

Relações Brasil-Rússia: Aproximação, Parceria e Arrefecimento

Brazil-Russia Relations: Approximation, Partnership, and Cooling Off

Relaciones Brasil-Rusia: Aproximación, Asociación y Enfriamiento

Vitor Augusto Larrosa Hatje¹
Bruna Vieceli Perin²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar a evolução das relações bilaterais entre Brasil e Rússia desde o governo Sarney até Bolsonaro (1985-2020), explicando sua variação em importância no período compreendido. Para isso, faz-se necessário delinear três conceitos-chave, nomeadamente, parcerias estratégicas, diplomacia presidencial, e Estado logístico e Estado normal. A importância desse relacionamento avançou devagar no final da Guerra Fria, crescendo muito nos governos FHC e Lula, estagnando posteriormente até os dias atuais. A conclusão é de que a variabilidade dessa relação bilateral recente deve-se a sua natureza distante em parceria com influências externas centrífugas circunstanciais e a posição destacada do Executivo brasileiro na formação da política externa do país.

Palavras-chave: Relação Bilateral Brasil-Rússia. Parceria Estratégica. Diplomacia Presidencial. Estado Logístico. História da Política Externa Brasileira.

Abstract

The present article aims to distinguish the evolution of bilateral relations between Brazil and Russia

from Sarney's government to Bolsonaro's (1985-2020), explaining its variation in importance on the covered period. For this, it is necessary to outline three key concepts, namely, strategic partnerships, presidential diplomacy, and logistical State. The importance of this relationship advanced slowly by the end of the Cold War, growing a lot with the governments of FHC and Lula, stagnating afterward until the present. The conclusion is that the variability in the recent bilateral relation is due to its distant nature in alliance with circumstantial external centrifugal influences and the prominent position of the Brazilian Executive branch in this country's external policy formation.

Keywords: Brazil-Russia Bilateral Relations. Strategic Partnership. Presidential Diplomacy. Logistical State. Brazilian Foreign Policy History.

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo presentar la evolución de las relaciones bilaterales entre Brasil y Rusia desde el gobierno de Sarney hasta el de Bolsonaro (1985-2020), explicando su variación en importancia a lo largo del período cubierto. Para

1. Graduando do 8º semestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: vaugustoh@gmail.com

2. Graduanda do 8º semestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: brunavieceli@gmail.com

ello, es necesario esbozar tres conceptos clave, a saber, las asociaciones estratégicas, la diplomacia presidencial, y el estado logístico y estado normal. La importancia de esta relación avanzó lentamente al final de la Guerra Fría, creciendo fuertemente en los gobiernos de FHC y Lula, estancándose posteriormente hasta la actualidad. La conclusión es que la variabilidad de esta relación bilateral reciente se

debe a su naturaleza distante en colaboración con influencias externas centrífugas circunstanciales y la posición prominente del Ejecutivo brasileño en la configuración de la política exterior del país.

Palabras clave: Relaciones bilaterales Brasil-Rusia. Asociación estratégica. Diplomacia presidencial. Estado logístico. Historia de la política exterior brasileña.

Introdução

O relacionamento entre Brasil e Rússia percorreu diversos momentos históricos distintos desde o final do regime militar brasileiro, partindo de uma reaproximação pragmática com o reconhecimento de diversos objetivos comuns, atingindo um pico de cooperação e alinhamento com o novo milênio, para posteriormente sofrer um esfriamento gradativo que se acelerou no último governo. Com esse retrato em mente, a questão que fica implícita é por que a relação do Brasil com a Rússia mostra-se sujeita a tanta variabilidade?

Para provermos uma conjectura adequada faz-se necessário retomar os conceitos de Estado logístico e Estado normal, visto que estes paradigmas imprimem as principais características da política externa brasileira desde a década de 90; diplomacia presidencial, tendo em vista que o êxito da relação dependeu grandemente do interesse e envolvimento dos líderes de ambos países; e, por último, de parceria estratégica e a hierarquia dos relacionamentos, visando responder a pergunta se o ápice da cooperação enquadrou-se como uma parceria.

O relacionamento de ambos os países é bastante longínquo, mas igualmente distante devido à distância geográfica, incompreensão cultural, barreiras linguísticas, bem como, por muito tempo, diferenças ideológicas. Estes pontos, no entanto, precisam ser complementados para que se explique a variabilidade recente dessa relação, havendo a necessidade de se olhar para o processo político e a conjuntura em que os países se encontram. Assim, a hipótese que se forma é que a percepção de ambos os países do potencial mútuo de sua relação bilateral, e logo esforços para perseguir aprofundamento, é modulada pelo contexto internacional e alterações no poder Executivo de ambos, sendo especialmente oscilante no Brasil, já que concentra a formação da política externa (FIGUEIRA, 2011).

