para a zona de

influência russa tem sido elemento de tensões no relacionamento russo-americano, o qual se encontra, atualmente, severamente deteriorado, devido ao envolvimento dos norte-americanos no conflito ucraniano que teve início em fins de 2013. A escalada das tensões levou, inclusive, à suspensão do Conselho Rússia-OTAN e ao aumento da retórica de confronto, típica dos anos de Guerra Fria. Para o Brasil, as reticências com relação à OTAN são menos acentuadas, embora o país veja com preocupação as ações da Aliança no sub-continente, principalmente na área do Atlântico Sul. Além desse fator, deve-se mencionar, também, os ressentimentos e desconfianças causados pelo episódio Snowden, que levou ao arrefecimento das relações de Rússia e Brasil com os EUA.

Esses desdobramentos da evolução recente das relações dos dois países com a potência hegemônica são aspectos importantes no entendimento da aproximação Rússia-Brasil. Como resultado da intervenção americana na Geórgia, em 2008, a Rússia voltou-se de maneira mais firme para a América Latina, em que pesem também fatores como a competição por novos mercados e a concorrência econômica com a China. Já o Brasil passa a identificar em países fora do eixo norte-americano maiores possibilidades de cooperação para os objetivos de desenvolvimento do país. Forma-se, assim, outro eixo de convergência, este mais voltado a elementos estruturais do sistema, em que os dois países passam a adotar posições críticas em relação às políticas norte-americanas, concertando suas posições nos foros multilaterais.

Resta saber até que ponto o desenvolvimento da Parceria no plano bilateral acompanhou a convergência de interesses observada no âmbito multilateral, ou seja, se é possível identificar elementos estratégicos concretos também no plano bilateral, os quais teriam impulsionado a aproximação no nível da estrutura do sistema.

No caso do comércio, acredita-se que este não represente elemento estratégico da Parceria. Embora se verifique aumento considerável do volume de trocas entre os dois países, a pauta de comércio permaneceu concentrada em bens de baixo valor agregado, com predominância de bens primários, o que suscita recorrentes apelos por parte das autoridades de cada Estado no sentido de buscar alternativas para vencer essa condição. Além disso, mesmo o comércio corrente está ainda muito aquém das possibilidades dos dois países, como frequentemente é notado nas declarações dos encontros de chefes de Estado.

Se, na área comercial, a Parceria não auferiu grandes resultados, o mesmo é também válido para outros campos do relacionamento bilateral. Na cooperação energética, por

exemplo, apesar de terem sido identificados interesses, houve poucas realizações, embora, mais recentemente, as perspectivas tenham sido mais promissoras, com a entrada da Rosneft em projeto de exploração de gás na Bacia do Solimões. Ainda assim, se analisado o teor das propostas e das tentativas de cooperação em energia nuclear, além de possibilidades de cooperação em exploração de petróleo, verifica-se que muito pouco foi alcançado nos últimos anos.

Essa situação de baixo grau de implementação de projetos comuns no plano bilateral também se reproduziu nas áreas de saúde, educação e agricultura, indicando, talvez, uma agenda pouco realista, ou, ainda, ambiciosa demais, tratando uma miríade de interesses como estratégicos.

Do que se observou, há uma clara preferência entre os dois atores de dialogar e cooperar em áreas específicas, em detrimento de outras. Nesse sentido, a cooperação em ciência e tecnologia e em defesa parecem adquirir sentido prioritário, com o desenvolvimento de interesses conjuntos, ainda que estes tenham produzido, até o momento, resultados limitados.

No caso da cooperação em matéria espacial, ambos os países parecem ter auferido ganhos de maneira mais equilibrada. Para o Brasil, é importante o desenvolvimento do VLS-1, embora este já não configure um lançador com tecnologia apropriada ao Brasil, uma vez que não será capaz de atender ao objetivo constante no PNAE (2012-2021) de lançar cargas mais pesadas em órbitas mais altas. Apesar dessa consideração, a cooperação tem avançado e os russos vêm contribuindo com o desenvolvimento da tecnologia de propelente líquido, a qual terá importância fundamental para o desenvolvimento dos vetores futuros. Ademais, não se pode subestimar a importância das trocas de visitas de pessoal técnico e autoridades da área espacial, o que certamente contribuiu para a identificação de novas áreas de interesse conjunto. Foram essas trocas que possibilitaram, mais recentemente, a instalação da base do GLONASS no Brasil, elevando o perfil da Parceria.

A área espacial e tecnológica comporta características que a tornam alvo de limitações por parte de outras potências. Como se abordou na pesquisa, o Brasil tem enfrentado pressões de outros países, notadamente os EUA, quanto ao desenvolvimento de tecnologia de lançadores, obstruindo iniciativas do país com terceiros países. Essa ingerência não afetou apenas a cooperação com a Rússia, tendo cerceado o avanço dos trabalhos em conjunto com a Ucrânia e com a China. Ao Brasil interessa o desenvolvimento das capacidades espaciais, em

linha com o que está disposto em sua Estratégia Nacional de Defesa. Há, nesse sentido, grande esforço do Brasil em desenvolver tecnologia por meio de cooperação com outros países, via transferência de tecnologia. Apesar de conhecer as limitações impostas aos não detentores da tecnologia nesta área, o país entende ser esta uma das formas principais de realizar o salto tecnológico necessário para garantir a soberania sobre seu território e suas riquezas. Apesar dessas considerações, o Brasil ainda enfrenta severos problemas em seu Programa Espacial, os quais estão relacionados, em grande medida, às condições de financiamento e à necessidade de investimentos vultosos na área. Além disso, todas as tentativas de lançar artefatos brasileiros ao Espaço nos últimos anos foram malogradas, o que pouco contribui para o entusiasmo com o Programa.

