

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CAMILLA CORÁ

**BRASIL E RÚSSIA NO PÓS-GUERRA FRIA: TRAJETÓRIAS COMPARADAS,
RELAÇÕES BILATERAIS E PARCERIA ESTRATÉGICA (1991-2011)**

Porto Alegre

2012

CAMILLA CORÁ

**BRASIL E RÚSSIA NO PÓS-GUERRA FRIA: TRAJETÓRIAS COMPARADAS,
RELAÇÕES BILATERAIS E PARCERIA ESTRATÉGICA (1991-2011)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Analúcia Danilevicz
Pereira

Porto Alegre

2012

CAMILLA CORÁ

**BRASIL E RÚSSIA NO PÓS-GUERRA FRIA: TRAJETÓRIAS COMPARADAS,
RELAÇÕES BILATERAIS E PARCERIA ESTRATÉGICA (1991-2011)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora

UFRGS

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vizentini

UFRGS

Prof. Me. Gabriel Pessin Adam

ESPM

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por ter me proporcionado inúmeras oportunidades dentro do curso de Relações Internacionais.

À minha orientadora Dra. Analúcia Danilevicz Pereira, pela ajuda indispensável na preparação deste trabalho, bem como pela sua disponibilidade e pelas suas revisões construtivas na confecção desta monografia.

Ao professor Dr. Paulo Fagundes Vizentini, pelo aprendizado durante o curso e pelo auxílio com a obtenção de material para a pesquisa desta monografia.

Ao Gabriel Pessin Adam por ter aceitado me ajudar com a indicação e o empréstimo de material para pesquisa sem sequer me conhecer ainda.

Ao Gabriel Branchina e à Anna Martha pelo apoio durante a elaboração deste trabalho.

Finalmente, aos meus pais, ao meu irmão e ao meu avô (*in memoriam*) pelo apoio incondicional em todos os meus projetos.

RESUMO

Este trabalho aborda as relações entre Brasil e Rússia no contexto do pós Guerra Fria, ou seja, no período de 1991 a 2011. Após o fim da Guerra Fria, houve um período de readaptação às novas condições do cenário internacional, o qual levou a um esfriamento inicial e uma lenta recuperação nas relações bilaterais, durando até o ano de 1996. O grande salto qualitativo (e também quantitativo) nas relações bilaterais foi dado apenas em 1997, quando a procura por uma estrutura sistêmica multipolar começou a ganhar mais força no Brasil e na Rússia, criando um eixo de interesses convergentes que abria uma série de possibilidades para a cooperação bilateral, e que seria o fio condutor do relacionamento entre os países a partir de então. A partir de 2008, o relacionamento entre Brasil e Rússia aprofundou-se, com a criação dos BRICS (juntamente com Índia e China e, a partir de 2010, com a África do Sul), o qual acabou por constituir, em seus princípios e ideias básicas, uma continuação daquilo que já era trabalhado no âmbito bilateral. Este trabalho pretende investigar se é possível atribuir um padrão entre a aproximação entre Brasil e Rússia e as mudanças na política externa de cada país que derivam de uma percepção favorável a uma estrutura internacional multipolar. A hipótese que se pretende analisar com esta análise qualitativa é que existiria um padrão de aproximação entre Brasil e Rússia conforme cada um desses países orienta a sua política externa em direção à procura por um cenário internacional multipolar e à maior representatividade dos polos emergentes.

Palavras-chave: parceria estratégica, multipolaridade, Brasil, Rússia, BRICS.

ABSTRACT

The goal of this paper is to analyze the relations between Brazil and Russia after the end of the Cold War, i.e., from 1991 to 2011. After the end of the Cold War, there was a period of adapting to the new conditions of the international scene, which led to an initial cooling and a slow recovery in bilateral relations, lasting up to 1996. The big qualitative (and quantitative) leap in bilateral relations would happen in 1997, when the pursuit of a multipolar systemic structure began to gain strength in Brazil and in Russia, thus creating an axis of converging interests which opened up a series of possibilities for bilateral cooperation, and which would provide the basis for the relationship between the two countries from then on. As of 2008, the relationship between Brazil and Russia has deepened, with the creation of the BRICS (along with China and India and, after 2010, South Africa), which ended up consisting of a continuation of what was already being done bilaterally in terms of its main ideas and principles. This paper intends to investigate whether it is possible to ascribe a pattern between the rapprochement between Brazil and Russia and the changes in foreign policy of each country that derive from a perception that is increasingly favorable to a multipolar international structure. The hypothesis is that there is such a pattern and that Brazil and Russia get closer as they both guide their respective foreign policies towards the pursuit of a multipolar international scene and a bigger representation of emerging poles.

Keywords: strategic partnership, multipolarity, Brazil, Russia, BRICS.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Corrente de comércio bilateral Brasil-Rússia entre 1992 e 1996 (em US\$)..... | 32 |
| Gráfico 2 – Corrente de comércio bilateral Brasil-Rússia entre 1997 e 2007 (em US\$)..... | 50 |
| Gráfico 3 – Corrente de comércio bilateral Brasil-Rússia entre 2007 e 2011 (em US\$)..... | 66 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana

APEX – Agência Brasileira de Promoção de Exportações

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAN – Comissão Russo-Brasileira de Alto Nível de Cooperação

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações

CEI – Comunidade dos Estados Independentes

CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear

CSONU – Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)

IA – Iniciativa para as Américas

IBAS – Índia, Brasil e África do Sul

IDE – Investimento estrangeiro direto

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NAFTA – Tratado Norte Americano de Livre Comércio (*North American Free Trade Agreement*)

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

SORT – *Strategic Offensive Reductions Treaty*

START – *Strategic Arms Reduction Talks*

TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear

UE – União Europeia

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

VLS – Veículo Lançador de Satélites

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 ESVAZIAMENTO E READAPTAÇÃO DAS RELAÇÕES BILATERAIS APÓS O FIM DA URSS (1991-1996) | 14 |
| 2.1 Antecedentes do relacionamento bilateral..... | 15 |
| 2.2 O fim da Guerra Fria e o “momento unipolar” dos Estados Unidos..... | 16 |
| 2.3 Brasil: governos Collor, Franco e início do governo Cardoso | 20 |
| 2.4 A Rússia pós-Soviética: primeiro governo Yeltsin..... | 26 |
| 2.5 O eixo Brasil-Rússia: readaptação em um cenário incerto..... | 30 |
| 3 A CONSTRUÇÃO DA PARCERIA BRASIL-RÚSSIA (1997-2007) | 33 |
| 3.1 As crises asiática e russa, os atentados de 2001 e a Guerra do Iraque: decadência da primazia estadunidense?..... | 33 |
| 3.2 Brasil: governos Cardoso e Lula..... | 37 |
| 3.3 Rússia: segundo governo Yeltsin e governo Putin | 42 |
| 3.4 A parceria Brasil-Rússia e a defesa da multipolaridade..... | 49 |
| 4 A CONSOLIDAÇÃO DA PARCERIA ESTRATÉGICA, OS BRICS E A ASCENSÃO DOS POLOS EMERGENTES (2008-2011) | 54 |
| 4.1 A crise financeira mundial, o reconhecimento dos emergentes e o recuo dos Estados Unidos | 54 |
| 4.2 Brasil: final do governo Lula e início do governo Rouseff..... | 56 |
| 4.3 Rússia: final do governo Putin e governo Medvedev | 60 |
| 4.4 Os BRICS e a consolidação da parceria estratégica bilateral Brasil-Rússia | 64 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 72 |
| REFERÊNCIAS | 76 |

1 INTRODUÇÃO

Desde 1997, a cooperação bilateral e multilateral entre Brasil e Rússia tem crescido significativamente. Após o fim da Guerra Fria, houve um período de readaptação às novas condições do cenário internacional, o qual levou a um esfriamento inicial e uma lenta recuperação nas relações bilaterais, durando até o ano de 1996. Nesse período, cada país também passou individualmente por momentos de transição política e econômica, além de, simplificadamente, procurarem uma inserção pouco crítica na esfera de relações dos Estados Unidos. Assim, essas condições dificultaram a aproximação entre dois países que, num primeiro momento, pouco tem em comum, são geograficamente distantes e não possuem uma ligação histórica forte, como é o caso, por exemplo, do Brasil com Portugal e Espanha.

Assim, o grande salto qualitativo (e também quantitativo) nas relações bilaterais foi dado apenas em 1997, impulsionado principalmente pela atuação do então chanceler russo, Evguenii Primakov. A partir desse ano, seria observado o começo de uma revisão geral nas políticas externas russa e brasileira, balizada por uma crescente percepção mais crítica do cenário internacional dominado pelo poder dos Estados Unidos. Nesse sentido, a procura por uma estrutura sistêmica multipolar começou a ganhar mais força no Brasil e na Rússia, criando um eixo de interesses convergentes que abria uma série de possibilidades para a cooperação bilateral, e que seria o fio condutor do relacionamento entre os países a partir de então. Até 2007, portanto, as relações passariam por um período bastante fértil em iniciativas bilaterais, fortalecidas por uma visão similar do cenário internacional e pela disposição de ambos os países em agir no sentido de aumentar a visibilidade dos chamados polos emergentes frente aos países desenvolvidos.

A partir de 2008, o relacionamento entre Brasil e Rússia aprofundou-se, com a criação dos BRICS (juntamente com Índia e China e, a partir de 2010, com a África do Sul), o qual acabou por constituir, em seus princípios e ideias básicas, uma continuação daquilo que já era trabalhado no âmbito bilateral. Assim, foi adicionada uma camada importante no âmbito das relações entre Brasil e Rússia, efetivamente permeando o relacionamento bilateral e fortalecendo-o, na medida em que as iniciativas dos BRICS ganhavam visibilidade e obtinham sucesso em adicionar representatividade aos países emergentes, no sentido do fortalecimento da noção de uma estrutura mundial multipolar como sendo não apenas a mais desejável, mas também a mais provável em um futuro próximo.

Assim, com base na literatura desenvolvida até o momento acerca do chamado “momento unipolar” dos Estados Unidos e da transição a um sistema multipolar, e da atuação brasileira e russa nesse contexto, tanto em conjunto quanto individualmente, questiona-se se há de fato um fator sistêmico predominante nas relações bi e multilaterais entre esses países. A literatura parece concentrar-se, até o momento, em fazer este mesmo questionamento com relação às parcerias Brasil-China e Rússia-China (GUIMARÃES, 2003; FERDINAND, 2007). De fato, a parceria Brasil-Rússia não é tão consolidada quanto as duas últimas, mas parece ter crescido exponencialmente ao mesmo tempo em que cada um dos países procurou se afastar de um alinhamento com os Estados Unidos e defender uma estrutura internacional multipolar. Nesse sentido, considera-se válido investigar se há de fato um padrão que possa indicar uma correlação entre esses fatos, ainda que não seja definida, neste trabalho, uma causalidade entre os mesmos.

Define-se, portanto, o problema a ser tratado neste trabalho, qual seja, quais os condicionantes sistêmicos e domésticos que afetaram as relações entre Brasil e Rússia no pós Guerra Fria ao atuar sobre as suas definições de política externa. Para este fim, pretende-se identificar empiricamente os padrões de aproximação brasileiro-russa no período determinado e verificar se é possível associar esses padrões a possíveis mudanças de percepção dos dois países com relação ao sistema internacional¹ que tenham influenciado a política externa de ambos. Isto feito, será possível realizar uma inferência descritiva acerca da relação entre a aproximação Brasil-Rússia e as políticas externas individuais de cada país com relação ao *unipole*.

A hipótese que se pretende analisar com esta análise qualitativa é que existiria um padrão de aproximação entre Brasil e Rússia conforme cada um desses países orienta a sua política externa em direção à procura por um cenário internacional multipolar e à maior representatividade dos polos emergentes. Na falta de um eixo de ligação óbvio entre os dois países, da distância geográfica e da falta de uma tradição histórica de relações bilaterais intensas, os dois países encontrariam um eixo convergente de interesses no sentido de diversificar os polos de poder internacional, e esse eixo se tornaria a base para o relacionamento bi e multilateral entre Brasil e Rússia. Ao mesmo tempo, os períodos de forte alinhamento com os Estados Unidos seriam desfavoráveis para a cooperação bilateral, na medida em que a conformação acrítica aos interesses desse país afastaria o Brasil e a Rússia

¹ Neste caso, utiliza-se o termo tal como definido por K. Waltz em seu livro *Theory of International Politics* (1979).

dessa visão multipolar do cenário internacional. Neste âmbito, a relação de cada país com os Estados Unidos e as suas respectivas visões sobre a ordem internacional serão pontos centrais deste estudo, bem como a procura de parcerias fora do eixo de países desenvolvidos ocidentais. Não se pretende avaliar se há de fato um movimento em direção a um cenário multipolar, ou se as ações brasileiras e russas são de fato o que a teoria poderia chamar de balança de poder. Esses próprios conceitos estão em constante debate e mesmo em inovação, como se pode ver pela introdução do conceito de *soft balancing*² na última década (PAPE, 2005; PAUL, 2005), por isso considera-se que, ainda que estes conceitos sejam relevantes para a discussão aqui pretendida, a definição das ações brasileiras e russas ou da sua parceria dentro dos mesmos poderia ser objeto de seu próprio trabalho, e não faz parte do objetivo deste estudo.

Com base nessas considerações, este trabalho será dividido em três partes, cada uma contendo, primeiramente, uma contextualização do cenário internacional no período respectivo; uma revisão geral da política externa do Brasil e da Rússia no mesmo período, com foco no relacionamento entre os dois, e também de cada um com os Estados Unidos; e uma descrição e análise do eixo de cooperação bilateral e multilateral russo-brasileiro. A primeira parte cobrirá o período de 1991 a 1996, ou seja, o período imediatamente após o fim da Guerra Fria, no qual se observou o resfriamento e o começo da reestruturação das iniciativas de cooperação bilateral. A segunda parte cobrirá o período de 1997 a 2007, quando se viu uma intensificação da cooperação bi e multilateral. A última parte se inicia em 2008, ano em que ocorreu a primeira reunião no âmbito dos BRICS, chegando até o ano de 2011.

² Segundo Pape (2005, p.10), medidas de *soft balancing* são ações que não desafiam diretamente a preponderância militar dos Estados Unidos, mas utilizam ferramentas não-militares para “atrasar, frustrar e debilitar” políticas militares unilaterais de agressão por parte dos EUA. Exemplos de métodos de *soft balancing* já utilizados seriam o uso de instituições internacionais, políticas econômicas e arranjos diplomáticos.

2 Esvaziamento e Readaptação das Relações Bilaterais Após o fim da URSS (1991-1996)

O período entre 1991 e 1996 constituiu, para as relações Brasil-Rússia, um momento relativamente pouco fértil, especialmente se comparado com o ritmo de cooperação nos períodos anterior e posterior a este. Ao mesmo tempo, contudo, significou uma lenta retomada das relações bilaterais após o virtual desaparecimento da União Soviética, com quem o Brasil já mantinha relações relativamente produtivas até então. Dessa forma, os primeiros dois anos após a dissolução da URSS foram anos de readaptação para os dois países e para a ordem internacional como um todo, uma vez que o fim abrupto da bipolaridade dificilmente não foi considerado um choque pela maioria dos observadores e atores internacionais naquele momento.

Dessa maneira, tem-se, de início, uma noção generalizada de dúvida acerca da nova ordem internacional que iria prevalecer no pós Guerra Fria, inclusive permeando os debates acadêmicos, que não lograram chegar a uma visão unificada do novo cenário, mesmo dentro de um mesmo prisma teórico. Por outro lado, tem-se a extraordinária crise em que a Rússia se encontra, a qual resulta numa limitação dos seus esforços em termos de política externa, que por sua vez apresenta dificuldades em manter um rumo coerente no período. Do lado brasileiro, também em crise, ainda que não nas mesmas proporções que a Rússia, a visão restrita e acrítica da predominância internacional dos Estados Unidos nos primeiros anos do pós Guerra Fria oscilaria por períodos de maior pragmatismo internacional e de uma visão mais inclinada à multipolaridade, sendo estes períodos os maiores facilitadores da aproximação com a Rússia.

Cabe realizar uma breve revisão dos antecedentes da cooperação bilateral entre o Brasil e a Rússia/URSS a fim de melhor introduzir as relações no pós Guerra Fria. Como será possível perceber, mesmo nos períodos anteriores o relacionamento bilateral já era fortemente condicionado pelas circunstâncias internacionais e de alinhamento de ambos os países. Em seguida, este capítulo irá retomar o contexto internacional do final da Guerra Fria e do fim da bipolaridade e as consequências desse cenário para a inserção internacional do Brasil e da Rússia. Após uma análise mais detalhada da política externa de cada um dos países, destinada a destacar os padrões de alinhamento e das visões dos países sobre a estrutura do sistema internacional, este capítulo se encerra com a descrição e análise do eixo de relações bilaterais Brasil-Rússia propriamente dito, no período de 1991 a 1996.

2.1 Antecedentes do relacionamento bilateral

As relações políticas e diplomáticas entre Rússia e Brasil se iniciaram com o reconhecimento da independência brasileira pelos russos em 1827 e o estabelecimento de relações diplomáticas entre os países no ano seguinte. Em 1917, o Brasil não reconhece o regime socialista instaurado após a Revolução Russa, e as relações diplomáticas entre Brasil e URSS só serão retomadas brevemente em 1945. Dois anos depois, contudo, há um novo rompimento em função da política brasileira de alinhamento automático aos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria, que dura até 1961, quando são mais uma vez restabelecidas relações diplomáticas entre os países (BACIGALUPO, 2000).

Em 1963, no contexto da Política Externa Independente brasileira, é criada uma comissão mista para o comércio entre Brasil e URSS (BACIGALUPO, 2000). Em 1964, quando da instalação do regime militar no Brasil, as relações se estancam novamente, porém na década seguinte já se iniciariam uma série de projetos conjuntos de cooperação, com destaque para a compra de turbinas e geradores soviéticos para as hidrelétricas de Capivara e Sobradinho (VIZENTINI, 2009). Ao longo da década de 1970, sob a égide do chamado Pragmatismo Ecumênico e Responsável de Geisel, são firmados novos convênios de cooperação marítima e comercial, e em 1981 é firmado um acordo comercial segundo o qual o Brasil exportaria soja para a URSS e importaria petróleo da mesma (BACIGALUPO, 2000) e um acordo básico de cooperação científica e tecnológica. No mesmo ano, a comissão mista para o comércio criada em 1963 é convertida na Comissão Intergovernamental Soviético-Brasileira para Cooperação Econômico-Cultural e Técnico-Científica, cuja primeira reunião se deu já no ano seguinte. Em 1987, já no contexto da redemocratização brasileira e da abertura política e econômica soviética, ocorre a visita do chanceler soviético a Brasília, a qual dá origem à assinatura de planos de longo prazo de cooperação nas áreas econômica, comercial, científica, tecnológica e cultural (BACIGALUPO, 2000). Em 1988, o então presidente brasileiro José Sarney fez visita oficial à URSS onde assinou, com o líder soviético Mikhail Gorbatchov, entre outros documentos, a Declaração Sobre os Princípios da Interação em Prol da Paz e da Cooperação Internacional, a qual versava sobre pontos gerais da cooperação entre Brasil e URSS e sobre o apoio de ambos ao papel central da ONU, ao sistema do multilateralismo e ao desarmamento (BRASIL, 1988).

2.2 O “momento unipolar” dos Estados Unidos e a transição à multipolaridade

O maior fato político que moldou o cenário internacional atual foi a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, e o consequente final da Guerra Fria e da bipolaridade nas relações internacionais. No momento em que a URSS deixou de existir, a própria estrutura do sistema internacional vigente desde o final da Segunda Guerra Mundial foi alterada internamente (WALTZ, 2000). Com isso, o debate sobre as relações internacionais teve de ser reavaliado frente ao desenvolvimento chocante das circunstâncias internacionais, e a questão da polaridade do sistema tornou-se um foco de desentendimentos. Seria o sistema unipolar, no momento em que os Estados Unidos teriam “vencido” a Guerra Fria e a URSS havia sido literalmente eliminada? Ou teria o sistema se tornado multipolar, ao considerarem-se outros polos de poder econômico e militar que não os Estados Unidos? Muito do desentendimento causado por essa discussão deriva do fato de que a teoria das relações internacionais, até aquele momento, não tinha uma imagem clara do que seria um sistema unipolar (BUZAN, 2004).

Para Buzan (2004), polaridade é o modo mais simples de caracterizar a estrutura global de poder. Suas proposições básicas são que o poder é a (ou uma das) forças principais por trás das relações internacionais; que os atores mais importantes do sistema internacional são Estados; que as relações internacionais têm sido dominadas historicamente por uma quantidade pequena de grandes potências; que essas potências, coletivamente, controlam a maioria dos recursos materiais do sistema; que é possível compreender muito sobre relações internacionais somente ao analisar a estrutura e o processo de relações entre as grandes potências; e que sistemas multipolares não funcionam da mesma maneira que sistemas tri, bi ou unipolares. Portanto, a polaridade é uma visão essencialmente materialista do sistema, focando em acumulação relativa de capacidades. Assim, a definição de um sistema como unipolar se daria quando um Estado desse sistema possuísse um conjunto de capacidades que o colocasse indubitavelmente em uma classe diferente de todos os outros. Polaridade e polos³ são, portanto, medidos em uma escala relativa, não absoluta, de capacidades (IKENBERRY; MASTANDUNO; WOHLFORTH, 2009). Pape (2005) aponta a diferença entre um sistema unipolar e um sistema hegemônico: no primeiro, o poder do *unipole* ainda permite que ocorra balanceamento, pois uma coalizão de polos secundários poderia neutralizar o poder do

³ Um polo de poder é normalmente definido em termos de comando dos recursos que os Estados utilizam para atingir os seus objetivos, e do destaque em todos os componentes que formam a capacidade de um Estado, como tamanho da população e território, dotação de recursos, capacidade econômica e militar, e competência organizacional-institucional (WALTZ, 1979; IKENBERRY; MASTANDUNO; WOHLFORTH, 2009).

mesmo; já no segundo, o *hegemon* seria mais poderoso do que todos os outros Estados juntos, não permitindo que uma coalizão de polos secundários se unisse para contrabalanceá-lo.

Apesar de o conceito de polaridade vir dos estudos chamados neorrealistas das relações internacionais, ele não se limita aos mesmos. Esses estudos das relações internacionais, mais especificamente o trabalho de Kenneth Waltz, utilizam-se de uma visão sistêmica, ou seja, da análise do posicionamento das unidades no cenário internacional, sendo esta a estrutura do sistema internacional, para prever e analisar o comportamento dessas unidades, em detrimento de uma análise focada nos atributos internos das unidades, ou seja, as forças domésticas de um Estado (WALTZ, 1979). Assim, no neorrealismo waltziano, a estrutura do sistema internacional é determinante no comportamento dos atores, por meio da socialização e da competição. Uma vez que não há hierarquia entre os Estados, diz-se que o sistema internacional é anárquico, e a diferenciação entre os atores se daria pelas variações nas suas capacidades relativas (WALTZ, 1979).

Uma mudança na estrutura do sistema só se daria, para os neorrealistas waltzianos, com a alteração do princípio da anarquia do sistema internacional. Isso gerou um problema para os teóricos mais rígidos ao fim da Guerra Fria, pois o conceito mais próximo de um sistema unipolar trabalhado pela teoria até então fora o de governo mundial, o qual sugeriria que a dominação de um polo de poder daria fim à estrutura anárquica do sistema, substituindo-a por uma hierarquia, na qual o *unipole* seria o líder (BUZAN, 2004). Em artigo de 2000, Waltz refina sua teoria, afirmando que mudanças de capacidade relativa (e, portanto, de polaridade) seriam mudanças dentro da estrutura do sistema e que qualquer desequilíbrio de poder no sistema será eventualmente restaurado, apesar de a teoria neorrealista não saber afirmar quando isso ocorrerá (WALTZ, 2000).