O artigo possui duas divisões principais. A primeira parte se divide em três, cada qual apresentando os conceitos-chave destacados anteriormente, montando assim a base analítica para a compreensão da relação bilateral. A segunda seção começa com uma breve recapitulação histórica, para então concentrar-se na história recente do relacionamento entre Brasil e Rússia, a qual pode ser dividida em três: aproximação, de Sarney a FHC, parceria, com Lula, e arrefecimento, de Dilma a Bolsonaro. A conclusão apresenta nossa conjectura final a pergunta da variabilidade, resumizando os principais pontos.

Conceitos-chave

A emergência da Rússia como um parceiro brasileiro depois de várias décadas de distanciamento foi pautada por uma série de transformações mundiais, como o fim da Guerra Fria, a aceleração da globalização, e a disseminação da agenda do multilateralismo liberal. Enquanto a Rússia passava pelo retrocesso econômico e instabilidade política e social advinda do desmembramento da URSS, o Brasil atravessava o paradigma normal, o qual diminuiu o papel do Estado brasileiro na busca pelo desenvolvimento. Dentro dessas circunstâncias a interação entre os dois teve crescimento tímido. Isso se alteraria com a emergência do Estado logístico e o aprofundamento de uma diplomacia presidencial, e do lado russo da estabilização de sua posição internacional com a ascensão de Vladimir Putin (QUADROS & MACHADO, 2015). É de suma importância delinear as transformações brasileiras que trouxeram o país mais próximo da Rússia, e cuja ausência depois afastou-nos.

Parcerias Estratégicas

Uma parceria estratégica é uma aliança de cooperação profunda entre dois Estados que se vincula à sua vontade política de maior projeção sistêmica. Logo, para haver uma parceria estratégica, na perspectiva dos Estados nas RI, deve ocorrer uma “simbiose” em pelo menos alguma expressão do poder nacional, seja ela econômica, cultural, tecnológica ou política. Além dessa classificação quanto ao nível da relação em setores específicos, pode se enquadrar o relacionamento como sendo de reconhecimento recíproco ou não, dependendo da importância atribuída pelas partes. O conceito

deriva-se diretamente de alianças estratégicas, as quais têm um cunho político-militar mais ligado à questão da sobrevivência estatal, enquanto parcerias estratégicas diferenciam-se delas e de meros alinhamentos pela formalização e caráter contínuo da relação, as quais tratam de assuntos além da segurança (FARIAS, 2013). A cooperação é, por sua vez, qualquer entendimento entre atores visando construção benigna.

Parcerias estratégicas representam relações políticas e econômicas prioritárias, cuja compensação é recíproca e o estabelecimento decorre de uma acumulação das relações bilaterais. A construção destas, por sua vez, apóia-se na harmonização da vocação histórica brasileira ao universalismo e à necessidade de aproximações seletivas, assegurando assim a possibilidade de adaptação aos nichos de oportunidade e às condicionantes da ordem internacional. Além disso, é necessário haver laços políticos e comerciais intensos, ancorados numa complexa rede de fóruns institucionalizados de diálogo em áreas temáticas que envolvem desde grupos de trabalho técnicos até reuniões com lideranças estatais diversas (LESSA, 2010).

A mensuração de uma relação é difícil pois está sempre sujeita a fluidez, o que quer dizer que não há um engajamento decisivo em uma determinada pauta como numa aliança estratégica. Os parceiros estão juntos devido a uma convergência de interesses, que ao longo do tempo tem sua solidez diretamente proporcional a capacidade de superação dos problemas impostos pelas interações e a ordem mundial vigente. Independentemente das políticas do momento, a bagagem sócio-histórica contribui para uma superação sustentada das divergências, com os avanços passados sendo revividos, mas mantidos (FARIAS, 2013; GRASSI, 2019).

Parcerias estratégicas emergem num contexto do pós Guerra Fria com a ascensão de potências regionais, as quais ensejam aproveitar oportunidades bilaterais únicas para a construção de projetos comuns que potencialmente facilitem negociações nos foros multilaterais, resultando em mais acesso aos mercados globais e a investimentos produtivos (VAZ, 1999; LESSA & OLIVEIRA, 2013). Ou seja, uma parceria estratégica não existe quando somente o discurso diplomático emprega-o, visto que seu uso é amplo e vulgar, mas sim quando o comportamento estatal é condizente com a cooperação para se alcançar objetivos comuns e relevantes de longo prazo cujos meios estão disponíveis e há reconhecimento recíproco entre os Estados parceiros (GRASSI, 2019).