O que de fato se percebe é que a cooperação espacial apresentou maior possibilidade de sinergia entre os atores, malgrado a constante assimetria entre um demandante de tecnologia (o Brasil) e um detentor (a Rússia). A abertura da estação GLONASS no Brasil representou ganhos importantes para a Rússia, uma vez que esta pôde, finalmente, colocar em operação o sistema. Essa cooperação tem também aspectos importantes, por envolver a transmissão de dados sigilosos e estratégicos, o que exige grande confiança entre os parceiros. Nesse caso, o que se verificou foi a existência de ganhos mútuos entre os atores, porém com significados diferenciados. A Rússia permanece como parceiro mais forte, enquanto o Brasil se esmera para conseguir algum tipo de participação no desenvolvimento de tecnologias.

Já a cooperação em defesa padece dos mesmos aspectos assimétricos anteriormente apresentados, isto é, fica claro nesse ramo da cooperação a existência de um ator em condição mais forte, no caso a Rússia, em relação ao Brasil, parte mais fraca.

Até recentemente, a cooperação em defesa não destoava do padrão que marcava as relações bilaterais em outras matérias, com muitas expectativas e poucos resultados concretos. Porém, a partir de 2008 e, com maior ênfase a partir de 2012, verifica-se a ampliação da agenda bilateral, impulsionada por aquisições de material bélico, pela perspectiva de desenvolvimento conjunto de equipamentos e pelo intercâmbio de informações em matéria de defesa. As aquisições de material, por parte do Brasil, sinalizaram positivamente aos russos o interesse – e as melhores condições – do Estado brasileiro de dar seguimento à cooperação nessa área. Apesar dos desdobramentos recentes e das novas frentes abertas pela aquisição de baterias anti-aéreas e o anúncio, por parte do Brasil, de que lhe interessa a participação em projetos conjuntos, a cooperação nessa área carece, ainda, de um salto qualitativo que lhe

possibilite transcender o formato vendedor-cliente. O Brasil ainda se posiciona como demandante de tecnologias e encontra dificuldades para a real transferência destas – o que, por si só, é questão bastante controversa, pois dificilmente um país entregará um recurso de poder seu para outro Estado, mesmo que este seja um “parceiro”. De toda forma, as recentes aquisições de material bélico à Rússia representam tentativa do Brasil de pôr em execução as diretrizes constantes em sua política de defesa, qual seja, deter meios para fortalecer o elemento dissuasório de suas Forças Armadas. Nesse sentido, a Parceria tem-se mostrado funcional para a consecução desse objetivo, e será tanto mais exitosa, quanto mais garantido for o processo de transferência de tecnologia. Do lado da Rússia, a venda de armamentos continua representando estratégia comercial importante para o País, que vem angariando número significativo de clientes nos mercados da América Latina, em detrimento de fornecedores tradicionais, como os EUA.

Até o momento, a cooperação em defesa propicia mais questionamentos do que respostas. Ela se encontra, por ora, assentada em aquisições de material, o que não representa fator de sustentabilidade para o relacionamento nessa área. Está em aberto o questionamento acerca dos rumos dos acordos firmados recentemente e que preveem a troca de informações, treinamento, cooperação em matéria de doutrina militar e demais aspectos contidos nas Declarações emitidas ao final de 2012. Assim, não está claro se a cooperação em defesa tem possibilidade de sustentar as sinergias entre os dois países em pelo menos esta área ou, ainda, se teria condições de promover convergências em outras áreas do relacionamento bilateral. De toda forma, fato é que não se observa uma convergência concreta entre o plano bilateral e o multilateral. Nem mesmo no BRICS existe, por ora, alguma agenda que trate da cooperação em matéria de defesa entre os atores.

O que se percebe, a partir do exposto, é que as propostas e iniciativas levadas a cabo no marco da Parceria, desde 2002, são insuficientes para conferir sustentação ao caráter “estratégico” do relacionamento. Há, na melhor das hipóteses, uma Parceria Estratégica frágil, que apenas recentemente apresentou poucos desenvolvimentos relevantes, mas que, ainda assim, carecem de resultados concretos. Em vista disso, não seria demais questionar até que ponto os eixos identificados nesta pesquisa como prioritários – defesa e espaço – fornecem reais possibilidades de alargamento da agenda para além do curto e médio prazos. Em outras palavras, a agenda atual de cooperação não parece carregar em si conteúdo que alcance projetos de longo prazo. Essa questão é central para a determinação do perfil de qualquer relacionamento bilateral, ainda mais quando este é qualificado como “estratégico”.

O que fica evidente, a partir dessas considerações, é que a aproximação entre Brasil e Rússia nos últimos anos tem colhido resultados limitados nos campos da cooperação bilateral, com relativos ganhos para cada lado, o que contrasta com um perfil de cooperação mais robusto e profícuo no plano multilateral. Com efeito, é nesse âmbito que as relações bilaterais parecem adquirir real sentido estratégico, a partir de uma concertação política – esta sim, estratégica – que contém objetivos de longo prazo, alinhados com os interesses de ambos os países no plano internacional. Ainda que a Parceria Estratégica seja comumente ligada ao plano bilateral, esta colhe seu real significado das ações propostas – e em curso – no âmbito multilateral.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. W. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Revista Opinião Pública*, Campinas, pp. 220-250, vol. 16, nº 1, Junho, 2010.

AMARAL, Roberto. Programa espacial brasileiro: impasses e alternativas. *Revista Cosmos e contexto*, n.1, dezembro, 2011. <http://www.cosmosecontexto.org.br/?p=409>

_____. O projeto Cyclone-4, da Alcântara Cyclone Space, e a crise das políticas estratégicas. In: *Desafios do Programa Espacial Brasileiro*. pp. 243-250. Brasília, 2011.

AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil – um tributo a Rui Barbosa*. Brasília: Ed. FUNAG, 2007.

_____. **Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula**. *Diplomacia, Estratégia, Política*, pp. 41-48. Brasília: ano I, nº 1, out-dez 2004.

AZAMBUJA, Marcos C. **A política externa do Governo Collor**. São Paulo: USP, Estudos Avançados, Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais, nº 13. 1991.

BAUMANN, R. (org.) **O Brasil e os demais BRICs: comércio e política**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

BACIGALUPO, Graciela Z. **As Relações Russo-Brasileiras no Pós-Guerra Fria**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.43, nº002, 2000, p. 59-86.

BARYLAI, J. Russia's Latin American Tango. *International Affairs*, No. 3, 2007, p. 50-54

BARBOSA, Rubens. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1), pp. 72-91, 2002.

BARTELS, Walter. A atividade espacial e o poder de uma nação.. In: *Desafios do Programa Espacial Brasileiro*, pp. 61-81. Brasília: 2011.

BECARD, Danielly S. R. Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: uma análise conceitual. In: *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Volume I. LESSA, Antônio Carlos. OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Ed. Fino Traço. Belo Horizonte: 2013.

BERNAL-MEZA, Raul. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Rev. Bras. Política Internacional*, n. 45, 2002: pp. 36-71

BERRYMAN, John. Geopolitics and Russian foreign policy. *International Politics*, 49, pp. 530–544, 2012.

BLANK, Stephen. *Russia in Latin America: Geopolitical Games in the US's Neighborhood*. IFRI. France. April 2009.

BONOMO, James et al. Monitoring and controlling the international transfer of technology. RAND Corporation, 1998 (disponível em: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR979/index.html. Acessado em: 25 fev. 2009).

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf

_____. Estado-Maior do Exército. *Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional*. Brasília, 2013.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais do MRE. Plano de ação da Parceria Estratégica Brasil – Rússia. Atos assinados por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Rússia. Maio de 2010. Acesso em outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-russia-2013-14-de-maio-de-2010>>.

_____. Ministério da Defesa. *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País*. ROCHA, A. J. R.; PINTO, J. R. A.; SILVA, R. D. P. (orgs.). **Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança**, vol. 3. Brasília, 2004.

_____. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. 2005. Disponível em: <www.md.gov.br>. Acesso em: Outubro 2012.

_____. Ministério da Defesa. *Estratégia de Defesa Nacional*. 2008. Disponível em: <www.md.gov.br>. Acesso em: Outubro 2012.

_____. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa*. 2012. Disponível em: <www.md.gov.br>. Acesso em: Outubro 2012.

BREMMER, I.; CHARAP, S. **The Siloviki's in Putin's Russia: Who they are and what they want**. *Washington Quarterly*. Winter. Centre for Strategic and International Studies, 2006.

BUELENS, C. **Decoupled and resilient?** The changing role of emerging market economies in an interconnected world. *Journal Economic Review*, september, PP. 23-39. National Bank of Belgium. 2013.

BUHAROV, Alexander. **Cooperação entre a Rússia e o Brasil.** pp. 2-9. *Revista Arms Defence Technologies Review*. 2(69) 2013.

BUZAN, Barry. The level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. In: BOOTH, K.; SMITH, S. (Ed.) **International Relations Theory Today**. Cambridge: Polity Press. 1995.

CARDOSO, Alberto (2010). As capacidades militares necessárias. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio. **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 419-434.

CARLSNAES, Walter. Actors, structures, and foreign policy analysis, In: SMITH, S., Hadfield, A., Dunne, T. (Eds). **Foreign Policy: theories, actors, cases**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 86-100.

CARNEIRO, Wellington P. **Por uma teoria dos emergentes: países emergentes e segurança nas relações internacionais.** *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 1-41, jan./jun. 2008.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. **The changing politics of foreign policy.** Contexto internacional. Rio de Janeiro, 2004, vol.26, n.2, pp. 431-443

CASTAÑEDA, Jorge. **Latin's America turn to the left.** *Foreign Affairs on line* [<http://www.foreignaffairs.org/20060501faessay85302/jorge-g-castaneda/latin-america-s-left-turn.html>].

CASTRO, Sergio Henrique N. (org.). **Temas de Política Externa Brasileira II.** Vol. 1, 2ª Ed. Brasília: FUNAG, Paz e Terra, IPRI, 1997.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** 3ª edição. Brasília: EdUnB, 2008.

CERVO, Amado Luiz. A Política Exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, nº 01, jan-jun 2003, p. 5-11. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a01v46n1.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2009.

_____. **Inserção internacional e Formação dos Conceitos Brasileiros.** São Paulo. Ed. Saraiva, 2008.

_____. **Sob o signo neoliberal:** as relações internacionais da América Latina. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 43, nº 2, 2000. p. 5-27.

COSTA VAZ, Alcides. **Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira:** implicações para o MERCOSUL. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 42, nº 2, p. 52-80. 1999.

_____. **El gobierno Lula:** una nueva política exterior? Nueva Sociedad, n. 187. 2003.

_____. **Brazil's Strategic Partnerships in Perspective:** origins, agendas and outcomes. 2014, mimeo.

CURTIS, Glenn E. **Russia:** A Country Study. Washington: GPO for the Library of Congress, 1996.

DARLING, Daniel. **BRIC Military modernization and the new global defense balance.** European Dialogue. Disponível em: <http://eurodialogue.eu/BRIC-Military-Modernization-and-the-New-Global-Defense-Balance>. Acesso em abril de 2014.