No contexto do pós-Guerra Fria, Waltz (2000, p. 06) argumenta que tanto o desenvolvimento do armamento nuclear quanto as mudanças na polaridade do sistema efetivaram mudanças dentro do sistema, mas não na sua estrutura. Nesse contexto, a unipolaridade que emergiu do fim da Guerra Fria seria a configuração internacional mais instável, pois a tendência é que a grande potência enfraqueça a si mesma no longo prazo ao assumir tarefas demais no exterior. Além disso, mesmo que essa grande potência exiba um comportamento moderado, a tendência é que Estados mais fracos tenham o seu comportamento futuro (WALTZ, 2000, p. 28). Mas sendo este o caso, o que restava a questionar era a falta aparente de balanceamento à primazia dos Estados Unidos. Nesse primeiro momento, a posição mais comum era a de uma unipolaridade temporária que

inevitável e rapidamente daria lugar a uma multipolaridade (WALTZ, 2000; LAYNE, 2006). Para Waltz (2000, p. 30), a explicação para a aparente falta de balanceamento seria simples: ao contrário de conflitos anteriores, que deixaram uma grande potência dominante e uma série de outras grandes potências com capacidade de construir uma nova balança de poder, a Guerra Fria não teve o mesmo fim. Ainda assim, candidatos existiriam (entre eles a própria Rússia), e não caberia ao neorealismo prever exatamente quando esse balanceamento se tornaria efetivo. Ele seria, contudo, uma certeza do futuro:

A aspiração americana de congelar o desenvolvimento histórico ao trabalhar para manter o mundo unipolar está condenada. No futuro não tão distante, essa tarefa vai exceder os recursos econômicos, militares, demográficos e políticos dos Estados Unidos; e o próprio esforço de manter uma posição hegemônica é o modo mais seguro de enfraquecê-la. O esforço de manter a dominância estimula alguns países a trabalhar para superá-la. Conforme a teoria mostra e a história confirma, é assim que a balança de poder é construída⁴. (WALTZ, 2000, p. 36-37)

Buzan (2004) aponta que, tendo o próprio conceito de polaridade começado a existir em relações internacionais durante a própria Guerra Fria, e estando o mesmo intimamente ligado com a definição praticamente consensual do período como bipolar, no momento em que esta bipolaridade desapareceu, a própria utilidade do conceito de polaridade foi questionada enquanto instrumento analítico válido para o contexto internacional dos anos 1990 em diante. O autor (2004, p. 34) aponta as dificuldades postas ao conceito quando aplicado de forma rígida, afirmando que havia três possibilidades para o pós-Guerra Fria: o sistema poderia ser unipolar, com a óbvia superioridade dos Estados Unidos e todos os desafios conceituais que isso implicaria; ele poderia ser multipolar, o que elevaria a Rússia, China, Japão e União Europeia ao mesmo patamar que os Estados Unidos; ou a teoria da polaridade poderia ter se tornado obsoleta. No primeiro caso, a posição única dos Estados Unidos pareceria exagerada frente a outros atores emergentes no cenário internacional e a teorias declinistas. No segundo caso, entretanto, o exagero se daria na inclusão dos outros atores no mesmo patamar dos Estados Unidos. Tão pouco o conceito de polaridade perdera sua relevância: ele serviria, no mínimo, como ponto de partida para uma análise que poderia se tornar mais específica com a inclusão de outras variáveis (BUZAN, 2004, p. 43).

No âmbito das relações entre Brasil e Rússia, essa confusão e falta de definições no âmbito sistêmico se refletiu em políticas externas pouco coerentes em ambos os países nos

⁴ Tradução livre do original em inglês: “*The American aspiration to freeze historical development by working to keep the world unipolar is doomed. In the not very long run, the task will exceed America’s economic, military, demographic, and political resources; and the very effort to maintain a hegemonic position is the surest way to undermine it. The effort to maintain dominance stimulates some countries to work to overcome it. As theory shows and history confirms, that is how balances of power are made.*”

primeiros anos do pós Guerra Fria. Inicialmente, os dois países procuraram se inserir na esfera de relações políticas ocidentais como parte da mesma, buscando participar de alguma maneira do novo cenário internacional ao lado dos Estados Unidos. De fato, a maioria dos teóricos das relações internacionais naquele momento via o sistema como unipolar, com uma hegemonia norte-americana em relação à qual não se identificavam imediatamente competidores (LAYNE, 2006; WALTZ, 2000). Nesse contexto, uma articulação entre dois países distantes e sem uma convergência de interesses óbvia no cenário internacional, como Brasil e Rússia, ficou certamente, no mínimo, em segundo plano na política externa de ambos. Dessa maneira, os anos de 1991 a 1996 vão representar o lento renascimento de um relacionamento político e econômico já existente que, no entanto, perde suas bases políticas quando da dissolução da URSS.

Em termos mais concretos, um dos tópicos de mais destaque da atuação norte-americana no pós Guerra Fria, e que mais serviria para conduzir a política externa russa a uma lenta polarização ao longo dos anos, foi a defesa da expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), uma instituição liderada pelos EUA e herdada do período da Guerra Fria, quando fazia oposição ao Pacto de Varsóvia, liderado pela URSS. Com a dissolução desta e, portanto, do Pacto de Varsóvia, os Estados Unidos viram uma oportunidade de estender o domínio da OTAN para os antigos territórios do Pacto, aproximando a organização das fronteiras russas. Em 1994, o presidente americano Clinton afirmou que já não era uma questão de se esses países entrariam na OTAN, mas quando e como isso aconteceria (REITER, 2011). A justificativa dos Estados Unidos era que a expansão da organização promoveria a democracia nos novos membros e a estabilização da Europa Oriental, gerando sérias preocupações por parte dos russos (REITER, 2011) e fazendo com que esse se tornasse um dos principais pontos de tensão entre russos e norte-americanos nos anos 1990 (DONALDSON; NOGEE, 2005).

Por outro lado, a dissolução da Iugoslávia foi o primeiro grande conflito europeu do pós-Guerra Fria (DONALDSON; NOGEE, 2005). A Croácia e a Bósnia-Herzegovina declararam independência, levando a conflitos entre sérvios, croatas e muçulmanos, sendo o mais prolongado o ocorrido na Bósnia, o qual durou de 1992 a 1995. Nesse conflito, Moscou e Washington se viram em lados opostos, uma vez que os russos historicamente apoiavam os Sérvios e os norte-americanos se viram na defesa dos muçulmanos na Bósnia (DONALDSON; NOGEE, 2005). O conflito se encerrou em 1995 após ataques militares da OTAN contra os sérvios, apesar dos esforços da Rússia para evitar esse desfecho. Esse

conflito acabaria por intensificar as animosidades entre a Rússia e os Estados Unidos nos anos 1990, além de ser mais uma demonstração tanto da pouca relevância da posição internacional russa naquele momento (GERRITS, 2006) quanto do fortalecimento da noção de que os Estados Unidos eram um *unipole* no cenário internacional (BUZAN, 2004).

Em termos da política dos Estados Unidos para o continente americano, Pecequilo (2008b) assinala neste período, e em especial durante a presidência de George Bush (1989-1992), a combinação entre as ideias do Consenso de Washington, integração regional e dos chamados novos temas. Assim, Bush avançou a ideia da Iniciativa para as Américas (IA) em 1990, a qual consistia essencialmente na reafirmação da América Latina como área de interesses privilegiados dos Estados Unidos, com foco na expansão da democracia, na ajuda econômica e na consolidação de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio, sendo este último ponto o que menos trouxe resultados (PECEQUILO, 2008b). Em 1994, entraria em vigor o NAFTA, estabelecendo uma área de livre comércio entre Estados Unidos, Canadá e México, e no mesmo ano seria proposta a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que incluiria 34 países americanos, com exceção de Cuba, já na administração de Bill Clinton. Contudo, a preservação da integração no âmbito do Mercosul entraria em conflito com o projeto da ALCA, sendo este um dos pontos de resistência brasileiros em relação aos Estados Unidos no período (PECEQUILO, 2008b). Uma segunda questão que pautou diversos desentendimentos entre os Estados Unidos e o Brasil no período foi a questão das discussões no âmbito da Rodada Uruguai do GATT e, a partir de 1994, da Organização Mundial do Comércio, nos quais o Brasil procurou fazer concessões significativas aos Estados Unidos em troca de uma maior proximidade com esse país, mas não recebeu o retorno esperado (CERVO, 2002; PECEQUILO, 2008b).

2.3 Brasil: governos Collor, Franco e início do governo Cardoso

O fim da Guerra Fria acompanhou, no Brasil, o processo de democratização pelo qual o país passava desde a metade da década de 1980, após duas décadas de ditadura militar. Nesse contexto, as primeiras eleições diretas após a ditadura ocorreram em 1989, com a eleição de Fernando Collor, em um momento em que o Brasil passava, também, por uma crise econômica de hiperinflação após um período de grande crescimento econômico (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Diante deste cenário, a política externa brasileira passou por dificuldades de adaptação, parecendo ter perdido o rumo que a orientava nos últimos sessenta anos (CERVO; BUENO, 2002). Vigevani e Cepaluni (2011) assinalam a dificuldade em encontrar tendências coerentes na política externa de Fernando Collor devido às instabilidades domésticas e internacionais do período (que se estenderam ao governo seguinte). Entre 1990 e 1995, o Brasil viria a ter cinco Ministros das Relações Exteriores, dois dos quais não eram diplomatas de carreira do Itamaraty, o que sinaliza as orientações confusas de política exterior que o país imprimiria a partir de 1990 (CERVO; BUENO, 2002).

Em relação aos Estados Unidos, Pecequilo (2008b, p. 87) considera que o período entre 1990 e 1998 foi, em termos gerais, um de alinhamento, definido pela “ideia de aliança especial que alterna padrões de pragmatismo e de automatismo”. Para Hirst e Pinheiro (1995), a política externa inaugurada pelo governo Collor sinalizou a ruptura de um consenso construído desde 1974, qual seja, o do projeto de inserção autonomista, que priorizava uma atuação independente e ativa no sistema internacional. Dentro desse contexto, novas metas foram elaboradas quanto ao perfil internacional do país: atualizar a agenda externa do Brasil de acordo com o novo momento internacional; construir uma agenda positiva com os Estados Unidos; e descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil, ou seja, afastar a ideia de clivagem entre Norte e Sul no contexto do pós-Guerra Fria⁵ (HIRST; PINHEIRO, 1995). Para Batista (1993), Collor tinha uma visão unipolar do mundo, reconhecendo os Estados Unidos como grandes vencedores da Guerra Fria e, portanto, a acomodação às regras propugnadas por esse país como a melhor maneira de garantir uma boa posição internacional ao Brasil. Em função disso, durante o governo Collor não haveria ocorrido uma busca efetiva por áreas de coincidência com outros países em desenvolvimento (BATISTA, 1993). De fato, o governo deixou claro que, afora os vizinhos brasileiros do Cone Sul, a prioridade daquele momento seria as relações com os países desenvolvidos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Assim, como tendência geral do período, viu-se uma diminuição da presença brasileira junto aos países em desenvolvimento (SILVA, 2009). Certamente, nesse contexto, a Rússia do início dos anos 1990 pode ser incluída neste último grupo, ainda que tenha permanecido uma potência nuclear e membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU).

⁵ Isso não alteraria, contudo, a tradicional vinculação entre a política externa e os objetivos de desenvolvimento econômico do país (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Em consonância com essa visão, o governo Collor decidiu por acatar as recomendações do FMI e do chamado Consenso de Washington para ajustar o rumo da economia brasileira, ou seja, seguindo o chamado “receituário” neoliberal balizado pelos Estados Unidos (BATISTA, 1993) o qual previa uma liberalização unilateral do comércio e uma série de privatizações, de maneira a diminuir o papel do Estado na economia. Ademais, procedeu-se com a aceleração da integração no Cone Sul, especialmente com a Argentina, o que daria origem ao Mercosul, união aduaneira que incluía também Uruguai e Paraguai. Para Vizontini (2007), a aceleração da integração sul-americana enquanto contraponto à Iniciativa das Américas de Bush foi uma ação compensadora, por parte do Itamaraty, em relação aos efeitos negativos das políticas globalizantes de Collor. Para o governo Collor, contudo, essa integração com a Argentina seria um instrumento político das iniciativas neoliberais, pois facilitaria a eliminação ainda mais rápida de tarifas aduaneiras (VIZENTINI, 2007).

Fica evidente, portanto, a clara opção do governo de Collor por uma inserção internacional calcada em uma percepção unipolar do sistema. Nesse sentido, a prioridade foi dada ao relacionamento com os Estados Unidos e os países desenvolvidos, ou ao chamado eixo vertical (PECEQUILO, 2008a) de relações, o qual não indicava uma convergência de interesses em relação à Rússia pós Soviética, que tentava, mas não era reconhecida como parte do Ocidente “vencedor” da Guerra Fria. Do lado brasileiro, a virtual rejeição do chamado “terceiro-mundismo” remetente ao período da Guerra Fria e o alinhamento com os Estados Unidos certamente dificultavam quaisquer tendências mais autônomas que pudessem emergir no debate sobre política externa. De fato, viu-se ao longo do tempo o quanto limitada foi a visão do governo Collor sobre o cenário internacional do pós Guerra Fria, ainda que, a seu favor, possa-se dizer que talvez aquele tenha sido um dos períodos modernos mais desafiadores para se ser um governante em um país ligado à esfera de relações dos Estados Unidos no grau em que é o Brasil, e que mesmo os teóricos de relações internacionais naquele momento não conseguiam chegar a algo próximo de um consenso sobre a configuração do sistema internacional após o desaparecimento da bipolaridade. Nesse sentido, ainda que sejam válidas as críticas em relação ao caráter pouco pragmático da sua política externa e à interpretação equivocada dos fatos internacionais, e sem dúvida alguma ao enorme desapontamento da política doméstica, é compreensível que a ideia de se aproximar de um país como a Rússia não tenha parecido atraente, ou mesmo uma possibilidade plausível, para a administração de Collor.

A crise política e o processo de *impeachment* que culminaram com o fim antecipado do governo Collor marcaram a política brasileira e, aliados à dificuldade de estabilização da economia, contribuíram para a decadência da posição brasileira internacional (LIMA; HIRST, 1995; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). No governo de seu vice, Itamar Franco, que terminou o mandato de Collor, iniciou-se o plano de estabilização monetária que finalmente logrou sucesso em controlar a inflação e assegurar o crescimento econômico, culminando com o Plano Real ainda em 1994 (CANANI, 2004). Frente a um cenário doméstico difícil, tendo chegado ao poder em um contexto de crise de legitimidade do governo, o Presidente Itamar Franco inicialmente não conferiu grande prioridade à agenda de política externa. Após alguns meses, contudo, começou a se perceber a tônica do novo governo, a qual combinava uma continuação das políticas anteriores com a adoção de uma perspectiva de país em desenvolvimento (HIRST; PINHEIRO, 1995). Nesse sentido, a nomeação do diplomata Celso Amorim para o Ministério das Relações Exteriores sinaliza uma nova fase na diplomacia brasileira, na qual se buscava uma maior identificação com as posições históricas do Itamaraty (CANANI, 2004).

Como resultado dos momentos finais do governo Collor, a agenda bilateral com os Estados Unidos era bastante negativa no início do governo Franco. Contudo, conforme se notava o sucesso do plano de estabilização econômica do governo brasileiro, esse quadro foi sendo gradualmente revertido, adicionando credibilidade à imagem brasileira (HIRST; PINHEIRO, 1995). Dessa forma, o governo Franco procurou “desdramatizar” o relacionamento com os EUA, limpando a agenda política ao fazer concessões em temas como não proliferação, apesar de seguir uma posição que ainda procurava manter algum nível de autonomia (CANANI, 2004).

Na agenda multilateral, o Brasil procura assumir um papel mais ativo, ao mesmo tempo em que vê um resgate das preocupações com o eixo Norte-Sul, o que leva o país a se engajar em coalizões de geometria variável de forma a maximizar o seu poder de barganha internacional (CANANI, 2004). Nesse contexto, o próprio Mercosul ganha novo âmbito estratégico, na medida em que serve como facilitador da integração do Cone Sul e como proteção às iniciativas de integração hemisférica avançadas pelos Estados Unidos. Em 1993, o governo brasileiro propõe a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), com apoio do Mercosul, da Colômbia e da Venezuela, iniciativa que seria utilizada para barganhar com as propostas de integração hemisférica dos Estados Unidos (CERVO, 2002). No âmbito da ONU, em particular do Conselho de Segurança, percebe-se nesse período a

busca de um papel maior por parte do Brasil e o avanço da defesa da necessidade de reforma desse órgão, dentro da qual se encaixava a pretensão brasileira por um assento permanente no mesmo (HIRST; PINHEIRO, 1995).

No âmbito bilateral, o Brasil também começa a procurar maior envolvimento com outros países em desenvolvimento, em especial na Ásia e África. Nesse sentido, começa a se notar uma aproximação maior com a China, Índia e Rússia, além da retomada de uma política africana mais assertiva, amparada pelo projeto de inserção externa de um país continental com interesses múltiplos na economia mundial, ou *global trader* (HIRST; PINHEIRO, 1995). É nesse contexto que se dará, portanto, a visita do então chanceler brasileiro a Moscou em 1994, na qual serão iniciados os processos que darão origem à parceria estratégica entre Brasil e Rússia anos mais tarde (BACIGALUPO, 2000). Nota-se, portanto, uma inflexão no governo Itamar a favor de uma atitude mais assertiva no cenário internacional, ainda que não rompesse totalmente com os paradigmas do governo anterior. Procura-se reverter o quadro de passividade até então empregado pela política externa brasileira do pós Guerra Fria, também imprimindo maior visibilidade internacional ao país (HIRST; PINHEIRO, 1995). Fica claro que, apesar de buscar uma melhora nas relações com os Estados Unidos, um maior pragmatismo é empregado nas relações externas a favor dos interesses nacionais e de uma atuação menos defensiva, e, portanto, mais autônoma em relação ao *unipole*, ao menos no que se pode comparar com o governo anterior. Esse cenário é coerente com o início de uma reaproximação bilateral com a Rússia, a qual, por sua vez, também ensaiava uma atuação mais independente em relação aos Estados Unidos. Nesse contexto, foi possível restabelecer as bases para que o relacionamento bilateral Brasil-Rússia fosse aprofundado nos anos seguintes, ainda que uma aproximação mais forte tenha sido limitada naquele momento pela noção, presente no governo Itamar, de que seu governo deveria principalmente manter a estabilidade interna e tentar estabelecer uma melhora na posição externa do Brasil, estando fora da sua alçada (e das suas possibilidades temporais) uma grande inflexão nesse contexto.

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, a política externa brasileira presenciou, de início, certo grau de continuidade em relação à política do governo Franco, ao mesmo tempo em que se aprofundou a chamada matriz neoliberal⁶ da política externa brasileira (SILVA, 2009). Assim, a busca da estabilização econômica, internamente,

⁶ Silva (2009, p. 107) adota o conceito de matriz de política externa, a qual diz respeito aos contornos mais gerais de política externa, sem localizar linhas divisórias necessariamente ligadas aos mandatos presidenciais. Nesse sentido, a matriz neoliberal da política externa brasileira seria iniciada com o governo Collor, ajustada com o governo Itamar, consolidada no primeiro mandato de FHC e mostraria sinais de esgotamento a partir do segundo mandato do mesmo.

conectava-se com o objetivo de identificar o Brasil externamente com os valores internacionais prevalecentes na ordem Ocidental do pós-Guerra Fria. Isso não significaria, contudo, que as distorções e divergências do sistema internacional seriam ignoradas. A posição do país sob FHC seria a de agir dentro do sistema para a solução de divergências, efetivamente participando de forma proativa das definições do ambiente internacional e, dessa forma, tomando controle da posição brasileira no mesmo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Nesse contexto, as relações bilaterais com os Estados Unidos são consideradas de primordial importância para o Brasil, mas sem que isso significasse um alinhamento automático ou a adoção de opções excludentes. Havia, portanto, a possibilidade de dissensão quando os interesses brasileiros não convergissem com os estadunidenses, em vista da percepção da ordem multipolar que se ensaiava na metade dos anos 1990 (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Isso ficaria claro, concretamente, em questões como a integração hemisférica e as discussões no âmbito do GATT-OMC, que efetivamente se situaram como pontos de resistência no relacionamento com os Estados Unidos (PECEQUILO, 2008b).

Nesse contexto, o governo FHC procura efetivamente participar da formulação dos regimes internacionais e da reorganização do ambiente internacional, de maneira a favorecer os interesses brasileiros. Ao mesmo tempo, o governo procura exercer o universalismo nas relações externas do Brasil, consolidando-se como *global trader* ao seguir uma política pragmática de diversificação das relações e das agendas externas (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; VIZENTINI, 2005). Sobre essa postura, Vizentini (2005, p. 384), afirma:

Ao lado das crescentes relações econômicas, desenhou-se a possibilidade do estabelecimento de parcerias estratégicas com China, Índia e Rússia, envolvendo a cooperação nuclear, espacial e o exercício de uma grande diplomacia voltada para a estruturação de um sistema internacional multipolar, como forma de contornar uma nova unilateralidade norte-americana.

Concretamente, FHC procurou continuar o processo de integração regional, especialmente no âmbito do Mercosul, com a consolidação do espaço regional enquanto impulso para uma projeção global; estimular a diversificação das parcerias bilaterais (em especial China, Índia e Rússia) e a ação junto às organizações econômicas multilaterais, em especial a OMC; e dar seguimento aos esforços para elevar a posição internacional brasileira, especialmente no que se refere à ambição de tornar-se membro permanente do CSONU (VIZENTINI, 2005). Destaca-se, nesse sentido, a visão do espaço regional Sul-Americano e da sua integração como objetivos prioritários à integração hemisférica com os Estados Unidos, principalmente em função de interesses comerciais brasileiros, da elevação da sua

posição internacional, e da consideração de que o projeto norte-americano serviria para alijar qualquer hegemonia brasileira em favor de uma hegemonia norte-americana em todo o continente (CERVO, 2002).

Desde seu primeiro mandato, portanto, FHC não deixou dúvidas da opção brasileira pela coordenação com as preferências dos Estados Unidos, quando isso fosse possível. De acordo com o então Presidente, a posição central dos Estados Unidos faria com que o mesmo fosse o parceiro fundamental do Brasil (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Cervo (2002, p. 21) lembra os interesses econômicos que permeavam as relações entre Brasil e Estados Unidos no período, com aumento de 100% no comércio bilateral entre os anos de 1990 e 1998. Ainda assim, percebe-se que o governo tinha uma visão mais ampla e estratégica do cenário internacional, sabendo avaliar a necessidade de o Brasil participar ativamente da construção do novo sistema internacional para que seus interesses fossem preservados, na medida do possível. De acordo com o então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, isso significaria “a manutenção de um comportamento de *mainstream*, mas com atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos quanto nos seus objetivos e interesses” (LAMPREIA, 1999, p. 89, *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 100). Nesse contexto, o impulso para a reconstrução das relações bilaterais com a Rússia existia também na administração de Cardoso, mas não era uma prioridade das relações internacionais brasileiras. Dessa forma, compreende-se que um salto qualitativo significativo ficasse reservado para o ano de 1997, por meio de uma iniciativa da parte russa, ao enviar o então Chanceler Primakov em visita à América Latina e ao Brasil.

2.4 A Rússia pós Soviética: primeiro governo Yeltsin

Com a dissolução da URSS, em 1991, a Federação Russa tornou-se sua herdeira política, do seu assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e do seu arsenal nuclear. Ao mesmo tempo, a desintegração da União deu origem a 15 novos territórios⁷ e à criação da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), que incluía a Rússia e as antigas repúblicas Soviéticas (com exceção dos países Bálticos) em um novo tipo de união, que daria mais independência aos territórios enquanto mantinha algum controle central na Rússia (DONALDSON; NOGEE, 2005). Assim, com o fim da URSS, muitas das fronteiras que até então eram apenas administrativas se tornaram fronteiras internacionais, e a política russa com

⁷ Azerbaijão, Armênia, Belarus, Cazaquistão, Estônia, Federação da Rússia, Geórgia, Letônia, Lituânia, Moldávia, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

relação a esses territórios tornou-se parte da política externa (DONALDSON; NOGEE, 2005). Além disso, a desintegração da URSS significou efetivamente a perda da sua própria infraestrutura econômica, de energia, de comunicações e de transporte, além de gasodutos e oleodutos, os quais se viram divididos e, em muitos casos, fora do território russo (LOBER; GRASS, 2007).

Assim, a dissolução da URSS, descrita mais tarde por Vladimir Putin como a “maior catástrofe geopolítica do século 20” (LUKYANOV, 2010), deixou um vazio na política externa russa na medida em que criava a questão da identidade nacional russa: a Rússia nunca antes havia existido como Estado nacional (DONALDSON; NOGEE, 2005). No início dos anos 1990, a Rússia se viu em meio a uma crise política, econômica, demográfica e geopolítica sem precedentes, cujas sequelas ainda afligem o país e a sua população nos dias atuais. De acordo com Segrillo (2011, p. 138), a queda do PIB russo nos anos pós-URSS foi maior do que a queda do PIB dos EUA durante a Grande Depressão. Ainda, em todo o período entre 1992 e 1996 a o crescimento econômico na Rússia apresentaria um índice negativo (SEGRILLO, 2011, p. 139).