Como ressaltado, parcerias estratégicas não equivalem a uma aliança, mas também são mais que uma parceria cooperativa por envolver uma preocupação com o quadro maior das relações internacionais, havendo um planejamento conjunto que pesa o comportamento e expectativa dos outros. Isso exige uma interação contínua em que ambas as partes sempre buscam encontrar bases comuns, que geralmente tem sido a promoção do desenvolvimento, diminuição de assimetrias, e a preservação de poder relativo no sistema internacional (BECARD, 2013).

Desse modo, é mais fácil que parcerias estratégicas surjam entre países que possuem preocupações compartilhadas, proximidade geográfica, elevado fluxo de mercadorias e pessoas, cultura próxima, entre outros (FARIAS, 2013). Para que as parceiras subam na hierarquia é necessário que os ganhos positivos da cooperação em uma área de interesse comum “descambem” para outras. Isto é, que haja um *spillover* que compense uma maior institucionalização e constância da relação.

Um último ponto que deve ser ressaltado concerne à classificação de parcerias. Primeiro há a posição do parceiro, que pode ser *essencial* devido a suas capacidades ou proximidade, *pivô*, devido a seu potencial virar a balança em favor de certas causas, e *natural*, por causa de uma perspectiva comum. Por último, há a finalidade da parceria, que pode ter um escopo de temas extremamente focado ou bastante amplo, bem como servir como uma forma de se obter/trocar recursos importantes e aumentar poder de barganha em foros multilaterais (BECARD, 2013). A parceria Brasil-Rússia enquadra-se como pivô, sendo caracteriza-se por trocas entre os maiores potenciais de cada país, bem como sendo relativamente focada.

Diplomacia Presidencial

A diplomacia presidencial é a forma como o chefe do executivo asserta-se perante a política externa. Segundo Figueira (2011) existem três graus a esse conceito. No primeiro, o presidente exerce sua diplomacia externa de forma reativa a situações ou estímulos externos. No segundo, o mandatário é mais ativo e presente, transmitindo suas ideias. No terceiro, ele é afirmativo, conduzindo a política externa segundo suas interpretações. A novidade abarcada pelo conceito é o emprego intenso e generalizado do presidente “como

instrumento diplomático e de projeção” que reage à opinião pública “tentando cooptá-la ou impressioná-la, mas sempre dialogando com ela e com a política interna em geral.” (PRETO, 2006, p.37).

No Brasil, a diplomacia presidencial ganhou considerável espaço com FHC e Lula, que apesar do que teorizam Margaret e Charles Hermann (1989), não atuaram conforme a delineação de um Líder Predominante, o que justificaria uma análise cognitiva individual, mas com aval e auxílio indispensável do Itamaraty (MRE), ultrapassando as conceituações padrões. Isto é, não se observa uma gestão particularizada, mas suplementar, que melhor compreende e responde aos diversos e crescentes clamores domésticos. Esse caráter “interméstico” marca a dinâmica do presidente e o MRE, o que se deriva do fato de questões externas serem cada vez mais acessíveis à população, com a necessidade da política externa adaptar-se ao papel maior da opinião pública (DANESE, 2017).

No caso das relações Brasil-Rússia, FHC e Lula tiveram papel importante no que Wood e Peake (1998) chamam de definição da agenda, especialmente com a condução do último, que ativamente coordenou iniciativas com os russos. Nesse sentido, o relacionamento também se encaixa com a unidade de análise de Clarke e White (1990): os *inputs* que entram na caixa-preta do Estado seriam *outlines* gerais de busca de solução de problemas, com a relação com a Rússia tendo-se iniciado para resolver o atraso tecnológico brasileiro. O núcleo decisor do Brasil, muito próximo de ser unitário, auxilia a operacionalização dessa lógica devido a sua agilidade e capacidade de firmar compromissos críveis.

Estado Logístico e o Estado Normal

A posição do Estado brasileiro frente aos desafios da política externa variou historicamente entre períodos mais e menos ativos, voltados ao desenvolvimentismo e ao liberalismo. A partir da década de 90 tomou forma o Estado normal, que não foi apenas fruto de exigências externas derivadas do Consenso de Washington, mas da vontade nacional ancorada em fontes epistêmicas próprias. Esse paradigma caracteriza-se pela renúncia do Estado em atuar ativamente num projeto nacional de desenvolvimento e construção de influência internacional, restando ao país navegar conforme as correntes do mercado e da política das grandes potências (CERVO, 2003; 2008).

O Estado Logístico, por sua vez, contrapõe essa perspectiva, surgindo como uma resposta própria e original, enquadrando o Estado como ator central na busca do fortalecimento nacional. Ele passa a assumir uma responsabilidade empreendedora, promovendo e auxiliando na inserção internacional do país ao fazer a intermediação com os interesses da sociedade civil, com o desenvolvimento a partir da internacionalização dependendo do emprego aprofundado desse paradigma (CERVO, 2003; de SOUZA & DIAS, 2013).