DA SILVA, Luis Inácio Lula, AMORIM, Celso e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A Política Externa do Brasil. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

DECLARAÇÃO de eThekwini. V Cúpula BRICS, 27 de março de 2013. Disponível em: <http://www.brics5.co.za/fifth-brics-summit-declaration-and-action-plan/>.

DEFESANET. **SIPRI:** Gastos militares no Brasil aumentaram em 56 por cento em dez anos. 15 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/10464/SIPRI---Gastos-militares-no-Brasil-aumentaram-em-56-por-cento-em-dez-anos>. Acesso em novembro de 2013.

DONALDSON, R. H.; NOGEE, J. L. **The Foreign Policy of Russia:** Changing Systems, Enduring Interests. New York: M. E. Sharp, 2005.

DOWNES, Richard E. **Trust, Engagement, and Technology Transfer:** Underpinnings for U.S.-Brazil Defense Cooperation. Strategic Forum. August 2012. INSS: Institute for National Strategic Studies.

DULCI, Octavio S. **Economia e política na crise global.** Revista Estudos Avançados, n.23 (65), 2009.

DURAO, Otavio S. C.; CEBALLOS, Décio C. **Desafios Estratégicos do Programa Espacial Brasileiro.** In: Desafios do Programa Espacial Brasileiro, pp. 43-59. Brasília, 2011.

ELLMAN, M. (Org.). **Russia's oil and natural gas: Bonanza or curse?** London, New York: Anthem Press, 2006.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The White House. Fact Sheet: U.S.-Brazil Defense Cooperation. Office of the Press Secretary. April 09, 2012. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/09/fact-sheet-us-brazil-defense-cooperation>>. Acesso em: 07 maio 2013.

FARKAS, Maria. **Turning obstacles into opportunities**. Washington, DC: Hudson Institute, 2007.

FERREIRA DA SILVA, Peterson. CT&I E DEFESA NACIONAL: novos rumos para o debate brasileiro? Revista Brasileira de Ciência, Tecnologia e Sociedade, v.2, n.1, p.239-251, jan/jun 2011.

FLEMES, Daniel. **O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?** Rev. Bras. Pol. Int. 53 (1), pp. 141-156, 2010.

FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). World Economic Outlook, 2012. Washington, EUA.

GARAMONE, Jim. Panetta Calls for Closer Military Relations with Brazil. American Forces Press. April, 25, 2012. Disponível em: <<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=116089>>. Acesso em: 06 jun. 2013.

GORENBURG, Dmitry. **Russian Military Reform: tracking developments in the Russian military**. Disponível em: <https://russiamil.wordpress.com/author/gorenbur/>.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

_____. Conferência de abertura. In: Desafios do Programa Espacial Brasileiro. Brasília, 2011.

G-20 Civil. Report on Mapping G20 decisions implementation. Disponível em: <http://www.g20civil.com/documents/196/1405/>

HAAS, Marcel de. **Russia's Foreign Security Policy in the 21st Century: Putin, Medvedev and Beyond**. Routledge, 2010.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. 2ed: Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2007.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HURREL, Andrew. **Hegemony, liberalism and global order**: what space for would-be great powers? *International Affairs* 82, 1, pp. 1-19, 2006.

HURREL, Andrew [et al.]. **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

JOBIM, Nelson. “A Defesa e o Programa Espacial Brasileiro”. In *A política Espacial Brasileira*. Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara. Brasília: 2010. Parte I, pp.91/107.

JUBRAN, Bruno M. **Brasil e Rússia**: política, comércio, ciência e tecnologia entre 1992 e 2010. Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2012.

KANET, Roger E. **Russia in the new international order**: Theories, arguments and debates. *International Politics* (2012) 49, 393–399.

_____. **Russian foreign policy in the 21st century**. 2010. Palgrave Macmillan. Grã-Bretanha.

KANET, Roger; LARIVÉ, Henri. **NATO and Russia**: A Perpetual New Beginning. *PERCEPTIONS*, Spring 2012, Volume XVII, Number 1, pp. 75-96.

KOZYREV, Andrei. **Strategi'a Partnerstva (The Strategy of Partnership)**. In: *Vneshn'a'a politika i bezopasnost'sovremennoi Rossii. 1991–2002. Chrestomati'a v chetyrekh tomakh (Foreign Policy and Security of the contemporary Russia. 1991–2002)*, Volume I, Moscou, 2002, pp. 182–192.

_____. **Strategy for Partnership in Russian Foreign Policy in Transition**. Ed. Melville e Shakleina, Central European University Press: Budapest/New York, 2005, p. 193-206.

KUCHINS, Andrew. **Russia's Strategic Partnerships and Global Security**. November 2000. PONARS Policy Memo 165. Carnegie Endowment for International Peace

LAVROV, Serguei. **Rússia e Brasil: uma parceria prática**, in *Folha de S. Paulo*, 23.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2311200409.htm>, 2004.

_____. **Russia in the 21st-Century World of Power**. Palestra no Encontro do Conselho de Política Externa e Defesa, Moscou, 1/12/2012.

LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Parcerias Estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos**. In: *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Volume I. LESSA, Antônio Carlos. OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Ed. Fino Traço. Belo Horizonte: 2013.

LESSA, Antonio Carlos. **Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)**. *Rev. Bras. Polít. Int.* 53 (special edition): 115-131, 2010.

LONGO, Waldimir P.; MOREIRA, William S. **O acesso a tecnologias sensíveis**. *Revista Tensões Mundiais*, v. 5, n. 9, p. 79-98, Fortaleza/CE, 2009.

LUKYANOV, F. **Top ten events shaping Russia's Foreign Policy**. *Moscow Times*. In: *Johnsons Russia List*, n. 138, 22 jul. 2010.

_____. **Rethinking Russia: Russian Dilemmas in a Multipolar World**. *Columbia Journal of Int. Affairs*, Vol. 63, No. 2, Spring/Summer 2010, pp. 19-32.