Costuma-se dividir a política externa russa do pós-Guerra Fria em três grupos, eventualmente com subdivisões ou nomes diferentes: o pró-Ocidental ou Atlanticista; o liberal ou pragmático; e o nacionalista (DONALDSON; NOGEE, 2005, KUCHINS; ZEVELEV, 2012; ARBATOV, 1993). O grupo Atlanticista, que dominou a política externa russa nos dois primeiros anos após o fim da URSS, considera que as democracias ocidentais são ao mesmo tempo modelos a ser seguidos e os parceiros ideais para a Rússia. Assim, o principal objetivo desse grupo, com o qual o Presidente Yeltsin e o chanceler Andrei Kozyrev foram identificados, seria a integração da Rússia com o Ocidente (ARBATOV, 1993). O grupo pragmático, por sua vez, considera que a Rússia pode escolher se aliar ao Ocidente, mas não deve orientar toda a sua política externa em torno desse objetivo, sendo mais favorável a procura de relações diversificadas com outros países em desenvolvimento, incluindo China e Brasil, mantendo assim uma política externa balanceada com vistas a realizar o potencial russo de ser vista como uma grande potência mundial. Essa é a visão que se atribuiria, mais tarde, ao chanceler Primakov e, em menor grau, ao presidente Vladimir Putin⁸ (KUCHINS; ZEVELEV, 2012; DONALDSON; NOGEE, 2005). O grupo nacionalista é o que menos conseguiu influenciar os rumos da política externa russa no pós-Guerra Fria. Para esse grupo,

⁸ Para Segrillo (2011), Putin é um ocidentalista moderado em suas convicções pessoais, mas age de forma dúbia em política externa quando os interesses russos entram em jogo.

a desintegração da URSS é de difícil aceitação, ainda que somente os subgrupos mais radicais desejem uma reintegração com os antigos territórios soviéticos. Ainda assim, em geral o grupo vê com desconfiança os interesses dos Estados Unidos, e considera que a Rússia deve manter certo controle sobre o antigo território soviético enquanto sua “esfera de influência” (ARBATOV, 1993).

Enquanto Presidente de um país nascido da desintegração da URSS, Boris Yeltsin e sua equipe assumiram a tarefa de efetuar quatro “revoluções” ao mesmo tempo: a criação de uma economia de mercado; a democratização do Estado; a abolição do Império e criação da Rússia pós-Imperial; e a determinação de um papel geopolítico para o antigo adversário do Ocidente (SHEVTSOVA, 2007). No início de 1992, o então Ministro das Relações Exteriores, Andrei Kozyrev, elaborou os princípios básicos da nova política externa russa de maneira a permitir a sua inserção no “clube” das democracias desenvolvidas e nas instituições econômicas das mesmas (DONALDSON; NOGEE, 2005). Nesse sentido, a Rússia considerava que merecia um lugar de direito como parceiro dos EUA, pois seria tão responsável pelo fim da Guerra Fria quanto aqueles, não sendo, portanto, a “perdedora” ao final do conflito (LUKYANOV, 2010; TRENIN, 2009). Dessa forma, a Rússia esperava um tratamento mais igualitário do aquele que recebeu dos Estados Unidos no momento da crise política e econômica que sucedeu à desintegração da URSS. De fato, os norte-americanos não mostraram interesse em integrar a Rússia ao grupo das “grandes potências”, cedendo uma quantia considerada decepcionante de auxílio financeiro aos russos no momento de crise. Contudo, durante o governo Yeltsin, a Rússia mudaria de posição constantemente e falharia em efetivamente demonstrar uma política externa coerente, sendo um dos motivos atribuídos a esse comportamento o fato de que diversos grupos de interesse buscavam uma participação maior na condução dos assuntos de política externa (LO, 2002; MACFARLANE, 2006).

Considera-se que a chamada visão Ocidentalizante dominou a política externa russa até o final de 1993, com a decisão de cooperar com os Estados Unidos passando primeiramente pelo âmbito do controle de armas, com a assinatura do *Strategic Arms Reduction Talks* (START) de 1991 e do START II no ano seguinte⁹. Por sua vez, fora da esfera das relações com o Ocidente, considera-se que a política externa russa no período de Kozyrev foi negligente. Dessa forma, o interesse russo pela América Latina decaiu muito no pós-Guerra Fria, inclusive no que se refere às relações com Cuba, que se deterioraram até a

⁹ Nesse acordo, a Rússia praticamente concordava em eliminar o suporte principal da sua força estratégica (mísseis balísticos intercontinentais, ou ICBMs, com múltiplas ogivas) sem um compromisso do mesmo tipo pelos Estados Unidos (DONALDSON; NOGEE, 2005).

metade da década de 1990 (DONALDSON; NOGEE, 2005). Apesar disso, e em consonância com a ideia da falta de coerência na política externa dos primeiros anos pós Soviéticos, o conceito de política externa oficial adotado pelo Presidente Yeltsin em 1993 refletiu o abandono das ideias Atlanticistas e a adoção do ponto de vista mais identificado com a visão pragmática da política externa russa. O documento centrava a ênfase da política externa russa no território da antiga URSS, estando somente um dos nove “interesses vitais da Rússia” citados no documento situado fora dessa fronteira. Nesse documento, a América do Sul (bem como a América Central, a África e o Caribe) é mencionada somente no contexto da solução de conflitos regionais (DONALDSON; NOGEE, 2005).

O ponto mais dramático dessa mudança de orientação foi a Guerra da Chechênia, que irrompeu ao final de 1994. Até o momento, Yeltsin havia evitado um confronto direto com o governo da república que havia se declarado independente da Rússia em 1991, e inicialmente não ficou claro exatamente o motivo de o governo russo ter escolhido aquele momento para agir. Apesar das expectativas iniciais de que a invasão seria uma vitória rápida para a Rússia, a situação foi um desastre político, levando a Rússia a procurar a assinatura de um cessar-fogo em 1996. Nesse contexto, a substituição de Kozyrev por Primakov, em 1996, pode ser considerada parte dessa tentativa de recuperar aprovação popular para o governo e de reorientar a política externa russa (DONALDSON; NOGEE, 2005).

Com relação ao relacionamento entre Rússia e Estados Unidos durante o governo de Yeltsin, pode-se apontar como eixos principais de tensão o alargamento da OTAN a Guerra dos Balcãs. Esta foi uma fonte de tensões porque os dois países estavam em lados opostos do conflito, com a Rússia sendo um aliado tradicional da Sérvia. Ainda assim, Yeltsin fez o possível para evitar uma séria ruptura com os Estados Unidos, fazendo concessões em pontos que Washington considerasse vitais (DONALDSON; NOGEE, 2005). Contudo, ficava evidente que, ao longo do tempo, a atitude do Ocidente em relação às posições russas nesses dois tópicos demonstrava um claro golpe ao orgulho nacional russo. Assim, a expansão da OTAN para os antigos territórios soviéticos e a questão do Balcãs foram duas questões que, paulatinamente, guiaram a Rússia para o sentido contrário à cooperação com o Ocidente que esse país havia buscado no início dos anos 1990 (DONALDSON; NOGEE, 2005).

Fica evidente, portanto, que o momento político e econômico da Rússia no imediato pós-Guerra Fria era no mínimo pouco convidativo a parcerias pouco óbvias como a brasileira. Nos primeiros anos do seu mandato, Yeltsin teve de lidar com diversas tendências conflitantes dentro das forças políticas que influenciam a política externa do país, sem mencionar o

esforço hercúleo de manter a Federação intacta, abrir a economia e reformar o Estado. Ao mesmo tempo, a vontade de pertencer ao Ocidente em situação de igualdade com os Estados Unidos após o fim da URSS determinavam um curso errático, porém consistentemente focado no Ocidente, à política externa russa. Nesse ponto, a coerência e o ponto de vista fortemente pragmático trazidos pela nomeação de Primakov seriam decisivos para que houvesse uma reviravolta nas relações bilaterais entre a Rússia e o Brasil nos anos seguintes.

2.5 O eixo Brasil-Rússia no pós Guerra Fria: readaptação em um cenário incerto

Como foi visto, a partir do desmantelamento da União Soviética, em 1991, a Rússia se viu na necessidade de reestruturar o seu sistema de interações com os outros países, ao mesmo tempo em que tentava frear a sua própria decadência econômica e política. Esse fator, aliado à crise política e econômica pela qual passava o Brasil no mesmo momento, impediram o crescimento do relacionamento entre Brasil e Rússia em um primeiro momento (LOBER; GRASS, 2007). Não obstante, a partir de 1994 começa a se notar uma lenta recuperação no ritmo das relações bilaterais, favorecendo a inflexão em direção à parceria estratégica que se daria mais tarde, no ano de 1997.

Em 1991, o Brasil é um dos primeiros países latino-americanos a reconhecer a Rússia como herdeira política da URSS (BACIGALUPO, 2000). Contudo, nos dois primeiros anos do pós-Guerra Fria as relações bilaterais se mantiveram praticamente estancadas, tendo sido assinados somente acordos sobre assuntos consulares e serviços aéreos. Nesse período, tanto a Rússia de Yeltsin e Kozyrev quanto o Brasil de Collor passavam por momentos conturbados política e economicamente, ao mesmo tempo em que procuravam se inserir na esfera das relações internacionais do Ocidente. Nenhum dos países, nesse momento, procurava ou mesmo tinha condições de proceder com uma política externa mais pragmática, tendo em vista a escolha de ambos pela coordenação com os Estados Unidos, ainda que nenhum dos dois países tenha tido muito sucesso nesse sentido.

Passado este período, ao final de 1993 o relacionamento bilateral russo-brasileiro começou a crescer lentamente: foi criado um programa de intercâmbio nas áreas de cultura, educação e desportos, a ser efetuado entre aquele ano e o ano de 1995 (BRASIL, 1993a). Ainda em 1993, foi assinado um protocolo de intenções entre os dois países que afirmava a disposição de ambos em elevar o nível de comércio bilateral ao valor de U\$ 2 bilhões entre os anos de 1994 e 1998 (BRASIL, 1993b), objetivo que, contudo, não seria alcançado no

período. Em 1994 foi assinado um acordo de cooperação para usos pacíficos da energia nuclear entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) brasileira e o Ministério da Energia Atômica russo.

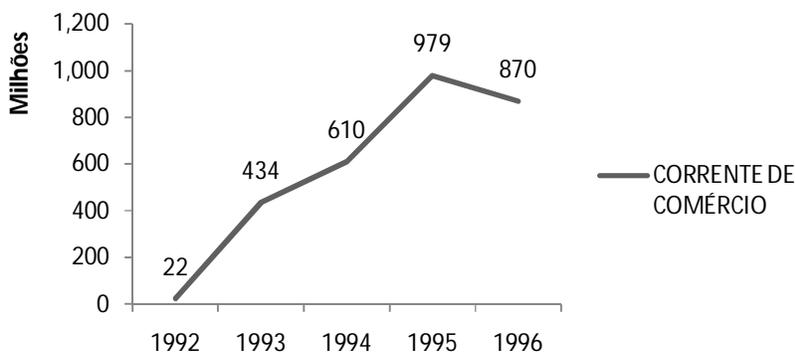
No mesmo ano, o chanceler brasileiro Celso Amorim é recebido em visita oficial a Moscou pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros da Rússia, Andrei Kozyrev, assinando um protocolo de intenções sobre cooperação em defesa do meio ambiente e um acordo estabelecendo consultas políticas regulares entre Brasília e Moscou. De acordo com Bacigalupo (2000, p. 08), a parceria que seria firmada no ano 2000 teria sido iniciada pelo chanceler Amorim nesta visita de 1994. Essa lenta, porém sólida, aproximação que se iniciou no período é coerente, também, com os momentos políticos de cada país e as suas orientações de política externa. Como já foi visto, o governo russo sob Yeltsin ainda promovia uma política externa errática e sofria com intensas disputas internas, mas já começava, a partir de 1993, a procurar uma orientação externa mais pragmática. Do lado brasileiro, fez parte da política externa de Itamar Franco o retorno ao prisma do desenvolvimentismo, ainda que não tenham sido abandonadas as orientações gerais da política do governo anterior. Assim, foi formado brevemente um eixo de convergência de interesses entre os dois países, na medida em que ambos procuravam se afastar de opções excludentes com os Estados Unidos.

Em 1995 foi firmado somente um acordo bilateral, o qual versava sobre assuntos consulares, enquanto que em 1996 nenhuma iniciativa conjunta foi tomada, o que pode ser explicado, do lado russo, pelo envolvimento com a Guerra da Chechênia e o fato de ser um ano de eleições presidenciais. Do lado brasileiro, tem-se o início do governo Cardoso, que procura priorizar as relações com os países desenvolvidos, ainda que comece a desenvolver um perfil de *global trader* que favoreceria a aproximação com a Rússia alguns anos mais tarde. Mais importante, o ano de 1996 marca a substituição do chanceler russo Kozyrev por Primakov, o que geraria novo fôlego às relações russo-brasileiras em função da identificação desse político com a tradição pragmática da política externa russa. De acordo com Lober e Grass (2007, p. 122),

A tão esperada reviravolta das relações russo-latinoamericanas aconteceu somente em 1996 com a chegada do renomado jornalista e diplomata o Sr. Evguenii Primakov à direção do Ministério das relações exteriores da Federação Russa [...]. Esse fato possibilitou o alinhamento de um novo curso para a formação de um mundo multipolar. Em suas atividades ele conduziu, de forma energética, uma política multivetorial da Rússia, e ressaltou o papel da América Latina como um novo centro mundial em formação [...].

Em termos de comércio bilateral, as relações acompanharam o mesmo ritmo político desenvolvido até aquele momento. Enquanto que na época soviética o comércio alcançara cifras superiores a US\$ 800 milhões, em 1991 o valor alcançado foi de apenas 212,9 milhões de dólares (BACIGALUPO, 2000, p. 16). O valor total do comércio bilateral permaneceu relativamente baixo entre 1992 e 1994, não chegando ao patamar de 500 milhões de dólares. A partir de 1995 nota-se um crescimento mais significativo, mais que dobrando o valor total do comércio neste ano em relação ao anterior. Esse crescimento permanece nos anos seguintes e, em 1997, o volume de comércio bilateral ultrapassaria pela primeira vez o valor de US\$ 1 bilhão, permanecendo ao redor dessa marca nos anos seguintes (BRASIL, 2012). Ademais, em todo o período, somente em 1992 e 1994 o Brasil não teve superávit comercial com a Rússia (BRASIL, 2012). Ainda, segundo Lober e Grass (2007, p. 163), a partir de 1994 o Brasil se torna o principal parceiro comercial da Rússia na América Latina. Quanto à composição do comércio bilateral, nos anos 1990 o Brasil deixa de importar petróleo e exportar farinha de soja e cacau, passando a importar principalmente matérias-primas para fertilizantes e a exportar açúcar bruto e café solúvel (BACIGALUPO, 2000, p. 17).

Gráfico 1 – Corrente de comércio Brasil-Rússia entre 1992 e 1996 (em US\$)



Fonte: elaboração própria, com base em dados do BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012.

Politicamente, é perceptível o baixo volume das iniciativas de cooperação entre 1991 e 1994. A partir de 1997, contudo, perceber-se-ia um novo interesse mútuo na agenda bilateral, demonstrado pela visita do chanceler russo ao Brasil e pela criação da CAN naquele ano. Nesse sentido, o avanço do comércio bilateral, cujo valor total ultrapassa US\$ 1 bilhão pela primeira vez em 1997, acompanha a tendência geral de crescimento das relações bilaterais que se percebe a partir daquele ano.

3 A CONSTRUÇÃO DA PARCERIA BRASIL-RÚSSIA (1997-2007)

O período entre os anos de 1997 e 2007, nas relações Brasil-Rússia, foi extremamente fértil em termos de crescimento das bases políticas do relacionamento, bem como do comércio bilateral. Esse período começou com a “reviravolta” trazida ao relacionamento bilateral quando da nomeação de Primakov para o Ministério das Relações Exteriores russo (LOBER; GRASS, 2007, p. 122), o que foi seguido de uma visita do mesmo ao Brasil já no ano seguinte. Evidentemente que esse não é o único motivo que levou à intensificação da aproximação a partir desse período – as circunstâncias do cenário internacional favoreceriam mudanças na política externa tanto do Brasil quanto da Rússia que deixariam cada vez mais claras as convergências de interesses entre os países.

3. 1 As crises asiática e russa, os atentados de 2001 e a Guerra do Iraque: decadência da primazia estadunidense?

Conforme dito anteriormente, logo após o final da Guerra Fria a posição mais comum quanto à polaridade do sistema internacional afirmava que o mesmo era momentaneamente unipolar, mas deveria se converter em multipolar em relativamente pouco tempo (WALTZ, 2000; LAYNE, 2006). Contudo, ao longo dos anos finais da década de 1990, o momento unipolar começou a parecer mais como uma era em si mesmo, e a multipolaridade uma possibilidade cada vez mais distante (IKENBERRY; MASTANDUNO; WOHLFORTH, 2009; LIEBER; ALEXANDER, 2005; WOHLFORTH, 1999). Nesse contexto, a ideia dos EUA como *unipole* ficaria ainda mais forte após as crises econômicas do final dos anos 1990 e das sucessivas demonstrações da sua superioridade militar na primeira Guerra do Golfo, da Iugoslávia, do Afeganistão e da invasão do Iraque. O crescente unilateralismo apresentado pelos americanos contribuiu para essa noção, e no final dos anos 1990 grande parte dos acadêmicos e *policy-makers* consideravam que a unipolaridade era de fato a nova estrutura do sistema internacional. Nesse sentido, a crítica globalista da análise centro-periferia não era inconsistente com a interpretação de um mundo unipolar (BUZAN, 2004).

Essa posição em favor da unipolaridade não era, contudo, consenso absoluto. Para Wallerstein (2007), apesar de a maioria dos analistas considerar que os Estados Unidos estiveram em seu ápice hegemônico no pós-Guerra Fria, quando o mundo era unipolar, essa não seria a realidade. Para o autor, os Estados Unidos teriam sido a potência hegemônica de

1945 até 1970, e depois disso começaria a sua decadência, sendo o fim da URSS um dos maiores golpes ao seu poder mundial. A situação teria piorado ainda mais com a invasão do Iraque, em 2003, que teria servido para acentuar o declínio da posição norte-americana internacionalmente, levando à perda da sua credibilidade tanto econômica, quanto política e militar. Assim, para o autor, “a realidade é que os Estados Unidos foram reduzidos para a posição de ser uma potência forte em um mundo multipolar”¹⁰ (2007, p. 59).

A partir do governo de George W. Bush, ganha espaço no governo norte-americano a ideia (conhecida como Doutrina Bush) de que, apesar de continuar sendo a potência dominante no sistema internacional, o poder dos EUA estava em declínio agudo em função das políticas multilaterais seguidas na década de 1990. Esse declínio deveria, portanto, ser revertido de forma dramática, por meio de uma marcha unilateral e ofensiva pelo globo (WALLERSTEIN, 2006). Após os ataques de 11 de setembro de 2001, essa ideia se fortaleceu mais ainda. Até aquele momento, os EUA tiveram bastante sucesso em promover a economia de mercado, o direito internacional e o multilateralismo, além da construção de regimes internacionais e organizações intergovernamentais. A partir de então, contudo, o país pareceria atacar muitas das instituições que ajudou a criar, preferindo a ação unilateral à multilateral e defendendo prerrogativas especiais em direito internacional e o direito de usar a força preventivamente (BUZAN, 2004).

O fato de o 11 de setembro ter sido um trauma coletivo para os Estados Unidos não parece ser disputado. O que fica em questão é o grau em que ele foi utilizado e manipulado pela administração Bush. Nesse sentido, os ataques ofereceram uma grande oportunidade à administração Bush para que pudesse “refazer” o mundo à sua imagem. Nesse contexto, apesar de ter recebido apoio na questão da ligação entre terrorismo e armas de destruição em massa, a ambição de selecionar estados pária e conectá-los com aquele problema não teve o mesmo sucesso (BUZAN, 2004). O 11 de setembro reforçou o unilateralismo principalmente na esfera da segurança militar e da hipersecuritização, dos quais os três principais exemplos foram a defesa do direito ao ataque preventivo, a negação de direitos aos prisioneiros de guerra, e a invasão do Iraque. Nesse último, o que poderia ter sido uma iniciativa multilateral se tornou unilateral quando ficou claro que os EUA invadiriam o Iraque com ou sem o apoio das outras potências, e mesmo sem uma grande razão convincente para tal¹¹ (BUZAN, 2004).

¹⁰ Tradução livre do original em inglês: “[...] *the reality is that the United States has been reduced to the position of being one strong power in a multipolar world.*”

¹¹ Ao longo do ano de 2002, a ameaça de uma guerra no Iraque dominou a política mundial. No início de 2003, Washington introduz uma resolução no CSONU autorizando a ação militar no Iraque caso o país se recusasse a

Para Hobsbawm (2004), a política desenvolvida desde os ataques terroristas de 2001 teria destruído a influência hegemônica do país e deixado pouco que sustentasse a herança da Guerra Fria, exceto o poder militar dos EUA.

De fato, a partir de 2001 e, mais especificamente, de 2003, quando é deflagrada a invasão do Iraque, a reação internacional ao comportamento dos Estados Unidos, tanto em termos do público quanto dos *policy-makers* e acadêmicos, começa a se tornar mais negativa, inclusive da parte de antigos aliados dos Estados Unidos, como França e Alemanha (PAPE, 2005). Ainda que, de fato, a unipolaridade do sistema não fosse contestada em termos militares, teóricos apontaram diversas outras maneiras não tradicionais de balanceamento que poderiam ocorrer no novo contexto internacional (PAPE, 2005; PAUL, 2005; LAYNE, 2006). No caso do Brasil e da Rússia, os focos deste trabalho, ambos começam a ser vistos como possíveis (não necessariamente prováveis) polos de poder em um futuro multipolar a ser construído (VIZENTINI, 2006; BUZAN, 2004; FLEMES, 2010; PAPE, 2005; ZHEBIT, 2006). Assim, enquanto polos emergentes no cenário internacional, ambos os países tiveram que enfrentar não somente a força do poder dos Estados Unidos, mas também outras circunstâncias que desafiavam as suas preferências quanto às normas pluralistas e de não intervenção, além dos seus próprios processos internos de liberalização política e econômica, de acordo com Hurrell (2006, p. 3-4):

[...] mudanças dramáticas no caráter da sociedade internacional – o aumento exponencial no número de instituições internacionais e no escopo, alcance e no caráter intrusivo das regras e normas internacionais, o aumento do pluralismo da governança global, com o papel crescente das ONGs, redes de especialistas técnicos, e formas de regulação e ordenamento privadas e público-privadas; a consolidação da ideia de que a sociedade internacional deveria ir além da simples coexistência e deveria em vez disso incorporar e refletir um alcance de princípios essenciais acordados internacionalmente como aqueles ligados aos direitos humanos e à democracia, auto-determinação, constrangimentos ao uso da força, e sustentabilidade ambiental; e, finalmente, aumento das demandas de que as normas da sociedade internacional sejam dotadas de mais eficiência, envolvendo tanto ações coletivas por parte das Nações Unidas e crescente delegação aos tribunais internacionais, bem como um amplo e crescente alcance de sanções e condicionalidades multilaterais.¹²

se desarmar. Logo depois, a Rússia anuncia que, se necessário, se juntaria à França (e talvez à China) para vetar a resolução dos EUA, o que levou esse país a retirar a proposta de resolução. A guerra iniciou em março daquele ano, sem o aval do CSNU.

¹² Tradução livre do original em inglês: “[...] *dramatic changes in the character of international society – the exponential increase in the number of international institutions and in the scope, range and intrusiveness of international rules and norms; the increased pluralism of global governance, with the growing role of NGOs, networks of technical specialists, and private and hybrid public-private forms of regulation and ordering; the consolidation of the idea that international society should go beyond simple coexistence and should instead embody and reflect a range of internationally agreed core principles such as those relating to human rights and democracy, self-determination, constraints on the use of force, and environmental sustainability; and, finally,*

Em termos de política externa, ambos os países também vinham tocando na questão da procura por uma estrutura multipolar do sistema como sendo a configuração internacional mais desejável, ainda que o discurso nesse aspecto não fosse uniforme ao longo do tempo. Nesse sentido, é importante notar os principais acontecimentos internacionais que influenciariam as posições brasileiras e russas com relação aos Estados Unidos e, conseqüentemente, às suas visões de política externa durante os anos 1990 e 2000.

Em 1997, 1998 e 1999, respectivamente, a Ásia, a Rússia e o Brasil seriam afetados por crises financeiras que tiveram início em 1994-5, no México (SARAIVA, 2007). No caso do México, a região latino-americana, incluindo o Brasil, não deixara de ser afetada, mas foi a crise de 1999 que efetivamente convergiria para uma crise generalizada no âmbito do Mercosul e da integração regional e levaria o governo de FHC a iniciar uma inflexão em sua política externa. Por sua vez, a Rússia foi alcançada pela crise já em 1998, levando o país a decretar a moratória unilateral e à desvalorização do rublo, influenciando um retraimento das aplicações nos países emergentes em geral, o que sem dúvidas incluía também o Brasil (SARAIVA, 2007).

Em 1999, quatro anos após o fim do conflito nos Bálcãs, iniciou-se o conflito de Kosovo, província da Sérvia que não foi incluída nos acordos que encerraram o conflito anterior. Novamente, o conflito se tornou uma verdadeira crise humanitária internacional, e a Rússia tentou em vão evitar a ação militar da OTAN no mesmo, inclusive afirmando que um ataque da OTAN em Kosovo assinalaria um reinício da Guerra Fria (DONALDSON; NOGEE, 2005). Contudo, mais uma vez as preferências russas não foram levadas em conta e a OTAN prosseguiu com ataques aéreos, sem que a Rússia pudesse reagir fortemente.

Provavelmente o mais significativo em termos da política americana, contudo, foi o fato de que, ao final da década de 1990, e principalmente a partir do governo de George W. Bush, os Estados Unidos dão reinício ao projeto de um sistema de defesa antimísseis (*National Missile Defence*) que incluiria bases na República Tcheca e na Polônia, sob o argumento de que aquele serviria para proteger os Estados Unidos de possíveis ataques vindo de países “párias”¹³ como o Irã, o Iraque e a Coreia do Norte (BRUNO, 2009; DONALDSON; NOGEE, 2005). Essa proposta gerou temores na Rússia e na China de que o sistema fosse de fato direcionado para neutralizar possíveis ataques seus, criando tensões no

increased demands that more effective ‘teeth’ be given to the norms of international society, involving both collective enforcement action by the United Nations and increased delegation to international tribunals, as well as a wide and expanding range of multilateral sanctions and conditionalities.”

¹³ Em inglês, *rogue states*.

relacionamento de ambos os países com os Estados Unidos (GLASER; FETTER, 2001). Esse foi possivelmente o ponto que mais polarizou as relações entre Rússia e Estados Unidos no período, além de desagradar muitos dos aliados da própria OTAN, levando à ameaça de uma nova corrida armamentista (SARAIVA, 2007).

No âmbito das relações continentais entre Brasil e Estados Unidos, permanecem os contenciosos no âmbito da OMC e a indefinição com relação ao projeto da ALCA, o qual passaria o seu prazo de conclusão em 2005 sem resultados concretos. Em 1999, os impasses e a violência dos protestos na Rodada do Milênio da OMC, em Seattle, levaram a um dos pontos mais baixos das discussões na organização, chegando a se falar na “morte” da mesma diante das circunstâncias (PECEQUILO, 2008b). Em 2000, o lançamento do Plano Colômbia, destinado ao combate ao narcotráfico, gerou desconfianças por parte do governo brasileiro (CERVO, 2002), que fortaleceu seus esforços no sentido de promover a integração sul-americana mesmo face às iniciativas dos Estados Unidos (VIZENTINI, 2005).

3.2 Brasil: governos Cardoso e Lula

Até esse momento, não eram infundadas as críticas (CERVO, 2002) às opções do governo brasileiro durante os mandatos de Collor e FHC no sentido de uma perda de autonomia em relação ao ideário liberal e ao chamado Consenso de Washington. Assim, o período teria sido marcado por uma adesão ao neoliberalismo que impediu uma inserção internacional madura e competitiva para as empresas do país, levando a uma regressão do processo de desenvolvimento, ao aumento da desigualdade social, à desnacionalização e à desindustrialização (CERVO, 2002). Ainda, como apontam Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 41), a possibilidade de utilizar a política externa como veículo para alcançar objetivos estratégicos, políticos e econômicos ficou limitada em função principalmente do baixo crescimento econômico durante os dois mandatos de FHC, com exceção do ano de 2000, quando se viu um crescimento acima de 4% do PIB. Assim, após passar os anos 1990 com níveis altos de crescimento do PIB, no ano de 1998 e 1999 o crescimento desse indicador é ínfimo, sendo seguido de um ano de bons resultados em 2000 e novamente uma queda no crescimento em 2001 (WORLD BANK, 2012).

Em 1999, atingido pelas crises asiática e russa, o Brasil passou por uma crise financeira e cambial que assolou o país e assinalou a possibilidade de retrocesso das conquistas da estabilidade econômica, sinalizando uma necessidade de mudança a partir do

segundo mandato do reeleito FHC (VIZENTINI, 2005). Às mudanças no cenário internacional se somam as dificuldades na dinâmica do Mercosul, o qual passa por sérias crises em 1998 e 1999, especialmente devido a desequilíbrios com a Argentina, a qual passa a preterir a integração no âmbito do Mercosul a favor das negociações com os Estados Unidos no contexto da ALCA. Como reação, o Brasil desenvolveria uma agenda ativa para a América do Sul e procuraria ganhar tempo em relação à ALCA. Assim, em 2000, o Brasil convoca a I Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos, simultaneamente ao lançamento do Plano Colômbia pelos Estados Unidos. Em 2002, mais uma reunião seria realizada nesse âmbito, na qual o Presidente Cardoso criticou a política estadunidense e apoiou o planejamento do estabelecimento de vínculos entre o Mercosul e a Comunidade Andina (VIZENTINI, 2005). Assim, para Pecequillo (2008a, p. 141), a atualização do Plano Real, as oscilações cambiais e a crise do Mercosul contribuíram para o processo que levou a uma mudança na política externa brasileira a partir de 1999/2000. A partir do seu segundo mandato, portanto, FHC começaria a demonstrar a substituição do discurso de adesão subordinada à globalização pela crítica à “globalização assimétrica” e o esgotamento da matriz neoliberal da política externa brasileira (VIZENTINI, 2005; SILVA, 2008), acompanhados de uma redefinição do papel regional, o qual passa a assumir uma posição central no projeto de inserção internacional do Brasil, juntamente com a recuperação de um discurso crítico acerca da distribuição desigual de poder e das assimetrias do sistema internacional (SILVA, 2008).

Nesse contexto, a posse de George W. Bush na presidência dos Estados Unidos em 2001 teria contribuído para a alteração do curso da política externa de FHC para um foco maior na América do Sul, simultaneamente à reintegração com países emergentes, entre eles a Rússia (PECEQUILO, 2008a; VIZENTINI, 2005). Apesar de oferecer apoio aos Estados Unidos após os ataques terroristas de 2001, o governo de FHC começou, nesse momento, a reforçar as críticas com relação ao unilateralismo dos Estados Unidos, afirmando em discurso na Assembleia Nacional francesa:

As instituições da governança internacional foram concebidas para reger o mundo da Guerra Fria. É chegado o momento de atualizar essas instituições às circunstâncias do século XXI. Nesse começo de século, enfrentamos de novo a oposição entre a barbárie e a civilização. A barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária. (CARDOSO, 2001, p. 503-504, *apud* SILVA, 2008, p. 151)

Nesse contexto, um salto qualitativo na aproximação com a Rússia seria permitido a partir de 1997, ainda que impulsionado principalmente pelas iniciativas russas após a entrada do Chanceler Primakov. Essas iniciativas veriam, da posição brasileira, uma contraparte cujos

interesses e visões começavam a convergir mais fortemente com os da Rússia no cenário internacional, tornando a opção pela parceria com esse país mais atrativa para o Brasil na medida em que este se afastava de um alinhamento com os Estados Unidos e procurava uma posição internacional de fato mais independente, ainda que procurasse simultaneamente se adequar às instituições e regimes internacionais. Nesse sentido, da parte brasileira, a aproximação com a Rússia começava de fato a assumir um caráter estratégico, a ser aprofundado nos anos seguintes conforme ambos os países se direcionavam a uma visão mais crítica da globalização e da hegemonia americana, a qual, em contratendência, serviria para demonstrar a convergência de interesses entre Brasil e Rússia no cenário internacional.

Em demonstração de continuidade com as diretrizes iniciadas no governo anterior, antes mesmo de sua posse como presidente, o Presidente eleito Lula da Silva afirmou, em Washington, que se esforçaria para buscar novos parceiros em Estados que se parecem com o Brasil em tamanho e potencial, citando Rússia, Índia e China (MARTYNOV, 2009). Em seu mandato, o Presidente Lula efetuou mudanças na condução da política externa brasileira com relação ao governo anterior, sem, contudo, alterar um objetivo básico tradicional: o desenvolvimento econômico do país e a preservação de alguma autonomia política (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Nesse sentido, Vigevani e Cepaluni (2007, p. 275) afirmam:

[...] ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira.

De modo geral, considera-se que a política externa de Lula procurou um novo protagonismo brasileiro nas relações internacionais, seja pela própria figura do presidente, seja pela procura de maior visibilidade do país em fóruns e coalizões internacionais (VISENTINI; SILVA, 2010). Assim, defendeu-se a noção de que o país deveria buscar os seus interesses com mais ativismo e envolvimento, o que incluiria manter o foco na América do Sul como polo de projeção de poder, mas ao mesmo tempo diversificar as relações externas, buscando novas parcerias com países em desenvolvimento e diminuindo a dependência em relação aos países desenvolvidos (HURRELL, 2010; LESSA, 2010). Assim, no contexto dos anos 2000, o governo começaria a utilizar a ideia de parceria estratégica¹⁴

¹⁴ Nesse sentido, a ideia de “parceria estratégica” não é uma novidade na diplomacia brasileira, tendo sido utilizada já no período Geisel para se referir a relações bilaterais prioritárias (LESSA, 2010).

para parcerias não necessariamente novas, mas algumas já tradicionais da política externa brasileira, como é o caso da Rússia e da China, entre outros (LESSA, 2010).

A partir do segundo ano do mandato de Lula da Silva, o crescimento econômico brasileiro começa a atingir níveis relativamente altos, passando de 6% em 2007 (WORLD BANK, 2012). Esses níveis foram acompanhados por uma política interna fortemente voltada à redução das desigualdades sociais e da pobreza, as quais mostraram resultados relevantes ao diminuir efetivamente a desigualdade da distribuição de renda por meio do crescimento da renda dos mais pobres (BARROS et al, 2010). Essas políticas internas seriam relevantes também externamente, na medida em que o governo Lula procuraria uma reedição do diálogo Sul-Sul¹⁵ amparando-se nesses desenvolvimentos internos (LIMA; HIRST, 2006; HURRELL, 2010). Nesse sentido, pode-se dizer que a confiança do governo Brasil cresceu para se projetar internacionalmente no governo de Lula, especialmente considerando-se que nesse período o país também avançou em direção a uma diminuição da dependência externa em petróleo (HURRELL, 2010). Além disso, de acordo com Hurrell (2010, p. 2), um aumento na confiança do Brasil também veio de uma noção, por parte da administração da política externa, de que a sua interpretação do mundo estava correta, ou seja:

[...] que ordem dominada pelo Ocidente que emergiu do final da Guerra Fria era muito estreita, muito instável e muito ilegítima para se provar duradoura e que o poder estava se afastando do centro do mundo ocidental em direção ao mundo dos BRICS [...]. Nesse sentido, portanto, a política externa brasileira refletia e reforçava um conjunto mais amplo de mudanças na ordem global.¹⁶

Já no início do governo Lula, o cenário internacional seria atingido com a realidade da Guerra do Iraque e da imposição unilateral da posição dos Estados Unidos e seus aliados. Nesse contexto, o Brasil se opôs ao uso da força sem o aval do Conselho de Segurança da ONU, inclusive apoiando outros países latino-americanos e africanos na sua desaprovação, a despeito das pressões norte-americanas (FLEMES, 2010). Vale notar que, ainda em 2003, antes da deflagração da guerra, o então chanceler brasileiro Celso Amorim fez visita a Moscou a fim de discutir os prospectos dos países emergentes no caso de uma guerra no Iraque, afirmando que as consequências seriam imediatas (CELSO AMORIM VAI..., O

¹⁵ Ao tratar-se de cooperação Sul-Sul no governo Lula, a tendência é aplicar esse conceito às fortes iniciativas de aproximação com países tradicionalmente identificados com o chamado Terceiro Mundo durante a Guerra Fria, como Índia e África do Sul (LIMA; HIRST, 2009). Entretanto, para o âmbito deste trabalho, considera-se que o relacionamento com a Rússia corresponde ao padrão das relações Sul-Sul no pós Guerra Fria, ainda que esse país tenha particularidades que tradicionalmente não o colocariam nesta categoria.

¹⁶ Tradução livre do original em inglês: “[...] *that the Western-dominated order that had emerged from the Cold War was too narrow, too unstable and too illegitimate to prove lasting and that power was shifting away from the core western world and to the world of the BRICS [...]. In these ways, then, Brazilian foreign policy both reflected and reinforced a broader set of changes in the global order.*”

Estado de São Paulo, 2003). Quando da condenação à morte de Saddam Hussein, em 2006, o Brasil condenou a mesma por não ter decorrido de ação autorizada pelo CSONU, lembrando que as razões invocadas para a invasão do Iraque sequer haviam sido comprovadas (BRASIL, 2006). Esse posicionamento, por parte do Brasil, é mais um fator que demonstra o progressivo reforço da autonomia brasileira frente aos Estados Unidos. Nesse sentido, Pecequilo (2008b) fala no início de um diálogo estratégico entre os países a partir de 2005, demonstrativo do aumento do peso político brasileiro e dos países emergentes como um todo na reconfiguração do poder mundial. Assim, apesar das divergências já existentes entre os dois países no âmbito da OMC e da reforma da ONU e do G8, e da existência de um movimento de resistência à multipolaridade por parte dos Estados Unidos¹⁷, ainda existiria uma proximidade política e uma evolução das relações entre Brasil e Estados Unidos (PECEQUILO, 2008b).

Dessa maneira, entre os principais aspectos da mudança de ênfases na política externa do governo Lula tem-se a expansão das relações Sul-Sul. Este foi um dos focos da política externa de Lula desde o seu primeiro mandato, ligando a política social interna à questão Norte-Sul externamente (LIMA; HIRST, 2006). Nesse contexto, o destaque da busca do Brasil por consolidar novas coalizões no terceiro mundo se deu, no seu primeiro mandato, com o IBAS ou G-3, que reunia o país com Índia e África do Sul em torno de temas como a procura por uma globalização mais justa, a expansão do papel dos países do Sul no CSONU, a promoção da integração econômica Sul-Sul e a defesa de uma nova geografia econômica e comercial a favor dos países em desenvolvimento (SILVA; VIZENTINI, 2010). Além disso, a política externa de Lula procurou retomar os laços políticos com o continente africano, com base nas raízes históricas do relacionamento e nos interesses compartilhados principalmente entre Brasil e África do Sul com relação a um cenário internacional multipolar (SILVA; VIZENTINI, 2010). É importante ressaltar, contudo, que essa nova vontade política de trazer o diálogo Sul-Sul de volta para a agenda externa não significou um retorno a uma mentalidade de “terceiro-mundismo”, característica do comportamento brasileiro em diversos momentos da Guerra Fria¹⁸ (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Outro fator de destaque na política externa de Lula diz respeito à centralidade do multilateralismo, posição também já adotada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso,

¹⁷ Pecequilo (2008b, p. 102) lembra a questão da reativação da Quarta Frota da Marina norte-americana, ocorrida em 2008, que ficaria em patrulha no Atlântico Sul, a qual gerou desconfiças em função das descobertas de petróleo e gás pelo Brasil no ano anterior.

¹⁸ Para Vigevani e Cepaluni (2011), o nível de comprometimento do Brasil com a universalidade dos princípios democráticos, além do avanço do processo de globalização, torna impossível uma política externa com um baixo nível de interdependência com relação a outros países, o que explica o fato de esse crescimento da cooperação Sul-Sul não significar necessariamente um enfraquecimento dos laços com os países desenvolvidos.

mas que passou por mudanças de conteúdo e estratégia no governo seguinte (VISENTINI; SILVA, 2010). Essa iniciativa, de acordo com Visentini e Silva (2010), derivou da percepção brasileira de que a tendência multipolar e de difusão do poder ainda não favorecia os países em desenvolvimento, que necessitariam, portanto, aumentar a sua representação nos fóruns multilaterais a fim de democratizar e aumentar a eficiência das organizações internacionais. Com isso, o Brasil aumentou o seu poder de barganha e ajudou a mudar o foco das negociações sobre comércio multilateral. No governo Lula, o maior exemplo dessa política foi a formação do G-20 (também conhecido como G-20 comercial, para diferenciar do G-20 financeiro) em 2003, no âmbito das reuniões preparatórias para a conferência ministerial da OMC em Cancun. O grupo, articulado e liderado pelo Brasil, tinha o seu foco na questão da liberalização do comércio agrícola e ia de encontro aos interesses dos Estados Unidos e da União Europeia (VISENTINI; SILVA, 2010). Dessa forma, no G-20 o Brasil viu uma oportunidade para renovar seu papel como “indispensável intermediário” entre os “fracos” e “fortes”, além de colocar o país na situação de *demandeur* em assuntos agrícolas (LIMA & HIRST, 2006). Outro ponto central no aspecto do multilateralismo é a nova assertividade do governo brasileiro com relação à conquista de um assento permanente no CSONU, que levou a diversas tentativas de articulações e ao aumento da participação efetiva do Brasil na ONU, como ficou evidenciado pela coordenação brasileira das tropas da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) a partir de 2004.

A partir do governo Lula, portanto, diversos fatores se alinham no sentido de favorecer o fortalecimento da parceria Brasil-Rússia. Primeiramente, nota-se que o governo interpreta o cenário internacional como crescentemente multipolar, ainda admitindo uma visão crítica no sentido de que esse cenário multipolar deveria favorecer mais os países em desenvolvimento. Em segundo lugar, essa interpretação irá influenciar a procura de uma maior articulação com os chamados países do Sul a fim de assegurar condições mais justas para os mesmos nos assuntos multilaterais. Finalmente, há uma procura pela diversificação das relações a fim de diminuir a dependência em relação aos países desenvolvidos, ainda que sem abrir uma frente de confronto com estes. Nesse sentido, a inserção internacional brasileira era extremamente favorável para que fosse encontrado um eixo de interesses convergentes com a Rússia, e o comportamento proativo dos brasileiros nesse sentido também foi de grande serviço para que a parceria de fato progredisse, ao menos em termos dos esforços políticos e econômicos. Sem dúvida, esse período de avanços no relacionamento bilateral deveu muito à política externa de

Lula e à sua visão do sistema internacional, a qual foi coerente, por sua vez, com os choques externos sofridos durante a administração de George W. Bush nos Estados Unidos.

3.3 Rússia: segundo governo Yeltsin e governo Putin

Em 1996, Evgenii Primakov substituiu Kozyrev como chanceler russo. No seu período à frente da condução da política externa russa, Primakov mostraria uma orientação mais condizente com a corrente pragmática da política externa russa, buscando diversificar as relações exteriores do país, especialmente dentro do espectro dos países em desenvolvimento (MCFAUL, 1997; SAKWA, 2008). Nesse sentido, a atuação de Primakov foi quase imune às críticas dispensadas a Kozyrev, uma vez que suas políticas eram apoiadas em grande parte pelas ideias da elite política russa, além de promoverem a restauração do orgulho nacional do país (DONALDSON; NOGEE, 2005). Em 1996, Primakov fez visitas oficiais a Cuba a fim de procurar estabilizar as relações decadentes com o antigo parceiro soviético, e no ano seguinte voltou à América Latina para visitas oficiais ao Brasil, Argentina e Colômbia, falando abertamente sobre a necessidade de uma maior multipolaridade na política mundial (DONALDSON; NOGEE, 2005). Dessa forma, é de destacada relevância o fato de que foram na gestão de Primakov

[...] as primeiras declarações por parte de autoridades russas cujo conteúdo era a defesa de um mundo multipolar. Ainda que a defesa explícita de uma configuração do sistema internacional multipolar por parte da Federação Russa apenas tenha sido documentada oficialmente no Conceito de Política Externa publicado via decreto presidencial em janeiro de 2000 [...], já no período de Primakov à frente do Ministério das Relações Exteriores a Rússia passou a manifestar mais fortemente algum incômodo com a hegemonia almejada pelos Estados Unidos. (ADAM, 2011, p. 43-44)

No segundo termo de Yeltsin (1996-1999), portanto, a mistura de cooperação e antagonismo com o Ocidente continuou. Assim, em 1997 seria assinada, com a China, uma declaração conjunta em que ambos os países clamavam pela defesa de uma ordem multipolar no pós Guerra Fria (FERDINAND, 2007). Apesar das suas convicções pessoais mais inclinadas a uma posição pró-Ocidental, o governo sofria pressões de dentro do parlamento e do exército para seguir uma política mais nacionalista. Ainda assim, a busca de uma política externa mais assertiva seria impedida em função da fraqueza econômica do país, da fraqueza do seu exército e dos problemas de saúde do presidente. Adicionalmente, a fraqueza da posição internacional da Rússia é provada mais uma vez em 1999 na questão dos conflitos em Kosovo, os quais geraram uma crise internacional na qual Moscou se viu novamente isolada

do Ocidente e sem muita persuasão com o aliado Iugoslavo¹⁹ (DONALDSON; NOGEE, 2005). Internamente, o ano de 1998 foi difícil para a Rússia: em agosto daquele ano, a crise financeira levou à desvalorização do rublo e à fuga em massa de capitais; ainda, entre 1998 e 1999 a Rússia teve cinco Primeiros Ministros, em meio a uma crise política que levou à resignação de Yeltsin em agosto de 1999, deixando Vladimir Putin como presidente em exercício e primeiro ministro ao mesmo tempo (DONALDSON; NOGEE, 2005).

Quando Putin assumiu a Presidência oficialmente, em 2000²⁰, ele herdou de Yeltsin um país enfraquecido econômica e politicamente, que havia passado uma década tentando conciliar os interesses de diferentes grupos domésticos em política externa, e cuja economia recém começava a se recuperar, após ter chegado ao seu nível mais baixo em 1994-5 e sofrido os efeitos da crise asiática de 1997-8. Putin precisaria, portanto, consolidar o papel do Estado como condutor da economia e da política externa, retomar o crescimento econômico e tentar evitar a perda de territórios na Chechênia e no norte do Cáucaso (MACFARLANE, 2006). Por outro lado, durante a presidência de Putin, a condução da política externa seria mais coordenada, sendo precisamente por meio de uma verticalização e da centralização do poder na figura do presidente que Putin procurou, com sucesso, evitar a incoerência do governo anterior, mantendo uma postura unificada e atingindo um quase consenso em termos do rumo político do país (LO, 2002).

O novo conceito de política externa, adotado em 2000, enfatizava a necessidade de combater a tendência em direção à criação de um mundo unipolar ao fortalecer as instituições internacionais, dando prioridade, na política externa russa, ao desenvolvimento de boas relações e parcerias estratégicas com os vizinhos da CEI e ao relacionamento de cooperação com a União Europeia, sendo o alargamento da OTAN visto de forma negativa. O relacionamento com os Estados Unidos é tratado mais brevemente que aquele com a UE, afirmando-se que apesar da ocorrência de desacordos sérios, a interação entre EUA e Rússia seria necessária para a garantia da segurança global. A África e a América Latina continuaram, como em 1993, recebendo pouquíssima atenção (DONALDSON; NOGEE, 2005).

No período entre a sua posse como presidente em janeiro de 2000 e os ataques ao WTC em 2001, a política externa de Putin seguiu uma orientação pragmática e cuidadosa,

¹⁹ A OTAN ignorou a posição contrária da Rússia e lançou ataques aéreos a Kosovo em 1999, levando os russos a fecharem a sede da OTAN em Moscou, mas sem outras grandes repercussões.

²⁰ Ele foi o Presidente em exercício antes disso, após um acordo com Yeltsin (ADAM, 2011).

sem grandes tendências identificáveis (LO, 2002). Ademais, o nível de ativismo presidencial cresceu substancialmente, com diversas viagens internacionais já no seu primeiro ano como presidente. Nesse sentido, ficava evidente o desejo de Putin de fazer uma política externa menos reativa. A favor dessa aspiração, viu-se um quase que desaparecimento da oposição política, o que proporcionou mais liberdade para as decisões políticas de Putin (DONALDSON; NOGEE, 2005) e uma retomada do crescimento econômico, impulsionado principalmente pelo aumento dos preços internacionais de energia (MACFARLANE, 2006)

Um dos primeiros atos de Putin ao assumir a presidência foi a ratificação do START II, após um grande esforço pessoal do presidente. Todavia, essa medida veio amarrada na condição de que o Tratado Antimísseis Balísticos (*ABM Treaty*)²¹ fosse mantido intacto, ou seja, os EUA poderiam ter o START II, mas não a defesa antimísseis balísticos que planejavam para a Europa. A manutenção do *ABM Treaty*, nesse sentido, era uma garantia para a Rússia de que a defesa antimísseis não sairia do papel. Para Donaldson e Noguee (2005), essa oposição à defesa antimísseis fazia parte de uma estratégia de Putin para antagonizar a hegemonia estadunidense. Essa estratégia incluiria também a formação de uma coalizão política para agir em concerto como parceiros estratégicos, o que levou Putin a visitar a China e a Coreia do Norte no início do seu mandato. Nesse primeiro ano, Putin também visitou Cuba em 2000, mas cuidou para não passar uma impressão de confronto com os EUA.