LYNCH, Dov. **The enemy is at the gate: Russia after Beslan**. *International Affairs* n.1, 2005.

MACFARLANE, Neil. **The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power?** *International Affairs* 82, 1, 2006, pp.41-57.

MARTYNOV, Boris. **Latin America and terrorism**. *International Affairs*, 2003.

MEDEIROS, C. A. **Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China**. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (Org.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. **A economia política da transição na Rússia**. In: *Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia*. André A. M. Pineli Alves (org.). Brasília: Ipea, 2011.

MELVILLE, Andrei; SHAKLEINA, Tatiana. **Russian Foreign Policy in Transition: concepts and realities**. Published in 2005 by Central European University Press.

MENDRAS, Marie. **Comment fonctionne La Russie?** Autrement, França: 2003.

_____. **Russian Politics: the paradox of a weak state**. Hurst&Co, London. 2012.

MONAGHAN, Andrew. **The vertikal: power and authority in Russia**. *International Affairs* 88: 1, pp. 1-16, 2012.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro, 2005: Elsevier.

NOLTE, Detlef. **How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics**. European Consortium for Political Research: Helsinki, 2007.

NYGREN, Bertil. **Using the neo-classical realism paradigm to predict Russian foreign policy behaviour as a complement to using resources**. *International Politics*, vol. 49, pp. 517-529, março 2012.

NYE, J.S. *The paradox of American power – why the world's only superpower can't go it alone*, Oxford, Oxford University, 2002, p. 40.

OLIVEIRA, Eliezer R. *A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas*. *Interesse Nacional – abril/junho 2009*.

OLIVEIRA, Raul R. **As relações militares Brasil-EUA no século XXI**. Col. Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 7, n. 30, p. 161-170, set./dez. 2013

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010)**. *Rev. Bras. Polít. Int.* 53 (special edition): 132-150 2010

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical**. *Rev. Bras. Polít. Int.* 51 (2): 136-153, 2008.

PECEQUILO, Cristina S. **Manual do Candidato: política internacional**. 2ª Ed. FUNAG, Brasília: 2012.

PERAL, Luis (Ed.). **Global security in a multipolar world**. Institute for Security Studies (ISS), Chaillot Paper n. 118, October 2009.

PIERANTI, Octavio Penna. *Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado*. *RAP Rio de Janeiro* 41(1):29-48, Jan./Fev. 2007.

PINHEIRO, Letícia; HIRST, Mônica; LIMA, Maria R. S. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**. *Revista Nueva Sociedad*. dezembro de 2010, ISSN: 0251-3552.

PIERANTI, Octavio Penna et. al. *Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado*. *RAP. Rio de Janeiro* 41(1):29-48, Jan./Fev. 2007

POMERANZ, Lenina, A nova estratégia e a Rússia, in: Política Externa (2002-2003).

_____. Rússia: a estratégia recente de desenvolvimento econômico-social. In: CARDOSO, J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. (Org.). Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: Ipea, 2009a.

_____. Rússia: um ano de duo governamental. Panorama da Conjuntura Internacional, ano 11, n. 42, jul./set, 2009b.

_____. Rússia: mudanças na estratégia de desenvolvimento pós-crise? In: Uma longa transição : vinte anos de transformações na Rússia. André A. M. Pineli Alves (org.). Brasília: Ipea, 2011.

POPOV, V. What are the lessons for development success from transition economies: putting the success stories in the post-communist world into a broader perspective. Moscou: New Economic School, 2009. In: SCHUTTE, 2011. **Economia política de petróleo e gás: a experiência russa. Uma longa transição : vinte anos de transformações na Rússia / organizador: André Augusto de Miranda Pineli Alves. – Brasília : Ipea, 2011**

PUTIN, V. Mineral Resources in the Strategy for Development of the Russian Economy. Problems of Post Communism, Washington, v. 53, n. 1, p. 48-54, Jan./Febr. 2006.

RENZ, Bettina. **Putin's Militocracy?** An Alternative Interpretation of Siloviki in Contemporary Russian Politics. Europe-Asia Studies, Vol. 58, No. 6 (Sep., 2006), pp. 903-924.

RICE, Condoleeza. Remarks at the Memorial Museum of Juscelino Kubitschek. Brasília, Brazil, April 27, 2005. <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/45276.htm>.

RICE, Condoleeza. Remarks with Brazilian Foreign Minister Celso Amorim. Itamaraty. Brasília, Brazil, March13,2008. www.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm.

RICUPERO, Rubens. **A Revolução russa e o sistema internacional.** Revista Lua Nova, São Paulo, 75: 59-76, 2008.

_____. **O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular.**

ROBERTS, Cynthia. Russia's BRICs Diplomacy: Rising Outsider with Dreams of an Insider Polity. Volume 42, Number 1. January 2010.

ROSE, Gideon. **Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.** World Politics, 51, October, 1998, Cambridge University Press, pág. 144-72.

RUBENS BARBOSA. Os Estados Unidos pós-11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1), pp. 72-91, 2002.

RUSSIA. Foreign Policy Concept of the Russian Federation (FPC) – 2000. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>>.

_____. Foreign Policy Concept of the Russian Federation (FPC) – 2008. Disponível em: <<http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>>. Acesso em

_____. Presidência da Federação da Rússia. Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation. Nov. 2009a. Disponível em: <<http://www.kremlin.ru>>.

SARAIVA, Miriam Gomes. **O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades.** *Revista Carta Internacional*, vol. 02, nº 01, março 2007, p. 22-24. Disponível em: <http://www.usp.br/cartainternacional/modx/index.php?id=70>. Acesso em novembro de 2013.