Após o ataque de 11 de setembro, o ambiente internacional se modificou substancialmente, levando uma mudança no curso da política externa da Rússia e dos EUA. Putin reagiu rápida e incisivamente, sendo o primeiro líder estrangeiro a oferecer apoio aos EUA²². A cooperação russa com os EUA foi sem precedentes nesse contexto, incluindo o compartilhamento de inteligência e a permissão de que os norte-americanos instalassem bases militares na Ásia Central para o combate ao terrorismo (O'LOUGHLIN; TUATHAIL; KOLOSSOV, 2004). Essa cooperação durou cerca de um ano após os ataques, mas Moscou logo percebeu que não receberia muitos dos benefícios que esperava com essa parceria (DONALDSON; NOGEE, 2005; AMBROSIO, 2005). Em dezembro de 2001 os EUA anunciaram que estavam unilateralmente denunciando o *ABM Treaty*, levando Moscou a

²¹ Assinado em 1972 pelos Estados Unidos e URSS, barrava os dois países de montar defesas contra mísseis balísticos, em um esforço de conter a corrida armamentista entre os países.

²² De acordo com Donaldson e Noguee (2005), a decisão de se aliar aos Estados Unidos veio rapidamente em função do pré-existente envolvimento russo com a luta contra o terrorismo islâmico e da situação na Chechênia. Ademais, a evolução do extremismo no Afeganistão ao longo dos anos 1990 e a guerra dos Bálcãs preocupavam a Rússia.

denunciar o START II²³ em seguida. Logo após a denúncia unilateral do tratado por parte dos Estados Unidos, sem consulta à Rússia, aquele país anunciou que estaria desenvolvendo uma defesa antimísseis na Polônia e na República Tcheca, o que serviu para alienar e recriar tensões com Moscou (LUKYANOV, 2010).

O Kremlin se opunha firmemente a um ataque militar no Iraque, afirmando que somente a ONU (onde tinha poder de veto) poderia sancionar legalmente o uso da força²⁴. Ainda assim, mesmo com o início da guerra, em 2003, sem o aval da ONU, e com a opinião pública fortemente hostil à ideia na Rússia, Putin afirmou que por razões políticas e econômicas, a Rússia não teria um interesse em uma derrota dos EUA (DONALDSON; NOGEE, 2005). Em maio, a Rússia apoiou uma resolução que acabava com as sanções impostas no Iraque pelo CSONU, o que legitimava a guerra estadunidense. Para Donaldson e Noguee (2005), esse comportamento faz parte de uma política de balança de poder, procurando balancear os EUA e a Europa um contra o outro, ao mesmo tempo em que balanceava a China²⁵ contra os EUA. Ainda, a disputa russo-americana com relação ao Iraque foi vista como uma inflexão generalizada da Rússia de volta a um comportamento de balança de poder, uma vez que o comportamento unilateral dos Estados Unidos se mostraria, por diversos motivos, inaceitável para a Rússia (AMBROSIO, 2005; LUKYANOV, 2010). Wohlforth (2003) lembra, contudo, que esse comportamento russo não significaria necessariamente uma mudança na orientação geral em direção ao Ocidente, uma vez que ele incluía um alinhamento com potências europeias.

Após a sua reeleição em 2004, Putin adquiriu quase que um poder autocrático ao dominar o parlamento russo com seu partido e obter mais de 70% dos votos para a presidência (DONALDSON; NOGEE, 2005). Além disso, a situação econômica do país apresentou

²³ Em 2002, uma reunião com Bush e Putin em Moscou deu origem ao SORT, que previa a redução do arsenal nuclear de ambos os países, mas em termos desfavoráveis para Moscou.

²⁴ Um dos motivos dessa oposição era econômico – o Iraque devia mais de 8 bilhões de dólares à Rússia desde o tempo da URSS, e a empresa russa de petróleo Lukoil possuía diversos contratos lucrativos com o governo iraquiano. Ademais, a Rússia era o maior parceiro comercial do Iraque. Em contraposição, Moscou precisava considerar o valor do investimento estadunidense na Rússia. Assim, quando um oficial do Iraque foi a Moscou argumentar o seu caso com Putin em janeiro daquele ano, o mesmo se recusou a recebê-lo (DONALDSON; NOGEE, 2005).

²⁵ No caso do relacionamento bilateral entre Rússia e China, Ferdinand (2007) aponta que, apesar de diversas iniciativas terem sido tomadas desde os anos 1990, ainda havia desconfianças entre os países e questões de fronteira não resolvidas. Em 2001 foi criada a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), que incluía China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão e Uzbequistão. Apesar disso, a cooperação bilateral foi instável até cerca de 2004, quando esforços começaram a ser feitos para efetivamente resolver os pontos de tensão entre os países. Para Donaldson e Noguee (2005), a criação da OCX servia para contrabalancear a influência dos EUA na Ásia Central e, ao mesmo tempo, aumentar o perfil chinês e russo mundialmente. Entretanto, desde a criação da Organização, os líderes chineses procuraram deixar claro que ela não era uma aliança contra nenhum terceiro país, ficando implícita a referência aos Estados Unidos (FERDINAND, 2007).

melhoras no governo de Putin, quando o PIB demonstra um crescimento de 134,7% entre os anos de 2000 e 2005, devido aos lucros com as vendas do setor de energia e aos investimentos estatais em indústria e infraestrutura (LOBER; GRASS, 2007). O preço do petróleo aumentou em cerca de cinco vezes entre 1998 e 2006. Nesse ano, a indústria de petróleo e gás foi responsável por 55% da renda das exportações russas, e a produção de energia representou de 16 a 20% do PIB russo (SAKWA, 2008). No seu segundo mandato, permaneceram dois pontos principais de tensão com o Ocidente: a relação da Rússia com seus vizinhos e a expansão da OTAN para os países bálticos. Por outro lado, a retórica de Putin no ano de 2004 continuava defendendo a parceria com os EUA, mesmo que diversas políticas desses países conflitassem com os interesses russos, como a defesa antimísseis, a expansão da OTAN e a guerra no Iraque. Nesse contexto, esse comportamento é atribuído frequentemente ao pragmatismo de Putin, no sentido de que ele fazia concessões naqueles pontos em que sabia que não poderia ganhar (DONALDSON; NOGEE, 2005; MACFARLANE, 2006). Para Tsygankov (2010a), já no começo do segundo mandato de Putin a política externa russa sofre uma mudança de rumo para se tornar mais “assertiva”, porém não mais agressiva. Isso se refletiria, mais uma vez, também no relacionamento russo-chinês, com a assinatura de mais uma declaração conjunta em defesa da multipolaridade no ano de 2005 (FERDINAND, 2007). Assim, Rússia não aceitaria mais o status de *junior partner* do Ocidente que predominou nos anos 1990, o que seria demonstrado mais fortemente no discurso de Putin na Conferência de Munique de 2007, no qual criticou o unilateralismo norte-americano e afirmou considerar o modelo unipolar inaceitável:

Estamos presenciando um desdém cada vez maior pelos princípios básicos do direito internacional. [Os Estados Unidos] passaram por cima das suas fronteiras nacionais em todos os sentidos. Isso é visível nas políticas econômicas, políticas, culturais e educacionais que eles impõem sobre outras nações. [...] Eu estou convencido de que chegamos àquele momento decisivo em que precisamos pensar seriamente sobre a arquitetura de segurança global. (PRESIDENT OF RUSSIA, 2007)²⁶

Um dos motivos dessa nova atitude seria a nova capacidade material da Rússia, a qual, após vários anos seguidos de grande crescimento econômico, chegava, em 2007, ao nível em que estava antes do colapso soviético (TSYGANKOV, 2010a). Esse e outros indicadores econômicos positivos levaram a uma estabilização doméstica e a uma maior confiança por parte da Rússia nos assuntos externos. Contudo, três fatores traziam receio a Moscou com

²⁶ Tradução livre do original em inglês: “*We are seeing a greater and greater disdain for the basic principles of international law. [The United States] has overstepped its national borders in every way. This is visible in the economic, political, cultural and educational policies it imposes on other nations. [...] I am convinced that we have reached that decisive moment when we must seriously think about the architecture of global security.*”

relação ao comportamento dos Estados Unidos: primeiramente, o Kremlin temia que uma “revolução colorida” similar à ocorrida na Ucrânia²⁷ ocorresse dentro da Rússia; em segundo lugar, a Rússia se via cada vez mais cercada por regimes pró-ocidentais na região da antiga URSS; finalmente, Moscou se via vulnerável à radicalização do Islã. Com isso em mente, Moscou avaliou que uma política externa puramente defensiva não poderia mais prover estabilidade e segurança para a Rússia, e era necessário tomar medidas ativas para defender os seus interesses (TSYGANKOV, 2010a). Para Lukyanov (2010), a nova assertividade russa era uma expressão da profunda desilusão em relação às expectativas anteriores da Rússia em relação ao Ocidente. Nesse sentido, o ano de 2007 marcaria o fim definitivo do período, iniciado com a dissolução da URSS, em que a Rússia nutria esperanças de eventualmente se integrar à esfera ocidental, com base na interpretação de que a arquitetura do sistema internacional estava em declínio.

Assim, apesar de continuar cooperando fortemente com os Estados Unidos em algumas áreas após o 11 de setembro, diversos fatores deram origem a conflitos, como a atuação estadunidense com relação ao Irã e à Coreia do Norte, além da venda, por parte da Rússia, de armas para diversas regiões, incluindo a América Latina e o Oriente Médio. Ademais, a promoção dos interesses energéticos russos fora de suas fronteiras causava ansiedade aos EUA, que buscavam investimentos alternativos na região da Ásia Central (DONALDSON; NOGEE, 2005). Nesse contexto, cresceram as discussões sobre a possibilidade de se chegar a um conflito aberto com os Estados Unidos, ou de se estar presenciando uma “nova Guerra Fria” (SIMES, 2007; SAKWA, 2008). Não havia dúvidas, nesse sentido, de que a Rússia deixara de se submeter ao Ocidente na condição de suplicante. Por outro lado, diversas análises prontamente apontaram a continuação da cooperação com os Estados Unidos e a indisposição (ou mesmo incapacidade), por parte da Rússia, de adentrar em uma situação desfavorável com o Ocidente que pudesse prejudicar as suas prioridades mais pragmáticas, como a modernização interna e a consolidação nos antigos territórios soviéticos (WOHLFORTH, 2003; SAKWA, 2008). Nesse sentido, Sakwa (2008, p. 246)

²⁷ A partir dos anos 2000, diversas chamadas “revoluções coloridas” começaram a ocorrer em antigos países comunistas: em 2000 na Sérvia, em 2001 e 2006 na Belarus, em 2003 na Geórgia, em 2004 na Ucrânia e em 2005 no Quirguistão. Na Ucrânia a revolução foi chamada de Revolução Laranja, e ocorreu após denúncias de fraude nas eleições presidenciais que elegeram o candidato que a Rússia apoiava. Os protestos levaram à anulação das eleições e à eleição do candidato considerado pró-Ocidental.

afirma que “a Rússia não se apresenta como uma *alternativa* ao Ocidente; mas ela reivindica *autonomia*”²⁸.

Concretamente, portanto, os anos 2000 até 2007 marcariam alguns dos momentos mais predispostos a polêmicas no relacionamento entre Rússia e Estados Unidos. O breve período de alinhamento após os atentados de 2001 logo deu lugar a discussões sobre uma nova balança de poder, conforme a situação do Iraque se desenrolava. Ao mesmo tempo, o pragmatismo da política externa de Putin manteve-se um quase consenso entre os analistas, mesmo quando este levou a Rússia a posições mais próximas ao Ocidente. Parece difícil, contudo, desafiar a noção de que a Rússia começava, nos anos pós-Iraque, a efetivamente se destacar do Ocidente e procurar uma política verdadeiramente autônoma que defendesse seus interesses nacionais. Nesse sentido, a Rússia de Putin encontrou no Brasil do final do governo FHC e do governo Lula um parceiro com uma visão similar da ordem internacional que se construía, e que se propunha, especialmente no caso do último governo, a trabalhar ativamente para que essa ordem favorecesse os interesses dos países em desenvolvimento, entre os quais a Rússia, querendo ou não, se encaixa facilmente após a decadência econômica dos anos 1990.

3. 4 A parceria Brasil-Rússia e a defesa da multipolaridade

Conforme já visto no capítulo anterior, a visita do então ministro das relações exteriores russo, Evgenii Primakov, a Brasília, em 1997, foi o marco que atribuiu novo impulso às relações russo-brasileiras. Na ocasião foi emitido um documento chamado Declaração sobre os Princípios de Interação entre o Brasil e a Rússia com Vistas ao Século XXI, no qual as partes afirmam estarem “cientes das transformações profundas que ocorrem no mundo pós-Guerra Fria e da necessidade de se formar um equilibrado sistema multipolar de relações entre os Estados”, comprometendo-se a estreitar as suas relações bilaterais e destacando diversos pontos de convergência entre as visões políticas dos dois países, principalmente no que se refere ao papel da ONU como principal foro internacional, ao apoio às iniciativas de desarmamento e de controle de armas nucleares, químicas e biológicas, à condenação do terrorismo e à defesa dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 1997a). Também foram assinados acordos nas áreas de educação, cultura, ciência e tecnologia, com destaque para um acordo sobre a cooperação na pesquisa e uso pacífico do

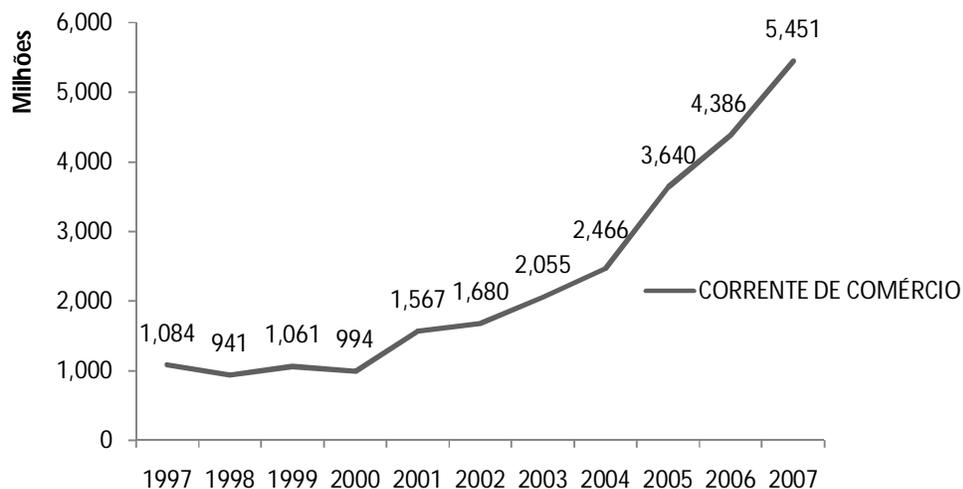
²⁸ Tradução livre do original em inglês: “*Russia does not set itself up as an alternative to the West; but it does claim autonomy*” (grifos no original).

espaço exterior, incluindo a construção de sistemas espaciais e a utilização da Base de Alcântara, no estado do Maranhão, para o lançamento de satélites pelos russos (BACIGALUPO, 2000).

O maior destaque se dá para a constituição, na mesma ocasião, da Comissão Russo-Brasileira de Alto Nível de Cooperação (CAN), a ser chefiada pelo Primeiro Ministro da Rússia e pelo Vice-Presidente Brasileiro (VIZENTINI, 2009). Essa comissão foi criada com o intuito de ser 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 outras, sendo constituída pela Comissão Intergovernamental de Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica (criada em 1981) e pela Comissão para Assuntos Políticos (BRASIL, 1997b).

A partir de 1997 ocorre a intensificação da produção de uma base jurídica para a cooperação entre Brasil e Rússia, demonstrativa da própria vontade política dos governantes de ambos os países para intensificar as parcerias bilaterais em diversos setores. Nesse contexto, é notável o crescimento da corrente de comércio bilateral entre os países, que bateu recordes sucessivos a partir de 2003, quando superou pela primeira vez o valor de US\$ 2 bilhões (BRASIL, 2012). Nos anos seguintes, o comércio continuou crescendo, chegando a superar o valor de US\$ 7 bilhões em 2008 e 2011 (BRASIL, 2012). Além disso, desde 2001 o comércio com a Rússia tem sido superavitário para o Brasil, com o saldo chegando a US\$ 2,5 bilhões em 2006 (BRASIL, 2012).

Gráfico 2 – Corrente de comércio bilateral Brasil-Rússia entre 1997 e 2007 (em US\$)



Fonte: elaboração própria, com base em dados do BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012.

A instabilidade econômica e política da Rússia entre 1998 e 1999 significou o atraso das reuniões bilaterais de cooperação planejadas para o biênio (BACIGALUPO, 2000). Nesse momento, o próprio Brasil foi afetado também pela crise, a qual se espalhou para o âmbito do Mercosul e causou uma reorientação geral da política externa de FHC. Em 1999, a Rússia declara o seu apoio à eventual inclusão do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, caso este seja ampliado. Esta ambição é um aspecto constante na política externa brasileira dos últimos 20 anos, sendo a Rússia o primeiro membro permanente do órgão a apoiar as aspirações brasileiras (ARRAES, 2005). Simultaneamente, o Brasil declara total apoio à eventual adesão russa a Organização Mundial do Comércio (VIZENTINI, 2009). Assim, a década de 1990 termina com o relativo avanço das iniciativas bilaterais e com um importante aspecto simbólico no apoio russo à candidatura brasileira ao assento permanente do Conselho de Segurança da ONU (CSONU).

Em 2000 ocorre a primeira reunião da Comissão de Alto Nível, com a visita do vice-presidente Marco Maciel à Rússia, quando são assinados o Plano de Ações Conjuntas Brasil-Rússia e o Acordo Bilateral sobre as Relações de Parceria, o qual prevê a cooperação bilateral em diversas áreas, tais como desarmamento, consultas políticas, ampliação do quadro jurídico bilateral, cooperação econômica, comercial e tecnológica, meio ambiente, direitos humanos e cooperação cultural (BRASIL, 2000). Esse é mais um momento que demarca um ponto forte de intensificação das relações, e mais uma vez pode-se dizer que há coerência dos

acontecimentos bilaterais com as orientações políticas gerais de cada país, bem como do cenário internacional. Na Rússia, apesar da recente crise política que culminara com a renúncia do presidente Boris Yeltsin, o governo de Putin já indicava uma política externa mais assertiva para o país, tendo falado abertamente contra uma dominação de poder por parte dos Estados Unidos. No Brasil, o então presidente FHC já iniciara a sua crítica à chamada “globalização assimétrica” e a reaproximação com países em desenvolvimento, dentre os quais se incluiu a Rússia (VIZENTINI, 2005).

Em dezembro de 2001, o então Primeiro Ministro da Rússia, Mikhail Kassianov, faz visita oficial ao Brasil, da qual resultam acordos sobre cooperação aduaneira, defesa da concorrência, turismo e política de concorrência. Também foi assinada, na ocasião, uma declaração conjunta sobre o combate ao terrorismo, na qual os países enfatizam “a necessidade de atribuir orientação mais solidária e justa ao processo de globalização, de forma a garantir as bases de uma nova ordem mundial que [...] minimize as assimetrias que ainda caracterizam as relações internacionais” (BRASIL, 2001).

Em 2002, o Presidente Cardoso é convidado oficial de Putin em Moscou, ocasião em que os mandatários assinaram uma Declaração Conjunta que cobre desde o desarmamento nuclear até conflitos na Ásia, no Oriente Médio e na América Latina, manifestando sua “disposição de elevar o relacionamento bilateral ao nível de uma parceria estratégica de longo prazo” (BRASIL, 2002a). Na mesma ocasião foram assinados também um tratado de extradição, um programa de intercâmbio cultural e educacional (que ainda não entrou em vigor), e um memorando de entendimento sobre cooperação em tecnologias militares, que prevê a realização de pesquisas científicas e trabalhos experimentais visando à produção de material de emprego militar, bem como a cooperação para aquisição e produção desse tipo de material (BRASIL, 2002b). Nesse contexto, é importante notar a breve reorientação da política externa russa ocorrida após os ataques do 11 de setembro. Durante aproximadamente um ano após os ataques, os russos fizeram o possível para cooperar com os Estados Unidos. Entretanto, conforme essa cooperação demonstrou gerar poucos frutos para os russos, ao mesmo tempo em que se consolidava a ideia de que a Guerra no Iraque ocorreria mesmo sem a aprovação da ONU, as ações dos russos se mostraram cada vez mais ambíguas em relação aos Estados Unidos, e com a deflagração no conflito, em 2003, as relações haviam de fato se deteriorado. Do lado brasileiro, a ação unilateral americana também gerou crescente ressentimento. Pode-se dizer que esse momento internacional solidificou a ideia, para ambos os países, de que a concentração unipolar de poder nas mãos dos Estados Unidos era de fato

indesejável, o que, por sua vez, favoreceu uma atitude mais pragmática em política externa por ambas as partes e a continuação da aproximação entre os países.

A partir do governo Lula da Silva, observa-se uma renovação do impulso das relações bilaterais em todos os sentidos (VIZENTINI, 2009). Em 2003, a convergência das visões brasileira e russa sobre o sistema internacional foi claramente demonstrada quando o então chanceler brasileiro Celso Amorim fez visita oficial à Rússia, da qual se originou uma declaração conjunta em que se afirma existir uma convergência ou proximidade de posições entre Brasil e Rússia sobre um amplo leque de questões, especialmente “a respeito da formação de um novo e mais justo sistema das relações multilaterais [...], em contexto de repúdio total ao recurso unilateral à força nas relações internacionais” (BRASIL, 2003). Em 2004, o então Presidente russo Vladimir Putin é recebido em visita oficial a Brasília, constituindo a primeira visita de um Chefe de Estado da Rússia ao Brasil. Mais uma vez, a convergência das visões russas e brasileiras sobre a necessidade de formação de uma “ordem mundial democrática e justa” foi ressaltada em declaração conjunta (BRASIL, 2004a). Na ocasião foi assinado um Programa de Cooperação em Ciência e Tecnologia e um memorando de entendimento sobre cooperação na área espacial, que previa o desenvolvimento conjunto da variante modernizada do VLS-1 (veículo lançador de satélites) brasileiro, bem como o desenvolvimento conjunto de satélites geoestacionários e seus veículos de lançamento a serem utilizados pelo governo brasileiro, e o desenvolvimento da infraestrutura espacial terrestre do Centro de Lançamento de Alcântara (BRASIL, 2004b). No mesmo ano, foi realizado em São Petersburgo o primeiro fórum de negócios Brasil-Rússia, resultando na criação de um Conselho Empresarial (VIZENTINI, 2009).

Em 2005, Lula é recebido em visita oficial a Moscou, na qual foi aprovada uma Declaração Conjunta dizendo respeito a diversos pontos da cooperação entre os países, com destaque para a área espacial, e na qual declaram sua intenção de estreitar a sua cooperação bi e multilateral em prol de uma ordem mundial multipolar (BRASIL, 2005). Também foi assinado um Memorando para a criação de um Grupo de Trabalho Conjunto entre as agências espaciais de ambos os países, além do contrato que levaria, no ano seguinte, ao primeiro astronauta brasileiro a ser enviado ao espaço na nave russa Soyuz (BRASIL, 2005; VIZENTINI, 2009). No ano de 2006 ocorre a quarta reunião da CAN, em Brasília, que dá origem a uma declaração conjunta e outros acordos específicos de cooperação bilateral.

Com a descoberta de um novo campo de exploração de petróleo no pré-sal brasileiro, no ano de 2007, abriram-se novas oportunidades e novos interesses na cooperação bilateral no

setor de energia. Já no ano seguinte a empresa russa Gazprom anunciou a instalação de um escritório da empresa no Brasil e o início da cooperação com a Petrobras (LULA DA SILVA, 2008).

Vale ressaltar que esse momento de avanço das relações bilaterais entre 2005 e 2007 se deu novamente em um contexto de forte retórica contrária à unipolaridade e ao unilateralismo dos Estados Unidos sob George W. Bush. O período incluiu a segunda metade dos mandatos tanto de Putin, na Rússia, quanto de Lula, no Brasil, nos quais ambos os governantes, tendo logrado reestabelecer um ciclo de crescimento econômico em seus países, puderam agir mais assertivamente no cenário internacional. No contexto da Rússia, especialmente a partir de 2007, o afastamento em relação aos Estados Unidos era perceptível. Quanto ao Brasil de Lula, certamente a prioridade dada pelo governo ao desenvolvimento das relações Sul-Sul, dentro do contexto da promoção da multipolaridade, favoreceram ainda mais a aproximação com a Rússia.

4 A CONSOLIDAÇÃO DA PARCERIA ESTRATÉGICA, OS BRICS E A ASCENSÃO DOS POLOS EMERGENTES (2008-2011)

A partir de 2008, a parceria entre o Brasil e a Rússia começou a ensaiar a formação uma nova camada de cooperação multilateral quando da criação do BRIC como grupo institucionalizado²⁹ (que, a partir de 2010, se tornaria BRICS), o que adicionaria nova dimensão, também, às relações bilaterais entre os países. A formação do grupo e o seu ativismo e relativo sucesso de coordenação internacional sem dúvidas serviu para fortalecer os mesmos princípios já defendidos pela parceria bilateral entre Brasil e Rússia, ou seja, em termos gerais, a defesa pacífica de uma ordem internacional multipolar, com a maior representatividade dos países em desenvolvimento, o respeito ao direito internacional e a defesa do multilateralismo, principalmente no âmbito da ONU. Dessa forma, a partir de 2009, torna-se praticamente impossível dissociar as relações Brasil-Rússia do debate sobre os BRICS e o papel dos países emergentes na nova ordem internacional, ainda que o grupo em si apresente, até o momento, um nível alto de informalidade e relativamente baixo de institucionalização.