SCHUTTE, Giorgio R. **Economia política de petróleo e gás: a experiência russa. Uma longa transição : vinte anos de transformações na Rússia /** organizador: André Augusto de Miranda Pineli Alves. – Brasília : Ipea, 2011.

SEGRILLO, Ângelo. **A diarquia Putin-Medvedev: dimensões da política interna e da política externa.** In: *Uma longa transição : vinte anos de transformações na Rússia.* André A. M. Pineli Alves (org.). Brasília : Ipea, 2011.

SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament, and International Security.** Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: <www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB1104-04A-04B.pdf>. Acesso em Agosto de 2011.

SOARES DE LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul.** *Revista Brasileira de Política Internacional.* IBRI, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

_____. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul In: BAUMANN, R. (org.) **O Brasil e os demais BRICs: comércio e política.** Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, 2010, p. 155-176.

SOARES DE LIMA, Maria R.; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and a regional power: Action, choice and responsibilities. *International Affairs*, vol. 82, 2006, pp. 21-46.

SOLDATOV, Andrei; BOROCHAN, Irina. **Russia's New Nobility: The Rise of the Security Services in Putin's Kremlin.** *Foreign Affairs*, set/out 2010. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/66549/andrei-soldatov-and-irina-borochan/russias-new-nobility>. Acesso em: Outubro 2013.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. **Brasil-Estados Unidos**: desafios de um relacionamento assimétrico, pp. 55-68. Rev. Bras. Polít. Int. 44 (1), 2001.

TALBOTT, S.; CHANDA, N. (orgs.). **A era do terror**: o mundo depois de 11 de Setembro, Rio de Janeiro, Campus, 2002, p. 72.

TONG, Zhao; BIN, Li. **Is the United States Complying with MTCR Rules?** Chinese Journal of International Politics, Vol. 2, 2008

TRENIN, Dmitri. **Post-Imperium**. Carnegie Endowment for International Peace. Washington (EUA), 2011.

TRUHAN, Olguerd. GLONASS reforça posições no hemisfério ocidental. pp. 46-47. Revista Arms Defence Technologies Review. 2(69) 2013.

TSYGANKOV, Andrei P. Preserving Influence in a Changing World: Russia's Grand Strategy. Problems of Post-Communism, Vol. 58, No. 1, March-April, 2011, pp. 28-44.

VAHL, Marius. **Just Good Friends?** The Eu-Russian "Strategic Partnership" And The Northern Dimension. Centre For European Policy Studies. Working Document No. 166, March 2001.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, p. 273-335, julho/dezembro 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. **A política externa do governo Cardoso**: um exercício da autonomia pela integração. Tempo Social, nº 20, 2003, p. 31-61.

VILLELA NETO, Thyrso. O acesso independente ao espaço. In: Desafios do Programa Espacial Brasileiro. pp. 113-116. Brasília, 2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil**: de Vargas a Lula. São Paulo. Fundação Perseu Abramo. 2003.

_____. **De FHC a Lula**: uma década de política externa (1995-2005). Civitas, vol. 05, nº 02. Porto Alegre, jul-dez/2005, p.381-397.

_____. **O G-3 e o G-20**: o Brasil e as novas coalizões internacionais. in: LESSA, Antônio Carlos e ALTEMANI, Henrique (orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**, vol. 2, São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

_____. **Relações Brasil – URSS/Rússia**: superando a geografia e os preconceitos. In **Brasil-Rússia: História, Política, Cultura**. Alexander Zhebit (org). Gramma Livraria e Editora. Rio de Janeiro: 2009. pp.67-82

WALT, Stephen M. *Alliances: Balancing and Bandwagoning*, in: *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, 6th ed., eds. Robert J. Art and Robert Jervis, New York: Longman, 2003, p. 111.

WALTZ, Kenneth. **Structural Realism after the Cold War**. *International Security*. Vol. 25, Nº 1, pp. 5-41, 2000.

WALTZ, K. N. **O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica**. Martins Fontes, 2004. São Paulo. 1a Ed.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. Waveland Press, Illinois, EUA, 2010.

YASMANN, Viktor. **Russia: reviving the army, revising military doctrine**. RFE/RL Report. Março 2007. Disponível em: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/03/63173250-a8b3-40d0-a26d-219ed25d91b2.html>.

ZABORSKY, Victor. **Missile proliferation risks of international space cooperation**. *World Affairs* 165.4 (Spring 2003): 185-195.

ZAGORSKI, Andrei. *Russian Approaches to Global Governance in the 21st Century*. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 45:4, 27-42. <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2010.527099>

ZHEBIT, Alexander. **A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um pólo autônomo em um mundo multipolar?** *RBPI*, 46 (1), p. 153-181, 2003.

Entrevistas:

Sr. Alexander Baulin, Conselheiro da Embaixada da Federação da Rússia no Brasil. Entrevista realizada em 2 de abril de 2014 na sede Embaixada da Federação da Rússia no Brasil, 2014.

Sra. Cristiane Fallet, chefe do setor de defesa, desarmamento e não-proliferação da Embaixada do Brasil em Moscou. Entrevista realizada em 8 de novembro de 2013.

Telegramas:

Da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Embaixada do Brasil em Moscou:

EXTERIORES para BRASEMB Moscou. Telegrama 218. 18/03/1998.

EXTERIORES para BRASEMB Moscou. Telegrama 542. 14/12/2001

EXTERIORES para BRASEMB Moscou. Telegrama 149, 03/03/2006.

EXTERIORES para Brasemb Moscou. Telegrama 83, 13/02/2009.

EXTERIORES para BRASEMB Moscou. Telegrama 665, 03/11/2008.

SERE para Brasemb Moscou. Telegrama 287. 19/04/2010.

SERE para Brasemb Moscou. Telegrama 745. 28/12/2012.