Esses desenvolvimentos foram acompanhados, no âmbito do cenário político e econômico internacional, da ascensão de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos e de uma crise econômica comparada, em termos dos seus efeitos devastadores para as economias desenvolvidas, à crise de 1929. Nesse sentido, tanto o governo de Obama, ao sinalizar um relativo retraimento em relação à postura agressivamente unilateral do governo anterior, quanto o bom desempenho das economias emergentes frente à crise, começaram a consolidar de fato a ideia generalizada de um mundo multipolar com um papel importante por parte das economias em desenvolvimento, ainda que os Estados Unidos permaneçam como potência militarmente predominante. Não se deve, contudo, superestimar o potencial futuro das relações entre Brasil e Rússia em função desse cenário. Seja por problemas internos dos países, seja por reflexos da crise no potencial de projeção internacional dos mesmos, não há falta de analistas céticos com relação ao futuro dos BRICS ou mesmo que prevejam o fim do grupo. Ainda que por vezes exagerado, esse ponto de vista serve como importante lembrete dos inúmeros desafios para a cooperação bi e multilateral entre Brasil e Rússia.

²⁹ O acrônimo BRIC foi criado em 2001, mas só se tornou um grupo de fato no ano de 2008.

4.1 A crise financeira mundial, o reconhecimento dos emergentes e o recuo dos Estados Unidos

Se a presidência de George W. Bush conseguiu gerar uma crítica quase que consensual a respeito da sua atuação doméstica e internacional, a de Barack Obama, no seu primeiro mandato, gerou exatamente o oposto, ou seja, uma diversidade de opiniões e críticas que dificilmente gerariam um consenso, fosse ele positivo ou negativo (QUINN, 2011). Ainda assim, de maneira simplificada, pode-se afirmar que a política externa de Obama inicialmente seguiu um caminho diferente daquele caracterizado pela presidência anterior, mostrando-se mais retraído quanto à utilização do poder americano e aplicando uma retórica suavizada com relação ao ativismo norte-americano no exterior (QUINN, 2011; CAROTHERS, 2012). No caso da Rússia, esse posicionamento resultaria na sugestão de um *reset*, ou reinício, das relações, após estas chegarem a um dos seus pontos mais baixos em 2007 e 2008 (QUINN, 2011).

Essa imagem do início do governo Obama também era apoiada pelo fato de que já em 2002 o mesmo criticara a guerra do Iraque, o que o diferenciou de outros políticos do Partido Democrata já no período das eleições de 2008 (LINDSAY, 2011). Concretamente, após a sua posse em 2009, o Presidente deu início a um recuo em muitas das políticas mais criticadas de Bush, inclusive ordenando a retirada das tropas do Iraque. Essas atitudes geraram otimismo internacionalmente, com Obama sendo o vencedor do Prêmio Nobel da Paz de 2009. Conforme ia encontrando dificuldades na condução da sua política externa, Obama era cada vez mais visto como um líder pragmático, que buscava resultados baseados em proposições racionais, e não em ideologias (MILNE, 2012; LINDSAY, 2011).

Ao mesmo tempo, Obama avançou no reconhecimento do papel das potências emergentes e da difusão do poder na ordem internacional, como demonstrado pela elevação do G20 em relação ao G8. Segundo Milne (2012, p. 942), isso foi feito não somente para antecipar as mudanças globais de poder antes que elas fossem inteiramente realizadas, mas para dar aos países emergentes e em desenvolvimento um papel maior nas decisões que transcendem o Estado nacional e precisam ser resolvidas coletivamente. Para Carothers (2012), esse reconhecimento foi coerente com a maior multipolaridade já existente no cenário internacional, a qual significa que os Estados Unidos tem um papel menos dominante, ainda que continue extraordinariamente poderoso. Nesse sentido, o declínio relativo dos Estados Unidos e da Europa foi ainda mais pronunciado após os efeitos da crise econômica de 2007 e 2008 e da recessão global que se seguiu, a qual atingiu os mesmos notadamente mais

fortemente do que os países em desenvolvimento. Nesse contexto, o crescimento do PIB da Rússia, que continuava a níveis altos até 2008, foi de -7.8% em 2009, retornando a níveis altos de crescimento nos anos seguintes. O Brasil, por outro lado, teve um crescimento de -0,3% no ano de 2009, também se recuperando rapidamente. Em comparação, países europeus, como a Irlanda e a Grécia, tiveram crescimento negativo em todos os anos entre 2008 e 2011, acompanhados de uma crise generalizada da moeda europeia (WORLD BANK, 2012). Os Estados Unidos também tiveram crescimento negativo em 2008 e 2009 e uma recuperação lenta, com fortes efeitos sociais (WORLD BANK, 2012). Dessa forma, a preocupação doméstica com os efeitos da crise teria servido, também, para diminuir o poder externo dos Estados Unidos (LINDSAY, 2011).

Ainda no contexto de uma postura internacional mais conciliadora, e sob forte oposição russa, em 2009 a ideia do sistema de defesa antimísseis defendida pela administração de Bush foi modificada por Washington, com a remoção do projeto das bases na Polônia e na República Tcheca (BRUNO, 2009). Além disso, nos anos de 2010 e 2011, uma série de levantes políticos no Oriente Médio, conhecidos como a Primavera Árabe, marcaram o cenário internacional e transformaram o seu contexto regional (DALACOURA, 2012). A série de eventos que se iniciou com protestos e com a retirada do governo do poder na Tunísia, em 2010, seguiu para o Egito e para a Líbia, onde o CSONU aprovou a intervenção da OTAN, e resultou na retirada dos governos desses países (DALACOURA, 2012). Além desses, crises similares ocorreram em Bahrain, no Iêmen e na Síria, e protestos de menor escala ocorreram em outros países do Oriente Médio e da África. No caso da Líbia, a Rússia se absteve na votação do CSONU que levou à intervenção armada no país. Já no caso da intervenção armada na Síria, a Rússia (juntamente com a China) vetou qualquer possibilidade de intervenção armada naquele país, abrindo espaço para diversas críticas por parte do Ocidente e de acusações de que a Rússia estaria se isolando e apoiando um regime criminoso em nome de interesses econômicos. Contudo, a persistência dos russos em relação a sua oposição indicou, para Lukyanov (2012), que se tratasse na verdade de uma questão de reafirmar o status da Rússia como potência internacional cuja opinião não pode ser descartada. Sobre a situação, o Brasil de Dilma considera a dicotomia entre as posições de russos e chineses em contraste com o Ocidente como mais uma demonstração de que o mundo é de fato multipolar (OLIVEIRA; CELESTINO, 2012).

4.2 Brasil: final do governo Lula e início do governo Rousseff

Os dois últimos anos do governo Lula foram de continuidade e aprofundamento das políticas desenvolvidas até então. Ainda em 2008, foi publicada a Estratégia Nacional de Defesa, indicando não uma aspiração belicista por parte do Brasil, mas um desejo de fortalecer as capacidades materiais brasileiras a fim de melhor defender os seus interesses, entre este o do desenvolvimento do país (AMORIM, 2011). Ademais, os avanços no projeto de inserção internacional autonomista do Brasil enquanto parte de um grupo de países emergentes foi facilitado quando da crise financeira de 2008, que deixou clara a vulnerabilidade dos países ricos, em contraste com um desempenho relativamente melhor por parte dos países em desenvolvimento (CERVO, 2010; PECEQUILO, 2010). Nesse contexto, é compreensível o convite feito pelo G-8 (Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Japão e Rússia) para que o chamado G-5 (China, Índia, África do Sul, México e Brasil) mais o Egito se juntassem ao grupo em 2009, tornando-se o G-14. Mais adiante, o G-8 daria lugar ao chamado G-20 financeiro, e o primeiro grupo seria declarado “morto” pelo então chanceler Amorim (CERVO, 2010). Consoante com a estratégia de diversificação das parcerias do governo brasileiro, em 2009 a China se tornou oficialmente o principal parceiro comercial do Brasil, superando pela primeira vez os Estados Unidos (BRASIL, MDIC, 2009). No mesmo período, viu-se um aumento considerável tanto do investimento de empresas brasileiras no exterior quanto do IDE de empresas estrangeiras no Brasil, fazendo com que as reservas internacionais triplicassem em 2008 (CERVO, 2010).

Em relação aos EUA, Pecequilo (2010) aponta que, a partir da administração Obama, as altas expectativas para possíveis avanços no relacionamento bilateral e multilateral não foram cumpridas, uma vez que aquele país estava demasiado envolvido com problemas domésticos, além das guerras do Iraque e do Afeganistão. Ainda assim, apesar da existência de pontos de tensão ou afastamento entre os países, especialmente no que diz respeito ao comércio e às negociações na OMC, em um contexto mais amplo as relações bilaterais não teriam sofrido um golpe com a presidência de Obama, cujo governo marcaria um reconhecimento do papel brasileiro no cenário internacional, juntamente com outros países em desenvolvimento.

A priorização da integração regional no âmbito da América do Sul enquanto polo de projeção internacional para o Brasil também se manteve e se intensificou no período. Nesse sentido, o maior destaque é a formação, em 2008, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), inicialmente idealizada sob o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Essa organização integra os países do Mercosul e da Comunidade Andina de

Nações, mas sua integração se deu primeiramente nos âmbitos políticos e estratégicos, ao contrário daquelas organizações, que iniciaram pelo aspecto econômico (CERVO, 2010). O Tratado Constitutivo da UNASUL entrou em vigor em 2011, fazendo da organização uma entidade jurídica. No caso da crise de Honduras em 2009³⁰, Brasil e Estados Unidos divergiram, com o Brasil demonstrando sua nova esfera da ação na América Central. No ano seguinte, o Brasil propôs a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), sem a participação dos Estados Unidos.

Finalmente, com a formação dos BRICS, solidificou-se a ideia, já presente desde o início do governo Lula, de que algumas iniciativas da política externa do governo Lula foram voltadas à busca de uma nova configuração da geografia mundial e um novo equilíbrio nas relações Norte-Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; LIMA; HIRST, 2006; VISENTINI; SILVA, 2010; FLEMES, 2010). Nesse contexto, para Fledes (2010, p. 151-2), a iniciativa dos BRIC seria apenas o último exemplo de diversas iniciativas brasileiras dentro de uma estratégia de *soft balancing*:

Em resumo, fora temas pontuais, como o princípio de “responsabilidades compartilhadas, mas diferenciadas” em relação a mudança climática, o que têm em comum os países BRIC é sobretudo a demanda de uma reforma multilateral por meio de *soft balancing*, em detrimento das grandes potências estabelecidas. Isto se aplica especialmente às instituições de Bretton Woods e ao interesse dos países BRIC de subir na hierarquia econômica mundial. Mas [...] a iniciativa BRIC é somente uma a mais dentro de muitas outras, como o IBAS ou o G21. A estratégia de *soft balancing* aplicada pelo Brasil e seus pares já marcou a ordem mundial dos últimos anos.

Percebe-se, portanto, que o contexto do final do governo Lula no Brasil foi extremamente favorável para as relações Brasil-Rússia, na medida em que estas já se encaminhavam para uma aproximação maior desde 1997, e as condições que permitiam a formação de um eixo de interesses entre os dois países continuaram se intensificando. Nesse sentido, a crise de 2008-9 seria instrumental na formação de uma nova camada de cooperação multilateral, ao adicionar legitimidade às demandas dos países em desenvolvimento e fortalecer a convergência dos pontos de vista dos governos brasileiro e russo acerca dos principais temas multilaterais. Por fim, a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa de 2008 foi consoante com uma maior aproximação nesse âmbito, tendo em vista a ambição brasileira de reconstruir as suas forças armadas e os recursos importantes que a Rússia tem a oferecer nesse contexto.

³⁰ Em 2009, um golpe militar retirou do poder o Presidente Manuel Zelaya, o qual recebeu refúgio na embaixada brasileira em Honduras. O Brasil foi contra o golpe, enquanto os Estados Unidos mudaram de opinião e acabaram apoiando o golpe e o novo governo eleito (PECEQUILO, 2010).

O governo de Dilma Rousseff, que se iniciou em 2011, apesar de estar ainda no período inicial de seu mandato, já introduziu nos seus primeiros meses um conceito que, espera-se, irá nortear a ação externa brasileira em todo seu mandato. Em discurso no Itamaraty, o então recém-nomeado chanceler brasileiro Antonio Patriota afirmou:

Falamos muito de um novo mundo geopolítico, de novas configurações geopolíticas, do surgimento de um mundo multipolar, mas a multipolaridade em si mesma não trará melhores condições de inserção internacional para o Brasil ou para os países menos desenvolvidos da nossa região, para países da África e outros países. É preciso que trabalhemos muito para que tenhamos um cenário internacional com uma multipolaridade benigna, uma multipolaridade de cooperação, de mecanismos [de] deliberação mais representativos e legítimos (BRASIL, 2011a).

Com o termo “multipolaridade benigna”, a administração de Rousseff pretende dissociar a ideia de multipolaridade (nesse caso, considerada como um fato já consolidado no sistema internacional) de outros períodos em que uma configuração global similar levou a conflitos ao invés da cooperação (ANTUNES, 2011). Em geral, a expectativa para a condução da política externa no governo de Rousseff tem sido a de que haja mais continuidades do que rompimentos em relação ao governo anterior, especialmente ao considerar-se a afinidade de posições entre a própria Presidenta e o Presidente Lula, e entre o atual chanceler Patriota e o chanceler do governo anterior, Celso Amorim. Este, por sua vez, passou ao cargo de Ministro da Defesa, demonstrando a vontade do governo atual de não romper totalmente com a administração anterior. Sobre o conceito de multipolaridade benigna, Amorim (2011) afirma que este se refere a uma maior representatividade dos mecanismos de gestão da governança global, bem como ao respeito aos princípios do multilateralismo, de maneira a diferenciar a ordem multipolar atual daquela do concerto europeu do século XIX.

Ainda assim, algumas mudanças foram anunciadas pelo chanceler Patriota. O mesmo afirmou que, apesar de a cooperação Sul-Sul, um dos principais focos da administração anterior, permanecer como grande centro de atenção do atual governo, aquela não será desenvolvida em detrimento da cooperação com as grandes potências. Outro ponto marcante já no início do governo Rousseff é o foco na promoção dos direitos humanos, que levou o Brasil a votar favoravelmente na ONU com relação ao envio de uma inspeção sobre violações de direitos humanos ao Irã, posição que demonstra um desvio com relação à política do governo Lula nessa questão. Ademais, espera-se e, até o momento, confirma-se essa expectativa, de que a Presidenta desenvolva a política externa nacional com uma mudança de estilo em relação ao Presidente Lula da Silva, ou seja, com menos foco na figura presidencial e mais espaço para o trabalho do Itamaraty (BRICS MONITOR, 2011).

Ainda, pode-se afirmar que o foco na integração regional como base de inserção global por parte do Brasil deve permanecer no governo Dilma, tendência indicada principalmente pela intensificação do foco na UNASUL. Nesse sentido, o âmbito da defesa da região sul-americana ganha paulatinamente mais destaque, com o Ministro da Defesa Celso Amorim afirmando que “o encaminhamento das questões próprias ao Atlântico Sul deve ser feito sem a presença de Estados ou organizações de Estados estrangeiros à região” (AMORIM, 2011, p. 273). Com relação aos Estados Unidos, apesar do presidente Obama ter visitado o Brasil em 2011, nenhum avanço concreto se desenvolveu a partir dessa visita, e as relações no âmbito do governo Dilma tem sido consideradas protocolares, ao mesmo tempo em que a dependência em relação à China se intensificaria (PASSOS, 2012).

Dessa forma, o que se pode esperar do governo Dilma é uma política externa mais planejada e articulada pelo Itamaraty do que no governo Lula. Ainda assim, as tendências gerais devem permanecer, especialmente as ambições por um papel mais representativo no cenário internacional ligado à estratégia de desenvolvimento do país. Dessa forma, pode-se esperar, da parte brasileira, a procura por um amadurecimento nas relações com a Rússia, calcada na percepção de que a ordem multipolar significa uma inserção internacional dos dois países com mais responsabilidades nos regimes internacionais. Normativamente, pode-se afirmar que é desejável que o maior espaço de articulação concedido ao Itamaraty resulte em iniciativas mais concretas de cooperação bilateral, permitidas pela construção da extensa base jurídica para a cooperação desenvolvida até o momento.

4.3 Rússia: final do governo Putin e governo Medvedev

O bom momento econômico russo começou a demonstrar os seus limites já em 2008, simultaneamente ao início do governo Medvedev. Nesse ano, a crise financeira mundial deu seus primeiros sinais na Rússia, com uma queda violenta da Bolsa de Valores de Moscou, acompanhada da queda dos preços internacionais de petróleo. Apesar de Medvedev ter orquestrado a injeção de bilhões no mercado russo, em 2009 o PIB do país sofreu um golpe gigantesco, com crescimento de quase -8% (SEGRILLO, 2011, p. 150). Nos dois anos seguintes, contudo, o PIB russo voltou a ter taxas positivas de crescimento, ainda que não tão altas quanto as que obtivera durante o governo Putin (WORLD BANK, 2012).

Vladimir Putin saiu da presidência do país, mas tornou-se Primeiro Ministro do governo Medvedev. Politicamente, o fato de Putin continuar no poder enquanto Primeiro

Ministro de Medvedev reforçou as dúvidas que se apresentavam desde os anos 1990 quanto ao grau de democratização da Rússia pós-URSS (SEGRILLO, 2011). Especialmente, questionou-se se o arranjo da dupla no poder não seria uma manobra política para que Putin continuasse efetivamente tomando as decisões que caberiam, de fato, ao Presidente, enquanto a alternância de governantes daria a impressão de alternância de poder (LO; SHEVTSOVA, 2012). O que acabou por efetivamente ocorrer foi que a figura de Putin permaneceu forte tanto interna quanto externamente na Rússia, certamente excedendo o papel tradicional de um Primeiro Ministro no país. Dessa maneira, a desconfiança internacional quanto à efetividade da democracia russa cresceu substancialmente no governo Medvedev, e especialmente quando Putin anunciou sua candidatura à presidência mais uma vez nas eleições de 2011. Nesse sentido, o próprio sistema político russo do pós-Guerra Fria começa a ser questionado interna e externamente, inclusive com a ocorrência de protestos populares de oposição até então extremamente raros nas maiores cidades russas (LO; SHEVTSOVA, 2012).

Por outro lado, questionou-se também se o discurso e as convicções pessoais mais Ocidentais de Medvedev imprimiriam uma tônica mais conciliadora à política externa russa em relação aos Estados Unidos (KUCHINS; ZEVELEV, 2012; SEGRILLO, 2011). O que se viu de início, entretanto, não favoreceu essa conciliação: em agosto de 2008 a Rússia se envolveu em mais um confronto armado com a Geórgia, gerando críticas por parte dos Estados Unidos (ADAM, 2011). Após a Geórgia iniciar uma ofensiva contra tropas de paz russas na província separatista da Ossétia do Sul, a Rússia ocupou regiões da Geórgia e destruiu parte da sua infraestrutura militar. A guerra durou 5 dias e resultou no reconhecimento unilateral, por parte da Rússia, da separação das províncias Ossétia do Sul e Abkházia. Os Estados Unidos condenaram o imperialismo russo e clamaram por punições a Moscou, mas não ofereceram o apoio que a Geórgia esperava (ADAM, 2011). Esse foi considerado, no entanto, um dos momentos mais tensos no relacionamento entre a Rússia e o Ocidente, uma vez que foi demonstrado o desejo da Rússia de assegurar o seu poder regionalmente, o que inevitavelmente gera tensões com outras potências que também tem interesses na região (FILLIPOV, 2009).

Em 2009, com o fim do governo de George W. Bush e a eleição de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos, novas oportunidades para o relacionamento bilateral eram sinalizadas, e a atitude mais conciliadora do novo Presidente estadunidense gerou resultados desde o início (KUCHINS; ZEVELEV, 2012; JUDAH; KOBZOVA; POPESCU, 2011). Já em 2009 a administração de Obama sugeriu um novo começo (*reset*) para as relações

bilaterais com os russos, política que engendrou resultados positivos para os estadunidenses: em menos de dois anos, a Rússia permitiu que uma quantidade substancial de tropas da OTAN passasse pelo seu território em direção ao Afeganistão, assim como mais de 40% dos suprimentos da organização (JUDAH; KOBZOVA; POPESCU, 2011, p. 42). Além disso, um novo acordo de desarmamento nuclear foi assinado, o novo START, e Washington conseguiu que a Rússia finalmente apoiasse suas iniciativas com relação ao programa nuclear do Irã. Para Moscou, a diminuição da retórica estadunidense sobre a expansão da OTAN também foi considerada um sucesso do novo relacionamento, bem como o que Moscou considera como um afastamento dos Estados Unidos em relação à Ucrânia e à Geórgia (SEGRILLO, 2011; JUDAH; KOBZOVA; POPESCU, 2011). De especial significância foi o fato de que Obama inicialmente arquivou os planos da era Bush para uma defesa antimísseis na Europa que em muito preocupava os russos, levando inicialmente a uma diminuição da desconfiança russa com relação aos Estados Unidos (KUCHINS; ZEVELEV, 2012).

Ainda assim, para Lukyanov (2010), apesar da retórica mais branda de Medvedev em relação ao Ocidente, a Rússia continua, desde 2007, renunciando às aspirações do passado de se integrar ao Ocidente. Assim, estando convencida de que a configuração do cenário internacional futuro será composta de uma série de polos de poder, a Rússia focou seus interesses imediatos na Eurásia, utilizando-se de interações com países mais distantes para fortalecer a sua posição no contexto regional (LUKYANOV, 2010, p. 28). Nesse contexto, recebeu grande destaque a afirmação de Medvedev, após a guerra da Geórgia em 2008, de que a Rússia possuía esferas de “interesses privilegiados” no seu cenário regional (TRENIN, 2009). Ademais, Medvedev procurou, desde o início do seu governo, defender a configuração de uma nova arquitetura de segurança para a Europa, de maneira que a Rússia obtivesse um papel mais inclusivo na determinação dos assuntos de segurança da região, e que não necessariamente excluiria a OTAN na sua formulação (LO, 2009). Para Lo (2009, p. 04), ainda que essa atitude tenha demonstrado continuidades em relação à política russa anterior, ela também demonstra um comprometimento maior em ter uma posição construtiva nas relações internacionais.

Conforme a iniciativa do *reset* perdeu seu fôlego inicial, a boa vontade nas relações entre Rússia e Estados Unidos também deu sinais de esgotamento. Assim, a questão da defesa antimísseis, que no início do governo Obama fora minimizada³¹, não chegou a ser totalmente

³¹ A oposição de dentro da OTAN também foi superada, com a declaração, em 2010, de que o escudo antimísseis faria parte essencial da segurança coletiva da OTAN (MANKOFF, 2012).

resolvida, gerando oposição interna nos Estados Unidos e mantendo algum grau de desconfiança entre os russos. Ainda não havia nenhuma garantia de que esse sistema não seria utilizado em detrimento dos interesses russos, e dentro dos Estados Unidos a oposição republicana se recusava a negociar com a Rússia em termos aceitáveis para esse país (MANKOFF, 2012). Em reflexo disso, o presidente Medvedev avisou, em 2010, sobre a possibilidade de uma corrida armamentista na Europa caso a questão do escudo antimísseis não fosse resolvida de maneira a incluir a cooperação entre a Rússia e a OTAN (MANKOFF, 2012). Além disso, as diferentes visões e interesses de cada país com relação à chamada Primavera Árabe, especialmente aos conflitos na Líbia e na Síria, contribuíram para instigar uma aparência de afastamento e de retorno a uma retórica “antiocidental” por parte da Rússia ao final do governo Medvedev (LUKYANOV, 2012b; ZIKIBAYEVA, 2011).

Por sua vez, os prospectos de recuperação e da continuação do crescimento econômico pós-crise não são tão otimistas no caso da Rússia quanto são para outros países dos BRICS (JUDAH; KOBZOVA; POPESCU, 2011; ALEKSASHENKO, 2012). Apesar de não ter entrado em uma fase de decadência, analistas apontam que a economia e a política russa caminham na direção de uma estagnação, na medida em que os projetos de modernização não deram resultados e o retorno de Putin ao poder tem causado insatisfação na população. Ademais, o crescente contraste com o dinamismo da China cria dúvidas sobre o interesse desse país e da União Europeia em continuar negociando com a Rússia em pé de igualdade (JUDAH; KOBZOVA; POPESCU, 2011).