SERE para Brasemb Moscou. Telegrama 102. 15/02/2013.
SERE para Brasemb Moscou. Telegrama 583. 17/09/2013.
EXTERIORES para BRASEMB Moscou. Telegrama 102, 15/02/2013.
EXTERIORES para BRASEMB Moscou. Telegrama 102, 15/02/2013

Da Embaixada do Brasil em Moscou para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores:

BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 777, 16/09/1994.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 777, 16/09/1994.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1017, 23/10/1995.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 972, 19/12/2001.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 344, 16/04/2002.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 559, 28/06/2002.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 537, 20/06/2002.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 500, 06/06/2002.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 303, 28/03/2002.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 623, 23/07/2002.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 221, 06/03/2003.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 305, 02/04/2003.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 476, 22/05/2003.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1038, 11/12/2003.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 576, 21/07/2004.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 857, 08/10/2004.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 712, 06/10/2005.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 439, 20/06/2005.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 213, 01/04/2005.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 728, 20/09/2006.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 606, 28/07/2007.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 53, 23/01/2007.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1199, 11/11/2008.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1135, 24/10/2008.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 892, 29/08/2008.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 316, 07/04/2009.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 99, 09/02/2009.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 1108, 17/09/2010
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 314, 17/03/2010.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 566, 18/05/2011.
BRASEMB Moscou para Exteriores. Telegrama 17, 10/01/2013.

APÊNDICES

A – Cronologia das Relações Brasil-Rússia pós-1990

1991 – Brasil reconhece a independência da Federação Russa (dezembro).

22/01/1993 – Assinatura de Acordo sobre Serviços Aéreos.

15/09/1994 – Assinatura de Acordo de Cooperação nos Usos Pacíficos da Energia Nuclear.

1994 – Visita oficial do Chanceler Celso Amorim à Rússia.

11/10/1994 - Acordo de Cooperação para a Prevenção ao Uso e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

11/10/1994 - Memorando de Intenções sobre o Desenvolvimento da Cooperação no Domínio da Defesa do Meio Ambiente.

21/11/1997 - Constituição da Comissão Mista Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação.

21/11/1997 - Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica

21/11/1997 - Acordo sobre a Cooperação na Pesquisa e nos Usos do Espaço Exterior para Fins Pacíficos

21/11/1997 – Acordo sobre Cooperação Cultural e Educacional.

23/04/1999 – Acordo sobre Cooperação na Área da Proteção da Saúde Animal.

Abril de 1999 – Realização da I Comissão Intergovernamental de Cooperação, em Brasília.

17/03/2000 - Fundação da Escola do Teatro Bolshoi no Brasil.

21/06/2000 - Primeira Reunião da Comissão de Alto Nível (CAN), em Moscou. Foi presidida pelo Vice-Presidente brasileiro Marco Maciel e pelo Primeiro-Ministro russo, Mikhail M. Kassianov.

25/09/2001 – Realização da II CIC, em Moscou.

10/2001 – Realização da II CAN, em Brasília. Foi presidida pelo Vice-Presidente brasileiro Marco Maciel e pelo Primeiro-Ministro russo, Mikhail M. Kassianov.

12/12/2001 – Declaração sobre o Combate ao Terrorismo.

12/12/2001 - Acordo sobre Cooperação na Área da Política de Concorrência.

13/01/2002 – Visita oficial do Presidente Fernando Henrique Cardoso

14/01/2002 – Assinatura do Tratado de Extradicação entre o Brasil e a Rússia.

09/04/2002 – Memorando de entendimento sobre Cooperação no Domínio de Tecnologias Militares de Interesse Mútuo.

2002 – visita à Rússia do Ministro da Defesa do Brasil Geraldo Quintão.

2003: 10/2003 – visita ao Brasil do Ministro da Defesa da Rússia Serguei Ivanov.

12/20113 – visita à Rússia do Ministro da Defesa José Viegas Filho.

19/02/2004 – Realização da III CIC, em Brasília.

09/10/2004 – Realização da III CAN, em Moscou. Foi presidida pelo Vice-Presidente brasileiro José Alencar e pelo Primeiro-Ministro russo, Mikhail M. Kassianov.

22/11/2004 – Visita do Presidente Vladimir Putin ao Brasil. Primeira visita de um Chefe de

Estado da Federação da Rússia ao país.

22/11/2004 – Assinatura da Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda.

22/11/2004 – Assinatura de Acordo de Cooperação na Área da Cultura Física e Esporte.

03/10/2005 – Realização da IV CIC, em Moscou.

18/10/2005 – Visita oficial do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

04/04/2006 – Realização da IV CAN, em Brasília. Presidida pelo Vice-Presidente brasileiro José Alencar e pelo Primeiro Ministro russo, Mikhail Fradkov. Assinatura de Protocolo de Intenções entre o Instituto Rio Branco e a Academia Diplomática do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação da Rússia.

12/2006 – Visita oficial ao Brasil do Chanceler russo Serguei Lavrov.

06/03/2007 – Promulgação do Tratado de Extradicação.

02/2008 – Visita conjunta à Rússia dos Ministros da Defesa, Nelson Jobim, e de Assuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger.

04/2008 – Visita ao Brasil do Secretário Interino do Conselho de Segurança da Federação da Rússia, Valentin Sobolev.

06/2008 – Visita à Rússia do Secretário Executivo do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior, Ivan Ramalho

07/2008 – Visita ao Brasil do Secretário do Conselho de segurança da Federação da Rússia, Nicloai Patrushev.

11/2008 – Visita à Rússia do Ministro da Secretaria para Assuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger.

11/2008 – Visita ao Brasil do Diretor-Geral da Agência de Energia Atômica da Rússia, Serguey Kirienko.