Percebe-se, portanto, que o desenrolar dos acontecimentos na Rússia pode vir a adicionar desafios à cooperação com o Brasil. Economicamente, o desenvolvimento da Rússia no pós-crise será crucial para que o país mantenha tanto a ordem política interna quanto alguma legitimidade de ação externa. Em diversas análises, o país tem sido considerado o menos promissor dos BRICS, tendo em vista a queda no PIB em 2009, a dependência nos preços do gás e do petróleo e, mais recentemente, as crises políticas internas. Ainda assim, o crescimento econômico da Rússia no pós-crise não tem sido muito diferente, numericamente, daquele do Brasil e da África do Sul. Evidentemente, em comparação com a Índia e com a China, os três países parecem pouco promissores economicamente (WORLD BANK, 2012). Contudo, no âmbito do que os BRICS vieram a se tornar politicamente, a Rússia continua a possuir um interesse e uma legitimidade política na continuação e intensificação da articulação do grupo, especialmente após a diminuição do otimismo em relação ao *reset* com os Estados Unidos. Esse interesse se reflete também em motivação para a continuação da

cooperação bilateral com o Brasil, que se torna cada vez mais assertivo com relação à sua atuação independente no cenário internacional e à construção de capacidades materiais para sustentar essa atuação. Nesse sentido, ambos os países continuam a encontrar um eixo de interesses convergentes nas suas respectivas inserções internacionais, o qual só deve se fortalecer à medida que os países emergentes começam a solidificar as suas posições nos regimes multilaterais.

4. 4 Os BRICS e a consolidação da parceria estratégica bilateral Brasil-Rússia

Coerentemente com o que se viu em relação à política externa dos dois países e à situação global em 2008, esse ano assistiu a uma série de avanços na cooperação bilateral entre Brasil e Rússia. Naquele ano, os dois países assinaram acordos de cooperação técnico-militar e proteção mútua de informações classificadas, ambos os quais ainda não entraram em vigor, e um acordo para isenção mútua de vistos de curta duração, de maneira a facilitar o turismo entre os dois países. Ainda em 2008, o então recém-empossado presidente russo Dmitri Medvedev foi recebido em visita oficial a Brasília. Em declaração conjunta assinada na ocasião, os presidentes dos dois países afirmaram a sua determinação em “aprofundar a Parceria Estratégica bilateral, lançada em 2002”, em provável referência à Declaração Conjunta assinada pelos então presidentes Cardoso e Putin em visita oficial daquele a Moscou naquele ano (BRASIL, 2008). Nesta Declaração de 2008, ainda é constatada a “convergência de posições do Brasil e da Rússia em favor de um sistema internacional mais democrático que leve plenamente em conta os interesses legítimos dos novos centros de influência econômica e política”, e da coincidência de posições quanto à “necessidade de consolidar a primazia do multilateralismo no mundo contemporâneo”, com papel central da ONU nesse sentido (BRASIL, 2008). A mesma declaração ainda faz menção à assinatura de um contrato entre o Comando da Aeronáutica do Brasil e a Empresa Federal Estatal Unitária Rosoboronexport da Rússia que prevê a aquisição, por parte da primeira, de helicópteros MI-35-M (BRASIL, 2008).

Na área da cooperação espacial, a Agência Espacial Brasileira e a Agência Federal Espacial (Roskosmos) firmaram uma parceria em 2008 voltada à utilização e desenvolvimento do sistema russo de navegação global por satélite GLONASS (BRASIL, 2010b). Além disso, foi discutida a participação russa no desenvolvimento de infraestrutura espacial terrestre do Centro de Lançamento de Alcântara, no Maranhão. O chamado Projeto

Orion tinha como objetivo o lançamento de foguetes russos daquela base (VIZENTINI, 2009).

Em maio de 2010 o Presidente Lula da Silva é recebido em visita oficial a Moscou. Nessa visita foram assinados diversos acordos nos âmbitos de cooperação científico-tecnológica, proteção mútua da propriedade intelectual, segurança internacional da informação e comunicação e cooperação no sistema geral de preferências. Além desses, é de destacada importância o Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Rússia, assinado na mesma ocasião. Este documento confirma o compromisso entre ambos os Estados de intensificar a cooperação nas seguintes áreas: valorização e reforma da Organização das Nações Unidas; reforma do sistema financeiro mundial no âmbito do G-20; direitos humanos; a atuação dos BRICS; desarmamento e não proliferação nuclear no âmbito do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP); crime organizado internacional; e meio ambiente e clima. Ainda, o documento trata com especial atenção da cooperação nas áreas de ciência e tecnologia no âmbito da Aliança Tecnológica lançada em 2004³²; da cooperação na área espacial, da cooperação militar, incluindo transferência de tecnologia, parcerias industriais e programas de formação; da cooperação na área de energia, especialmente fósseis e renováveis, incluindo a nuclear; e da cooperação na área econômica e comercial, incluindo a elaboração de um sistema de pagamento bilateral em moedas locais, e com destaque para a abertura de uma sede regional da Agência Brasileira de Promoção de Exportações (APEX) em Moscou (BRASIL, 2010a).

Este, que foi o principal avanço nas relações bilaterais até o momento, se deu já na presidência de Medvedev na Rússia, e no final do mandato de Lula no Brasil. Ainda, os acordos foram firmados já durante a presidência de Barack Obama nos Estados Unidos. Com a posse deste, em 2009, viu-se uma melhora nas relações deste país com a Rússia e da própria imagem internacional dos Estados Unidos. Na própria Rússia, a ideia geral era de reaproximação com os norte-americanos, pelo menos no que dizia respeito às expectativas quanto à atuação de Medvedev. Entretanto, mesmo com a melhora do relacionamento com os Estados Unidos e da sua própria imagem internacional, não se viu, de fato, um abandono das posições externas mais pragmáticas tanto do Brasil quanto da Rússia. Assim, apesar de ambos os países terem aceitado uma retórica mais conciliadora em relação à superpotência, e de nenhum dos dois demonstrar intenções hostis com relação à mesma, Brasil e Rússia não se

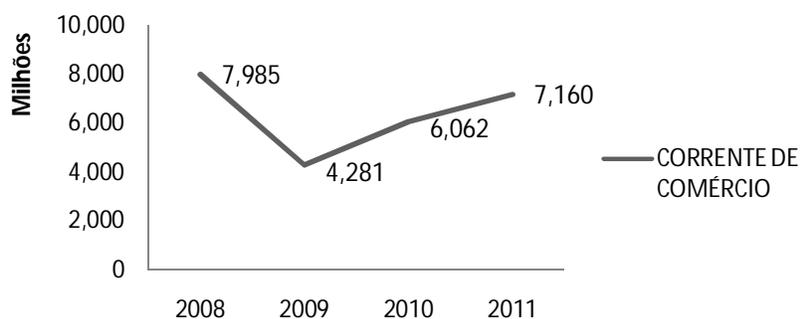
³² Esta expressão passou a ser utilizada nos acordos e declarações conjuntas bilaterais para se referir aos acordos no âmbito da cooperação em ciência e tecnologia firmados quando da visita de Putin ao Brasil em 2004.

dispuseram a priorizar o relacionamento com os norte-americanos conforme fizeram em períodos dos anos 1990.

Em maio de 2011 é realizada a quinta reunião da CAN, em Moscou, com a participação do Vice-Presidente brasileiro Michel Temer, e do Primeiro Ministro russo Vladimir Putin, dando origem a uma declaração conjunta que afirma que a Parceria Estratégica bilateral constitui uma das prioridades das políticas externas de ambos os países (BRASIL, 2011b). A declaração ainda faz referência à possível reforma das Nações Unidas e do seu Conselho de Segurança, à situação do conflito na Líbia, à questão da não proliferação nuclear e à acessão da Rússia como membro da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ainda, os países comemoram a recuperação do comércio bilateral após uma queda em função da crise financeira global, e a decisão russa de designar representante da sua Agência Espacial Federal (Roskosmos) junto à Representação Comercial Russa em Brasília. A cooperação bilateral em matéria de defesa também revelou um avanço, com o planejamento do envio de representantes da Escola Superior de Guerra brasileira à Rússia (BRASIL, 2011b). Em setembro do mesmo ano, o chanceler brasileiro Antonio Patriota foi a Moscou para realizar consultas políticas com o Ministro dos Negócios Estrangeiros russo Serguei Lavrov (BRASIL, 2011c). Essas visitas se deram já no governo da Presidenta Dilma Rousseff, no Brasil, da qual se espera uma continuidade, em um plano geral, da política externa de Lula.

Nota-se, contudo, que a crise financeira internacional não deixou de afetar a corrente de comércio bilateral, com uma queda significativa em 2009, da qual logo os países se recuperaram, como demonstrado no gráfico. Em 2011, segundo o Ministério das Relações Exteriores brasileiro, a Rússia era o 16º parceiro comercial brasileiro (BRASIL, 2011c). Para a Rússia, o Brasil era o 11º parceiro comercial no ano de 2010 (EUROSTAT, 2012).

Gráfico 3 – Corrente de comércio bilateral Brasil-Rússia entre 2008 e 2011 (em US\$)



Fonte: elaboração própria, com base em dados do BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012.

No âmbito multilateral das relações Brasil-Rússia, a iniciativa mais expressiva dos últimos anos tem sido o grupo BRICS. A expressão BRIC, que inicialmente agrupava Brasil, Rússia, Índia e China, surgiu pela primeira vez em 2001, em artigo publicado pelo Goldman Sachs, o qual apontava que o peso da economia desses quatro países no PIB mundial deveria crescer expressivamente nos 10 anos seguintes, sugerindo uma possível necessidade de reforma do G-7 para incorporar essas economias emergentes (O'NEILL, 2001). O termo BRIC, contudo, não significou uma iniciativa organizada de fato até 2008, quando os Ministros das Relações Exteriores dos quatro países, reunidos na Rússia, assinaram um comunicado institucionalizando o grupo formalmente pela primeira vez (SILVA, 2011). Por esse comunicado, o grupo declara seu apoio à construção de um sistema internacional fundado sob o estado de direito, com o papel central da ONU na ordem mundial, e à diplomacia multilateral na solução de desafios comuns à segurança internacional (SILVA, 2011).

No ano seguinte, o grupo se reuniu em nível de chefes de Estado ou de governo novamente em Ecatimburgo, na Rússia. Essa reunião deu origem a uma Declaração Conjunta na qual os líderes dos quatro países defendem o papel do G-20³³ na crise financeira e afirmam o seu comprometimento com a reforma das instituições financeiras internacionais para melhor refletir as mudanças na economia mundial, com maior voz para as economias emergentes e em desenvolvimento. Ainda, os países ressaltam o seu apoio ao desenvolvimento de uma ordem mundial mais democrática e multipolar, além da valorização do diálogo multilateral no âmbito das Nações Unidas e a necessidade de reforma da mesma, com destaque para o papel do Brasil e da Índia nesse sentido (BRASIL, 2009).

Um terceiro encontro de cúpula realizou-se no Brasil, em 2010. Neste encontro foi assinada uma declaração conjunta que diz respeito a uma ampla gama de assuntos, tais como terrorismo, mudança climática, energia, desenvolvimento e combate à pobreza. Ainda, os países afirmam compartilhar “a percepção de que o mundo está passando por mudanças importantes e rápidas, que realçam a necessidade de transformações correspondentes na

³³ Neste caso refere-se ao chamado G-20 financeiro, um fórum econômico criado em 1999 que reúne os ministros de finanças de 19 países, entre industrializados e em desenvolvimento (incluindo Brasil, Rússia, China e Índia) mais a União Europeia. Após o aprofundamento da crise financeira de 2008, esse fórum começou a ser defendido pelos países em desenvolvimento como preferível para ser o *locus* decisório mundial, no lugar do G-8, no qual aqueles não estavam representados, com exceção da Rússia (VIANA; CINTRA, 2009).

governança global, em todas as áreas relevantes”. Ademais, sublinham o seu apoio a uma ordem mundial multipolar, ao papel desempenhado pelo G-20 no combate à crise financeira, à diplomacia multilateral no âmbito da ONU e à reforma dessa organização. Além disso, os países advogam a reforma das instituições de Bretton Woods a fim de resolver os “déficits de legitimidade” do FMI e do Banco Mundial (BRASIL, 2010c). Ainda em 2010, foi assinado um Memorando de Cooperação entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o China Development Bank Corporation, o Export-Import Bank of India e o State Corporation Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank) da Rússia, com a intenção de facilitar as transações entre as partes (BRASIL, 2010d). Ao final de 2010, o grupo foi ampliado com o anúncio da entrada da África do Sul como membro do BRIC (BRASIL, 2010e).

Em 2011, a Cúpula de Sanya, realizada na China, marcou a entrada oficial da África do Sul no grupo (que a partir de então passou a se chamar BRICS), e a busca da elaboração de uma agenda própria. Na declaração conjunta desta cúpula foi mais uma vez destacada a importância da diplomacia multilateral, em especial no contexto da ONU, citando pela primeira vez a necessidade de reforma do Conselho de Segurança em específico. Contudo, apenas se reconhece o apoio da China e da Rússia com relação às aspirações do Brasil, Índia e África do Sul na organização, mas não se fala em assento permanente no CSONU. Ainda é dado destaque para a presença dos cinco países do agrupamento no Conselho de Segurança daquele ano, sugerindo uma oportunidade de coordenação das posições sobre os temas discutidos no mesmo. A questão do conflito na Líbia é citada em específico, ressaltando a importância do diálogo pacífico com a ONU e o apoio ao papel da União Africana no mesmo. Ademais, destacou-se o apoio ao G-20 nas questões de governança econômica global, e a necessidade de promover o desenvolvimento sustentável e de adaptar as sociedades e economias às mudanças do clima. Além da declaração conjunta, nessa cúpula foi adotado um Plano de Ação, que prevê o reforço da cooperação nas áreas já existentes e a promoção da cooperação em novas áreas (BRASIL, 2011d).

Pode-se dizer que a retórica adotada pelos BRICS em suas declarações conjuntas tem procurado mostrar o mesmo como um grupo pacífico, que defende um mundo mais justo e uma ordem mundial multipolar com maiores oportunidades para os países em desenvolvimento. Isso não significa, contudo, que essa retórica tenha um tom de confronto - pelo contrário, ela deixa implícito um desejo por parte do grupo de participar nas decisões da ordem mundial sem ameaçar rupturas violentas na mesma (SILVA, 2011). Em termos

concretos, os maiores resultados da coordenação dos BRICS se deram no âmbito do chamado G-20 financeiro. Houve um esforço deliberado entre os países em agir de forma coerente dentro daquele fórum de maneira a promover a reforma das instituições de Bretton Woods e o aumento da representação dos países emergentes e em desenvolvimento nessas instituições. Nesse sentido, o encontro do G-20 em Pittsburg, em 2009, trouxe resultados importantes, como a decisão de que este se tornaria o principal fórum para a cooperação econômica internacional, em detrimento do G8 (VIANA; CINTRA, 2009). Ademais, na mesma ocasião, com a mediação dos Estados Unidos, os BRICS conseguiram convencer a União Europeia a concordar com a ampliação da participação dos países em desenvolvimento de 40% a 45% nas cotas do Fundo (ACIOLY; CARDOSO, 2010).

Ainda assim, as dúvidas com relação ao nível de coesão e à própria relevância do grupo persistem. Em primeiro lugar, afirma-se que a China destoaria do restante do grupo pelo seu peso econômico, e que sem ela os BRICS não receberiam a mesma atenção (PIMENTEL, 2012). Ainda, há quem considere que a Rússia não teria um desempenho econômico suficientemente promissor para merecer o seu status no agrupamento, sendo mais uma ex-potência em recuperação política e econômica do que uma potência emergente de fato, como seriam os outros países do grupo (MACFARLANE, 2006). A Rússia também destoaria dos outros países, em especial do Brasil e da África do Sul, em função das suas posições com relação à questão ambiental e do seu parque bélico, o único atualmente capaz de ombrear com os Estados Unidos (PIMENTEL, 2012, p. 124). Nesse sentido, ao considerar-se a posição militar russa, juntamente com a chinesa (que investe pesadamente em armamentos e possui conflitos não resolvidos com o Tibet e Taiwan) e a indiana (que desenvolveu a bomba nuclear em função do seu conflito com o Paquistão), uma posição coerente no âmbito da segurança internacional seria extremamente difícil de ser atingida pelos países em conjunto. Dessa forma, a coordenação no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, do qual China e Rússia são membros permanentes com direito a veto e Brasil, Índia e África do Sul pleiteiam uma posição equivalente se tornaria ainda mais improvável (PIMENTEL, 2012).

Nesse contexto, outro aspecto relevante do relacionamento entre Brasil e Rússia no âmbito multilateral é a interação dos dois países no que diz respeito à Organização das Nações Unidas, em especial ao Conselho de Segurança. Nesse respeito, não se pode atribuir o mesmo grau de sucesso às tentativas de coordenação entre os países. O apoio russo à ambição brasileira de assegurar um assento permanente no Conselho de Segurança tem sido expresso de forma cautelosa, inclusive no contexto dos BRICS, em que se falou apenas do apoio às

aspirações brasileiras por um “papel maior” no âmbito das Nações Unidas (BRASIL, 2010c). Em 2003, apesar de não haver a aparência de uma tentativa deliberada de cooperação nesse sentido, houve um momento demonstrativo da convergência de posições entre Brasil e Rússia quando ambos os países se opuseram à invasão do Iraque pelos Estados Unidos sem um mandato das Nações Unidas (FLEMES, 2010). Nesse contexto, a retórica nas declarações conjuntas tanto bilaterais quanto no âmbito dos BRICS é constante em, ao mesmo tempo em que condena todas as formas de terrorismo, também defende a primazia do Direito Internacional e a oposição ao uso unilateral da força. Outro episódio específico no contexto desse órgão demonstrou os limites da parceria russo-brasileira: em 2010, Brasil e Turquia mediarão um acordo nuclear com o Irã a fim de promover uma solução para o impasse nuclear deste país e evitar mais sanções ao país. Em seguida, contudo, os Estados Unidos, a Rússia e China formularam uma resolução que previa mais sanções ao governo iraniano, a ser apresentada ao Conselho de Segurança da ONU (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 151).

A partir da Cúpula de Sanya, notou-se uma tentativa mais coerente (ainda que nem sempre bem-sucedida) de coordenação das posições dos países do BRICS em fóruns multilaterais. Assim, na votação sobre as sanções à Síria em outubro de 2011, Brasil, Índia e África do Sul se abstiveram, enquanto que a Rússia e a China vetaram o projeto de resolução proposto pelos países europeus. Em novembro, os países concordaram que a reconstrução do pós-Primavera Árabe deveria ser feita com respeito à soberania dos países afetados e a não utilização da violência (JESUS, 2012). Contudo, ainda há dificuldades de coordenação, como no caso da 17ª Conferência das Partes (COP17) da Convenção-Macro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e da 7ª Sessão da Conferência das Partes do Protocolo de Kyoto, ambas em 2011, nas quais a Rússia se retirou do protocolo de Kyoto e o Brasil demonstrou contradições entre o seu discurso externo e a prática interna (JESUS, 2012). A principal crítica com relação aos problemas de coordenação dos BRICS tem sido a excessiva flexibilidade do grupo e o foco na autonomia de cada membro, que impediriam a tomada de uma posição conjunta coerente em relação a temas internacionais (JESUS, 2012). Com relação à posição dos BRICS em segurança internacional, o grupo consegue uma posição coordenada em assuntos genéricos, como a resolução pacífica de controvérsias e o papel central da ONU, contexto no qual o grupo procura se inserir de forma mais ativa na tomada de decisões e contribuir para a estabilidade do sistema internacional. Em alguns temas específicos, como o terrorismo, o grupo também consegue atingir uma posição comum. Outros mais controversos, contudo, podem ter sido retirados da agenda multilateral como

forma de acomodar interesses divergentes entre os países (SILVA, 2011). O resultado positivo da tentativa de coordenação no caso da Síria, contudo, demonstra que os BRICS foram de fato capazes de articular uma posição comum contrária à intervenção militar e coerente com a posição geral do grupo acerca do sistema internacional (SILVA, 2011).

Claramente, portanto, a articulação no âmbito dos BRICS tem constituído uma continuação e um aprofundamento das mesmas diretrizes já desenvolvidas na cooperação bilateral entre Brasil e Rússia. A criação do grupo, nesse sentido, ajudou a cimentar a convergência de pontos de vista dos dois países sobre a necessidade de se incentivar uma maior representatividade dos países em desenvolvimento nas organizações internacionais e de se consolidar uma estrutura multipolar pacífica na ordem internacional. Não há dúvidas, portanto, de que essas visões foram o grande fio condutor da cooperação bi e multilateral entre Brasil e Rússia desde 1994, e mais intensamente desde 1997. Ainda que cada país tenha seus próprios interesses ao defender esses princípios, foi instrumental a disposição de ambos os países de quebrar um alinhamento automático com os Estados Unidos para que essa convergência de interesses ocorresse. Os Estados Unidos, por sua vez, certamente não tem interesse em perder poder ou status no cenário internacional, mas parecem cada vez mais dispostos a reconhecer o peso dos novos polos de poder e aceitar um papel mais condizente com a nova realidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível inferir que houve, de fato, um padrão de ligação entre a percepção da polaridade no sistema internacional, a avaliação dos interesses nacionais do Brasil e da Rússia nesse cenário, e a aproximação entre os dois países.

Assim, de forma geral, o período de 1991 a 1996 significou um período de redefinição dos parâmetros do sistema internacional como um todo, a partir do reconhecimento da predominância dos Estados Unidos enquanto potência militar e único “polo” remanescente do sistema bipolar da Guerra Fria. Nesse contexto, Brasil e Rússia passaram por períodos de adaptação tentativa à ordem internacional dominada pelo poder estadunidense, passando por períodos de alinhamento e outros de maior pragmatismo, mas mantendo uma visão centrada no objetivo de “pertencer” ao Ocidente e ao *mainstream* dos regimes internacionais. Por sua vez, essa orientação limitou a visualização das possibilidades de cooperação bilateral entre os dois países, ainda que algumas iniciativas importantes tenham sido iniciadas, notadamente no ano de 1994.

O ano de 1997 seria, portanto, o ano definidor até então em termos das relações bilaterais, com a vinda do chanceler russo Primakov ao Brasil. Em um cenário mais amplo, esse ano marcaria o início da crise asiática, à qual se seguiria a crise russa, e que afetaria o próprio Brasil e o Mercosul, levando ao início de uma postura mais crítica com relação à ordem pós-Guerra Fria e a uma reorientação geral da política externa brasileira, continuada e aprofundada pelo governo Lula da Silva. Do lado russo, a ascensão de Putin ao poder também marcaria o início de uma postura mais autônoma, passando por um período de breve alinhamento com os Estados Unidos após os ataques terroristas de 2001, mas retornando a uma postura mais crítica à unipolaridade e ao unilateralismo daquele país após os debates sobre a Guerra do Iraque. Assim, em 2000 e 2002 seriam firmados acordos bilaterais importantes, e começaria a se falar em uma parceria estratégica entre Brasil e Rússia. Essa tendência permaneceu até o ano de 2007, com a assinatura da chamada Aliança Tecnológica em 2004 e diversas iniciativas no âmbito da cooperação espacial, além da instalação de uma sede da Gazprom no Brasil. Nesse período, a defesa de uma estrutura internacional multipolar foi defendida repetidamente nas iniciativas bilaterais entre Brasil e Rússia, em consonância com as orientações gerais de política externa dos dois países no período e com as mudanças no próprio cenário internacional após a Guerra do Iraque, quando a crítica à unipolaridade dos Estados Unidos cresce substancialmente.

O ano de 2008 seria marcado, nas relações entre Brasil e Rússia, por uma série de iniciativas bilaterais no sentido de aprofundar a parceria estratégica firmada anteriormente, e pela criação dos BRICS enquanto bloco de articulação multilateral. Nesse sentido, os BRICS, em suas ideias e iniciativas, acabaram por traduzir os mesmos princípios desenvolvidos nas relações bilaterais entre Brasil e Rússia, podendo ser considerados como uma nova camada de cooperação entre os países em convergência com as iniciativas bilaterais. Esse ano seria também o início da crise financeira dos Estados Unidos que permearia o governo Obama e destacaria o desempenho estável das economias emergentes, ainda que a Rússia tenha sofrido uma queda relativamente maior. A partir desse momento, os Estados Unidos começam a reconhecer a difusão do poder internacional, especialmente no âmbito econômico, e o papel crescente dos polos emergentes na ordem internacional. Esse cenário irá favorecer ainda mais a cooperação entre Brasil e Rússia, os quais, em 2010, assinaram o Plano de Ação da Parceria Estratégica, no âmbito bilateral, e continuam a trabalhar multilateralmente no âmbito dos BRICS para aprofundar a sua representatividade nas instituições internacionais.

Pode-se esperar, portanto, que a volta de Putin ao poder na Rússia, a eleição de Dilma Rousseff no Brasil, e a reeleição de Barack Obama nos Estados Unidos favoreçam a continuação da linha seguida até o momento nas relações Brasil-Rússia. Os principais riscos, nesse sentido, se referem aos interesses estratégicos da Rússia, que por muitos já é considerada defasada em relação aos outros BRICS. A partir de 2008, pode-se dizer que a cooperação bilateral entre Brasil e Rússia ficou bastante ligada à interação no âmbito dos BRICS, e que por esse motivo a manutenção da coerência dentro do grupo e da atuação eficiente do mesmo nas organizações internacionais se tornou de extrema relevância também para as relações bilaterais. Dessa maneira, a manutenção do relativo sucesso e da coesão do grupo se tornaram essenciais para o próprio relacionamento bilateral entre Brasil e Rússia. Em um cenário hipotético de dissolução do grupo, portanto, parece seguro afirmar que o relacionamento Brasil-Rússia seria prejudicado, tendo em vista a importância da articulação no âmbito dos BRICS não apenas quanto fórum entre os países, mas também enquanto fortalecedor das bases do relacionamento bilateral.

Para muitos analistas, o cenário internacional já é multipolar, ou caminha fortemente nesse sentido. O que pode se afirmar é que houve uma difusão do poder a favor dos chamados polos emergentes, entre estes o Brasil e a Rússia, os quais trabalham conjuntamente em iniciativas bilaterais e multilaterais para que essa difusão se traduza em maior representatividade nas organizações internacionais. Dessa maneira, o que tem unido Brasil e

Rússia, em última análise, é a vontade dos dois países de consolidar essa ordem internacional mais representativa, pois ela favoreceria a realização dos seus interesses internacionalmente, efetivamente sinalizando um aumento nas capacidades de cada país. Por outro lado, parece pouco provável que a cooperação bilateral entre Brasil e Rússia e no âmbito dos BRICS tenha como objetivo principal constituir uma balança de poder com os Estados Unidos em um sentido tradicional do termo. De uma maneira pragmática, tanto Brasil quanto Rússia, em última instância, desenvolvem suas atuações externas de modo a favorecer o seu próprio desenvolvimento interno. Assim, o que conecta os dois países, uma parceria certamente nada óbvia a princípio, é a visão de que uma estrutura internacional multipolar, de alguma forma, irá beneficiar os seus próprios interesses e os níveis de estabilidade internacional. Nesse sentido, a existência de uma ordem internacional unipolar contraria o interesse do Brasil e da Rússia. Ainda assim, o máximo que se poderia dizer, até este momento, sobre a cooperação entre os dois é que se constituiu de um comportamento de *soft balancing*, um conceito, contudo, ainda não consolidado nas relações internacionais. Ou seja, o que poderia se considerar como balanceamento não foi feito com a acumulação de capacidades militares e materiais para efetivamente entrar em um possível conflito com os Estados Unidos, mas sim de forma muito mais sutil, por meios essencialmente institucionais, de forma a conter a atuação daquele país, sem, contudo, demonstrar uma disposição real de antagonizar com o mesmo a ponto de prejudicar outros interesses de desenvolvimento interno, para os quais o relacionamento com os Estados Unidos ainda é relevante.

Mesmo assim, é aparente que o componente sistêmico é de especial relevância no caso da cooperação entre Brasil e Rússia. Ainda que esse fator seja importante em diversos casos de cooperação bilateral e multilateral além deste, no caso de Brasil e Rússia as possibilidades e os constrangimentos criados pela estrutura sistêmica do pós-Guerra Fria foram os principais eixos de ligação entre os dois países, na medida em que ambos ensaiaram respostas convergentes às mudanças no cenário internacional. Dessa forma, mesmo não havendo uma proximidade geográfica ou uma tradição histórica intensa entre os mesmos, foi possível encontrar um elo entre os países que se intensificaria conforme a difusão de poder em direção aos países emergentes se tornasse mais pronunciada. Evidentemente que, entre Brasil e Rússia, há interesses específicos que são privilegiados no relacionamento bilateral e que dão substância ao mesmo, como é o caso dos setores de defesa e energia, além do crescente comércio bilateral. Contudo, é possível inferir que o pano de fundo desses acordos específicos é dado por essa convergência de visões acerca da multipolaridade do cenário internacional. O

sucesso da efetivação da cooperação nesses setores específicos continua, contudo, aquém das possibilidades, especialmente ao considerar-se a enorme base jurídica e política que se formou nos últimos anos que favoreceria a consolidação de projetos importantes no sentido da complementaridade entre Brasil e Rússia, além do próprio significado que essas iniciativas conjuntas poderiam ter no avanço do desenvolvimento dos países.

Não coberta neste trabalho, uma análise quantitativa detalhada das relações bilaterais entre Brasil e Rússia pode ser objeto para outros estudos, bem como a determinação da existência ou não de uma balança de poder em relação aos Estados Unidos e o papel do Brasil e da Rússia nesse sentido. Nesse contexto, os próprios conceitos ligados ao comportamento de balança de poder ainda permanecem sob constante revisão, bem como a definição das características de um sistema multipolar e a adequação do termo para a configuração do sistema internacional do pós-Guerra Fria.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, L.; CARDOSO, H. R. Os BRIC e o G20 financeiro. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. IPEA, edição 60, 2010. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1090:os-bric-e-o-g20-financeiro&catid=29:artigos-materias&Itemid=34. Acesso em: 26/05/2012.

ADAM, G. P. A Rússia e os países da Comunidade dos Estados Independentes no início do século XXI. In: ALVES, A. G. M. P. (org.). **Uma longa transição – vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: IPEA, 239p., 2011, pp. 39-79.

ALEKSASHENKO, S. Russia's economic agenda to 2020. **International Affairs**, v. 88, n. 1, p. 31-48, 2012.

ALMEIDA, P. R. O BRIC e a substituição de hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global). In: BAUMANN, R. (org.) **O Brasil e os demais BRIC – Comércio e Política**. CEPAL/IPEA, p. 131-154, 2010.

AMBROSIO, T. The Russo-American dispute over the invasion of Iraq: international status and the role of positional goods. **Europe-Asia Studies**, v. 57, n. 8, p. 1189-1210, 2005.

AMORIM, C. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 265-275, 2011.

ANTUNES, C. Patriota e Dilma lançam “multipolaridade benigna”. **Folha de S. Paulo**, 23/03/2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/892760-patriota-e-dilma-lancam-multipolaridade-benigna.shtml>. Acesso em: 27/11/2012.

ARBATOV, A. G. Russia's foreign policy alternatives. **International Security**, v. 18, n. 2, p. 5-43, 1993.

ARRAES, V. C. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p. 152-168, 2005.

BACIGALUPO, G. Z. As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 58-86, 2000.

BARROS, R. et al. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. IPEA, Texto para discussão n. 1460, 2010.

BATISTA, P. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? **Política Externa**, v. 1, n. 4, p. 106-135, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **China se torna principal parceiro comercial do Brasil**. 04/05/2009. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5¬icia=9041>. Acesso em: 21/11/2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior / Secretaria de Comércio Exterior. **Estatísticas de Comércio Exterior – DEPLA**. 2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração sobre os princípios da interação em prol da paz e da cooperação internacional.** 1988. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1988/b_86. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Programa de intercâmbio entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia nas áreas de cultura, educação e desportos para o período 1993-1995.** 1993a. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1993/b_73 2011-10-04-15-03-21. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Protocolo de intenções sobre cooperação econômico-comercial entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da Federação da Rússia.** 1993b. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1993/b_85 2011-10-04-15-03-25. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração sobre os princípios de interação entre o Brasil e a Rússia com vistas ao século XXI.** 1997a. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_112 2011-09-01-14-10-28. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta sobre a constituição da Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação, a ser presidida pelo Vice-Presidente da República Federativa do Brasil e pelo Presidente do Governo da Federação da Rússia.** 1997b. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_113 2011-09-01-14-10-29. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Tratado sobre as relações de parceria entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia.** 2000. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2000/b_39. Acesso em: 22/05/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração da República Federativa do Brasil e da Federação da Rússia sobre o combate ao terrorismo.** 2001. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2001/b_99. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta sobre os resultados das conversações oficiais entre o Presidente da República do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, e o Presidente da Federação da Rússia, Vladimir V. Putin.** 2002a. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2002/b_1. Acesso em: 23/05/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Memorando de entendimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da Federação da Rússia sobre cooperação no domínio de tecnologias militares de interesse mútuo.** 2002b. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2002/b_32. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta dos Ministros das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e dos Negócios Estrangeiros da Federação da Rússia.** 2003. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_180. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta sobre os resultados das conversações oficiais entre o Presidente da República Federativa do Brasil, Luis Inácio**

Lula da Silva, e o Presidente da Federação da Rússia, Vladimir V. Putin. 2004a. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_127. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Memorando de entendimento entre o Ministério da Ciência e Tecnologia da República Federativa do Brasil e a Agência Federal Espacial a respeito do Programa de Cooperação sobre Atividades Espaciais.** 2004b. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_133. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta sobre os resultados das conversações entre o Presidente da República Federativa do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, e o Presidente da Federação da Rússia, Vladimir V. Putin.** 2005a. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_182. Acesso em: 22/05/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Nota nº 700 – Condenação à morte de Saddam Hussein.** 2006. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2006/12/29/condenacao-a-morte-de-saddam-hussein>. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta: visita oficial à República Federativa do Brasil do Presidente da Federação da Rússia, Dmitry Medvedev.** 2008. http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_270. Acesso em: 24/05/2010.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Joint statement of the BRIC countries' leaders.** Ekaterimburg, Russia. 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/i-bric-summit-joint-statement/?searchterm=BRIC>. Acesso em: 25/05/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Plano de ação da parceria estratégica entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia.** 2010a. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/plano-de-acao-da-parceria-estrategica-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-federacao-da-russia>. Acesso em: 23/05/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Atos assinados por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Rússia.** 2010b. 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>. Acesso em: 28/05/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Declaração Conjunta. **BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China. II Cúpula de chefes de Estado / governo.** Brasília, 2010c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ii-cupula-bric/?searchterm=BRIC>. Acesso em: 25/05/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Memorandum on Cooperation among Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), China Development Bank, Export-Import Bank of India and State Cooperation Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank).** 2010d. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/memorando-on-cooperation-among-development-banks-of-bric-countries/?searchterm=BRIC>. Acesso em: 25/05/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Entrada da África do Sul nos BRICS**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/entrada-da-africa-do-sul-no-bric>. Acesso em: 25/05/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de posse do Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira como Secretário-Geral das Relações Exteriores**. 2011a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-posse-do-embaixador-ruy-nunes-pinto-nogueira-como-secretario-geral-das-relacoes-exteriores>. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Conjunta assinada por ocasião da V Reunião da Comissão Russo-Brasileira de Alto Nível de Cooperação**. 2011b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-assinada-por-ocasio-da-v-reuniao-da-comissao-russo-brasileira-de-alto-nivel-de-cooperacao-moscou-17-de-maio-de-2011>. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Visita do Ministro Antonio de Aguiar Patriota à Rússia**. 2011c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-a-russia-moscou-4-de-setembro-de-2011>. Acesso em: 27/11/2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Sanya – Reunião de líderes dos BRICS**. 2011d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-sanya-2013-reuniao-de-lideres-do-brics-sanya-china-14-de-abril-de-2011>. Acesso em: 27/11/2012.

BRICS Monitor. **As mudanças na política externa do governo Dilma e a “multipolaridade benigna”**. BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS. 2011.

BRUNO, G. National Missile Defence: a status report. **Council on Foreign Relations**, 2009. Disponível em: <http://www.cfr.org/defense-strategy/national-missile-defense-status-report/p18792#p4>. Acesso em: 21/11/2012.

BUZAN, B. **The United States and the Great Powers: world politics in the twenty-first century**. Malden: Polity Press, 2004.

CANANI, N. **Política externa no governo Itamar Franco, 1992-1994: continuidade e renovação de paradigma nos anos 90**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

CAROTHERS, T. **Democracy policy under Obama – revitalization or retreat?** Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 58 p., 2012.

Celso Amorim vai a Moscou discutir crise no Iraque. **O Estado de São Paulo**, 14/02/2003. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2003/not20030214p25446.htm>. Acesso em: 21/11/2012.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

_____. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 7-32, 2010.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: EdUnb, 2002.

DALACOURA, K. The 2011 uprisings in the Arab Middle East: political change and geopolitical implications. **International Affairs**, v. 88, n. 1, p. 63-79, 2012.

DONALDSON, R. H.; NOGEE, J. L. **The foreign policy of Russia: changing systems, enduring interests**. Armonk: M. E. Sharpe, 3a edição, 2005.

EUROSTAT. Russia. DG Trade, European Commission, 2012. Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf. Acesso em: 27/11/2012.

FERDINAND, P. Sunset, sunrise: China and Russia construct a new relationship. **International Affairs**, v. 83, n. 5, p. 841-867, 2007.

FILLIPOV, M. Diversionary role of the Georgia-Russia conflict: international constraints and domestic appeal. **Europe-Asia Studies**, v. 61, n. 10, p. 1825-1847, 2009.

FLEMES, D. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010.

FREITAS, T. Rússia suspende importação de carne de oito frigoríficos. **O Estado de São Paulo**, 28/05/2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso.russia-suspende-importacao-de-carne-de-oito-frigorificos,557877,0.htm>. Acesso em: 28/05/2012.

GERRITS, A. W. M. Hegemonia americana e multipolaridade: o sistema internacional no século XXI – o caso russo. In: VIZENTINI, P.; WIESEBRON, M. **Neohegemonia americana ou multipolaridade?: pólos de poder e sistema internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 173-197.

GLASER, C. L.; FETTER, S. National Missile Defence and the future of U.S. nuclear weapons. **International Security**, v. 26, n. 1, p. 40-92, 2001.

HALLIDAY, F. **The world at 2000**. New York: Palgrave, 2001.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 31, n. 1, pp. 5-23, 1995.

HOBSBAWM, E. **On Empire: America, War, and Global Supremacy**. New York: Pantheon Books, 2008.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.

_____. Brazil and the new global order. **Current History**, v. 109, 2010.

IKENBERRY, G. J.; MASTANDUNO, M.; WOHLFORTH, W. C. Introduction: Unipolarity, state behavior, and systemic consequences. **World Politics**, v. 61, n. 1, p. 1-27, 2009.

JERVIS, R. The remaking of a unipolar world. **The Washington Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 7-19, 2006.

JESUS, D. S. V. De Ecaterimburgo a Nova Déli: avanços e obstáculos na construção da agenda do BRICS. **Boletim Mundorama**, n. 55, 2012. Disponível em: <http://mundorama.net/2012/03/01/de-ecaterimburgo-a-nova-deli-avancos-e-obstaculos-na-construcao-da-agenda-do-brics-por-diego-santos-vieira-de-jesus/>. Acesso em: 21/11/2012.

JUDAH, B.; KOBZOVA, J.; POPESCU, N. **Dealing with a post-BRIC Russia**. European Council on Foreign Relations (ECFR), London, 72 p., 2011.

KRAHMANN, E. American hegemony or global governance? Competing visions of international security. **International Studies Review**, v. 7, p. 531-545, 2005.

KRAMER, M. NATO, the Baltic States and Russia: a framework for sustainable enlargement. **International Affairs**, v. 78, n. 4, p. 731-756, 2002.

KUCHINS, A. C.; ZEVELEV, I. A. Russian foreign policy: continuity in change. **The Washington Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 147-161, 2012.

LAYNE, C. The unipolar illusion revisited – the coming end of the United States' unipolar moment. **International Security**, v. 31, n. 2, p. 7-41, 2006.

LESSA, A. C. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 (special edition), p. 115-131, 2010.

LIEBER, K. A.; ALEXANDER, G. Waiting for balancing: why the world is not pushing back. **International Security**, v. 30, n. 1, p. 109-139, 2005.

LIEVEN, A. The secret policemen's ball: the United States, Russia and the international order after 11 September. **International Affairs**, v. 78, n. 2, p. 245-259, 2002.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

_____. A iniciativa IBAS e a cooperação Sul-Sul: desafios intelectuais e possibilidades políticas. In: _____ (Org.). **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009, p. 7-28.

LINDSAY, J. M. George W. Bush, Barack Obama and the future of US global leadership. **International Affairs**, v. 87, n. 4, p. 765-779, 2011.

LO, B. **Russian foreign policy in the post-Soviet era – Reality, Illusion and Mythmaking**. Palgrave Macmillan, New York, 235 p., 2002.

_____. **Medvedev and the new European security architecture**. Centre for European Reform – Policy Brief, Jul 2009.

LO, B.; SHEVTSOVA, L. **A 21st century myth – authoritarian modernization in Russia and China**. Carnegie Moscow Center, Moscow, 62 p., 2012.

LOBER, V. L.; GRASS, P. L. **Parceria estratégica entre Brasil e Rússia no século XXI**. Rio de Janeiro: Publit, 2007.

LUKYANOV, F. Russian dilemmas in a multipolar world. **Journal of International Affairs**, v. 63, n. 2, p. 19-32, 2010.

_____. Medvedev's foreign policy: period of stabilization. **Russia in Global Affairs**, 2012a. Disponível em: <http://eng.globalaffairs.ru/redcol/Medvedevs-Foreign-Policy-Period-of-Stabilization-15453>. Acesso em: 21/11/2012.

_____. The importance of being Russia. **Russia in Global Affairs**, 2012b. Disponível em: <http://eng.globalaffairs.ru/redcol/The-Importance-of-Being-Russia-15515>. Acesso em: 21/11/2012.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso no Fórum Empresarial Brasil-Rússia. 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-no-forum-empresarial-brasil-russia>. Acesso em: 24/05/2012.

MACFARLANE, S. N. The 'R' in BRICS: is Russia an emerging power? **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 41-57, 2006.

MANKOFF, J. The politics of US missile defence cooperation with Europe and Russia. **International Affairs**, v. 88, n. 2, p. 329-327, 2012.

MARTYNOV, B. F. Os BRICs e a ordem mundial em degradação. In: ZHEBIT, A. (Org.). **Brasil-Rússia: história, política, cultura**. Rio de Janeiro: Gramma, 2009, p 83-103. (Série BRIC)

MCFAUL, M. A precarious peace: domestic politics in the making of Russian foreign policy. **International Security**, v. 22, n. 3, p. 5-35, 1997.

MILNE, D. Pragmatism or what? The future of US foreign policy. **International Affairs**, v. 88, n. 5, p. 935-951, 2012.

O'LOUGHLIN, J.; TUATHAIL, G.; KOLOSSOV, V. A 'risky westward turn'? Putin's 9-11 script and ordinary Russians. **Europe-Asia Studies**, v. 56, n. 1, p. 3-34, 2004.

O'NEILL, J. Building Better Global Economic BRICs. Goldman Sachs Global Economic Paper nº 66, 2001.

OLIVEIRA, E.; CELESTINO, H. Dilma determina ajustes na política externa do Brasil. **O Globo**, 04/04/2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/dilma-determina-ajustes-na-politica-externa-do-brasil-4202026>. Acesso em: 21/11/2012.

PAPE, R. A. Soft balancing against the United States. **International Security**, v. 30, n. 1, p. 7-45, 2005.

PASSOS, N. Com Dilma, política externa fica mais planejada e menos política. **Carta Maior**, 08/01/2012. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19344&alterarHomeAtual=1. Acesso em: 21/11/2012.

PAUL, T. V. Soft balancing in the age of U.S. primacy. **International Security**, v. 30, n. 1, p. 46-71, 2005.

PECEQUILO, C. S. A política externa brasileira no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, pp. 136-153, 2008a.

_____. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989 – 2008). **Nueva Sociedad**, v. Out, p. 86-103, 2008b.

_____. A new strategic dialogue: Brazil-US Relations in Lula's presidency (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 132-150, 2010.

PIMENTEL, J. V. S. A edificação da agenda externa com os BRICS. **Boletim de economia e política internacional**, n.9. Brasília: IPEA, 2012.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Speech and the following discussion at the Munich Conference on Security Policy**. Diplomacy and External Affairs, 2007. Disponível em: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml. Acesso em: 27/11/2012.

QUINN, A. The art of declining politely: Obama's prudent presidency and the waning of American power. **International Affairs**, v. 87, n. 4, p. 803-824, 2011.

REITER, D. Why NATO enlargement does not spread democracy. **International Security**, v. 25, n. 4, p. 41-67, 2001.

SAKWA, R. 'New Cold War' or twenty years' crisis? Russia and international politics. **International Affairs**, v. 84, n. 2, p. 241-167, 2008.

SARAIVA, J. F. S. (org) **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2ª edição, 2007.

SEGRILLO, A. A diarquia Putin-Medvedev: dimensões da política interna e da política externa. In: ALVES, A. G. M. P. (org.). **Uma longa transição – vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: IPEA, 239p., 2011, pp. 137-153.

SILVA, A. R. A. **Os Brics e a segurança internacional**. BRICS Policy Center – Policy Brief, outubro 2011. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/967/doc/5183057.pdf>. Acesso em: 21/11/2012.

SILVA, A. L. R. A política externa brasileira e a matriz neoliberal de inserção internacional. In: Segundas Jornadas de História Regional Comparada, 2005, Porto Alegre. Anais das Segundas Jornadas de História Regional Comparada, 2005. p. 1-17.

_____. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14743/000665956.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27/11/2012.

_____. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2009. 341p.

SIMES, D. K. Losing Russia: the costs of renewed confrontation. **Foreign Affairs**, v. 86, n. 6, p. 36-52, 2007.

SHEVTSOVA, L. Post-communist Russia: a historic opportunity missed. **International Affairs**, v. 83, n. 5, p. 891-912, 2007.

TODD, E. **Depois do Império: a decomposição do sistema americano**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TRENIN, D. Russia's spheres of *interest*, not *influence*. **The Washington Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 3-22, 2009.

TSYGANKOV, A. P. Russia's Foreign Policy. In: WEGREN, S. K.; HERSPRING, D. R. (ed.). **After Putin's Russia: past imperfect, future uncertain**. Rowman and Littlefield Publishers, 2010a, p. 223-242.

_____. Russia's power and alliances in the 21st century. **Politics**, v. 30, n. s1, p. 43-51, 2010b.

VENYAVSKY, S. Russia delivers first 3 helicopter gunships to Brasil. **RIA Novosti**, 25/03/2010. Disponível em: <http://en.rian.ru/russia/20100325/158311884.html> Acesso em: 24/05/2012.

VIANA, A. R.; CINTRA, M. A. M. G20: os desafios da coordenação global e da regulação financeira. Cúpula BRIC de Think Tanks, IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/bric/textos/100409_BRICVianaCintra1.pdf. Acesso em: 25/05/2012.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. Nov, p. 31-61, 2003.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

_____. **A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Unesp, 2011. 232 p.

VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. Brazil and the economic, political and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 54-72, 2010.

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula – uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, v. 5, n. 2, p. 381-397, 2005.

_____. Introdução: o sistema mundial entre a uni e a multipolaridade. In: VIZENTINI, P.; WIESEBRON, M. **Neohegemonia americana ou multipolaridade?: pólos de poder e sistema internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 15-18.

_____. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 1, n. 1, p. 82-94, 2007.

_____. Relações Brasil-URSS/Rússia: superando a geografia e os preconceitos. In: ZHEBIT, A. (Org.). **Brasil-Rússia: história, política, cultura**. Rio de Janeiro: Gramma, 2009, p 67-80. (Série BRIC)

WALLERSTEIN, I. A Doutrina Bush: um ensaio interpretativo. In: VIZENTINI, P.; WIESEBRON, M. **Neohegemonia americana ou multipolaridade?: pólos de poder e sistema internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 19-27.

_____. Precipitate decline – the advent of multipolarity. **Harvard International Review**, p. 54-59, primavera 2007.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. Reading: Addison-Wesley, 1979.

_____. Structural realism after the Cold War. **International Security**, v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000.

WOHLFORTH, W. C. The stability of a unipolar world. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 5-41, 1999.

_____. Russia's soft balancing act. In: ELLINGS, R. J.; AARON, L. F.; WILLS, M. (eds.). **Strategic Asia 2003-4: fragility and crisis**. The National Bureau of Asian Research, Seattle, 544p, 2003, pp. 165-180.

WORLD BANK. GDP Growth (annual %), 2012. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/BR-RU?display=default>. 2012. Acesso em: 21/11/2012.

ZIKIBAYEVA, A (ed.). **What does the Arab Spring mean for Russia, Central Asia, and the Caucasus?** Center for Strategic and International Studies, 2011. Disponível em: http://csis.org/files/publication/110912_Zikibayeva_ArabSpring_Web.pdf. Acesso em: 21/11/2012.

ZHEBIT, A. Repensar a Rússia: uma proposta sobre o reposicionamento da Rússia nas relações internacionais. In: VIZENTINI, P.; WIESEBRON, M. **Neohegemonia americana ou multipolaridade?: pólos de poder e sistema internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 139-172.

_____. O Brasil e os RICs: mercados e fluxos comerciais. In: ZHEBIT, A. (Org.). **Brasil-Rússia: história, política, cultura**. Rio de Janeiro: Gramma, 2009, p 125-139. (Série BRIC)