11/2008 – visita ao Brasil do Diretor do Serviço Federal de Cooperação Técnico-Militar, Mikhail Dmitriev, no âmbito da visita ao Brasil do presidente Medvedev.

17/11/2008 – Realização da V CIC, em Brasília.

24-26/11/2008 – Visita do Presidente russo Dmitry Medvedev ao Brasil, acompanhado dos Negócios Estrangeiros, Serguey Lavrov, pelo Ministro da Agricultura, Senhor Alexey Gordeev, pelo Ministro da Energia, Senhor Sergey Shmatko, além de parlamentares e outras altas autoridades russas dos setores

aeroespacial, técnico-militar e fitossanitário e de missão empresarial.

- Comemorações do 180º aniversário das relações Brasil-Rússia

16/6/2009 – Visita à Rússia do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para a I Cúpula do BRIC, em Ecatérinburgo.

2010: 04/2010 - Visita ao Brasil do Presidente Dmitry Medvedev para a II Cúpula do BRIC, em Brasília.

05/2010– visita à Rússia do Ministro da Defesa Nelson Jobim;

2011: 05/2011 – vice-presidente Michel Temer visita Moscou;

08/2011– visita à Rússia do Tenente-Brigadeiro-do-Ar Ricardo Machado Vieira, para participar da MAKES 2011.

09/2011 – Ministro Antônio Patriota viaja à Rússia.

2012: 03/2012 – Dilma encontra-se com o presidente Dmitri Medvedev à margem da IV Cúpula dos BRICS, em Nova Délhi

06/2012 – Dilma e Putin mantiveram encontro à margem da reunião do G-20, em Los Cabos, México.

06/2012 – vice-presidente Michel Temer reúne-se com Dmitri Medvedev no Rio de Janeiro, à margem da Conferência Rio+20.

07/2012 –visita à Rússia do tenente-brigadeiro-do-ar Hélio Paes de Barros Júnior acompanhado de comitiva de representantes do Ministério da Defesa.

08/2012 – visita à Rússia do Secretário de Economia e Finanças da Aeronáutica, Tenente-Brigadeiro-do-Ar Antônio Franciscangelis Neto, para representar a FAB nas comemorações do Centenário da Força Aérea da Rússia;

10/2012 –visita à Rússia de comitiva do Exército brasileiro formada pelo Vice-Chefe do Estado-Maior, General Vicente Gonçalves de Magalhães; Diretor de Material de Aviação, General Roberto Sebastião Peternelli Jr; e o Comandante da 1ª Brigada de Artilharia Antiaérea, General Marcio Roland Heise;

12/2012 – visita à Rússia do Ministro da Defesa Celso Amorim, no contexto da visita presidencial;

12/2012 – Presidente Dilma realiza visita de Estado à Rússia.

2013: 01/2013 – visita à Rússia de comitiva de Generais chefiada pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, General José Carlos de Nardi, para negociar os termos da aquisição pelo Brasil de sistemas de artilharia antiaérea;

02/2013 –Dmitri Medvedev vem no Brasil, por ocasião da VI CAN.

- visita ao Brasil do Diretor do Serviço Federal de Cooperação Técnico-militar, Alexander Vasilievich Fomin, no contexto da realização da VI CAN.

04/2013 – visita ao Brasil do Primeiro Vice-Ministro da Defesa da Federação da Rússia, General-de-Exército Arcadi Bakhin, para participar da LAAD 2013;

06/2013 – Visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros da Rússia, Serguei Lavrov, ao Brasil, para reunião de consultas políticas.

06/2013 – Visita oficial do Presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, à Rússia.

08/2013 – visita à Rússia do Chefe do Gabinete do Comandante da Aeronáutica, Major-Brigadeiro José Magno Resende de Araújo, para participar da MAKRS 2013.

10/2013 –visita ao Brasil do Ministro da Defesa da Federação da Rússia, Seguei Shoigu.

11/2013 – visita à Rússia de comitiva do Ministério da Defesa do Brasil.

B – Relação de tratados de Defesa e Ciência e Tecnologia entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia (2002-2013).

Título do Documento	Data de celebração	Situação (dez/ 2013).
Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Domínio de Tecnologias Militares de Interesse Mútuo	09/04/2002	Em vigor.
Memorando de Entendimento a respeito do Programa de Cooperação sobre Atividades Espaciais	22/11/2004	Em vigor.
Programa de Cooperação em Ciência e Tecnologia para o período de 2004 a 2006	22/11/2004	Em vigor.
Acordo sobre Proteção Mútua de Tecnologia Associada à Cooperação na Exploração e Uso do Espaço Exterior para fins pacíficos.	14/12/2006	Em Tramitação.
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia sobre Proteção Mútua de Informações Classificadas.	13/08/2008	Em tramitação.
Acordo entre o Brasil e a Rússia sobre Cooperação Técnico-Militar.	26/11/2008	Em tramitação.
Plano de Ação da Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia	14/05/2010	Em vigor.
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia para a Cooperação no campo da Segurança Internacional da Informação e da Comunicação.	14/05/2010	Em tramitação.
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia sobre Proteção Mútua da Propriedade Intelectual e outros resultados da Atividade Intelectual utilizados e obtidos no curso da Cooperação Técnico-Militar Bilateral	15/04/2010	Em tramitação.
Plano de ação da Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia: próximos passos	14/12/2012	Em vigor.
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia sobre Cooperação em Defesa	14/12/2012	Em tramitação.
Declaração de intenções entre o Ministério da Defesa do Brasil e o Serviço Federal de Cooperação Técnico-militar da Rússia relativa à cooperação em defesa antiaérea	20/02/2013	Em vigor.

Fonte: Divisão de Atos Internacionais do Ministério da Relações Exteriores do Brasil (MRE).