Durante os anos finais do governo FHC houve o ensaio desse novo paradigma, que gerou expectativas acerca de empreendimentos nacionais em novas áreas, como mineração, energia e tecnologia. Entretanto, o Estado Logístico se firma mesmo com Lula, visto a busca por corrigir distorções neoliberais do governo anterior, formar mais alianças com países periféricos para a concretização de seus interesses, e o ancoramento da política externa na busca por diminuir a dependência e as desigualdades a partir de uma defrontação das normas dos países centrais nas relações comerciais (MACHADO, 2004; CERVO, 2008).

Diante disso, é claro como o paradigma logístico aproximou Brasil e Rússia, visto que desde 2001 elas ocorreram alinhadas em sua defesa de novas regras de governança global, calcadas na centralidade da ação dos membros mais altos do executivo de ambos os países, que também resultaram em extensa cooperação na área de segurança, tecnologia, energia, e esforços aeroespaciais (BUENO & CERVO, 2008). Apesar disso, a primazia do Estado logístico se enfraquece com o fim dos governos petistas, e o paradigma normal volta a disputar espaço, tornando o Estado brasileiro hodierno novamente pouco concentrado num projeto nacional como luz-guia de sua política externa.

Relações Bilaterais Brasil-Rússia (1985-2020)

O relacionamento entre Brasil e Rússia teve seu início mediado por Portugal em 1808, quando da abertura dos portos brasileiros às nações amigas. O estabelecimento de relações diplomáticas entre os países ocorreu um ano após o reconhecimento russo do Brasil em 1827. O afastamento marcou a relação bilateral, primeiramente devido a turbulência da monarquia brasileira, e depois devido ao estranhamento com a nova ideologia soviética após 1917.

Esse hiato só teria fim junto da Segunda Guerra Mundial, mas o reatamento seria breve graças ao estigma da Guerra Fria (GARCIA, 2005; PICCOLLI, 2012).

Relações comerciais foram retomadas em 1959 por conta de uma Missão Comercial, e as diplomáticas em 1961 com a Política Externa Independente de Jânio Quadros, que fez questão de ressaltar que isso não implicava em simpatia ideológica, mas busca por desenvolvimento. A reaproximação decorria da “universalização das relações internacionais do Brasil, necessárias à ampliação do mercado para seus produtos e, também, da intenção de contribuir para a coexistência e, com esta, para a causa da paz” (BUENO & CERVO, 2008, p.343).

Os governos militares mantiveram a mesma lógica de diversificação comercial na busca pelo desenvolvimento, o que significa que a relação com a URSS não foi tão abalada, apesar da posição brasileira no dilema securitário advindo da Guerra Fria. De especial importância para esse retrato é a Missão Brasileira à URSS de Castelo Branco. A partir do Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel tem-se início um diálogo em questões não-econômicas, como desarmamento nuclear, o que é continuado com o governo de Figueiredo (SARAIVA, 2006; VIZENTINI, 2009).

Aproximação - Sarney a FHC (1985-2002)

Como visto, as relações entre Brasil e Rússia foram neutras durante todo período da Guerra Fria, sendo bastante distantes e restritas a acordos comerciais e de cooperação com baixa importância se comparadas às “potencialidades recíprocas” (CERVO & BUENO, 2002, p.445). A redemocratização brasileira em conjunção com as reformas soviéticas vai abrir uma janela de oportunidade para uma aproximação, a qual foi tomada pelo governo de José Sarney. Ela ocorreu no final de 1985 com a primeira troca de visitas dos Ministros de Relações Exteriores do Brasil e da União Soviética, quando Olavo Setúbal visita Moscou, firmando-se um memorando de entendimento prevendo mais consultas sobre política internacional. Percebe-se nesse momento uma grande afinidade nas agendas internacionais de ambos os países, em grau maior do que entre Brasil e Estados Unidos, principalmente no que tange a necessidade de desarmamento, o status dos litígios na África e América Central, e a nova ordem internacional. Essa aproximação, contudo, não im-

pediu que o Brasil demonstrasse sua preferência pela retirada das tropas soviéticas do Afeganistão (CERVO & BUENO, 2002).

Ainda enquadrado pelo paradigma desenvolvimentista, a política externa brasileira via a URSS como alternativa ao Ocidente na possibilidade de suprir suas necessidades tecnológicas. Esse pensamento tornou-se necessário visto a restrição cada vez maior de fontes tradicionais de transferência tecnológica devido à expansão das propriedades intelectuais e patentes (CÔRTEZ, 2010, p.153-4). Em 1987 o ministro de Relações Exteriores soviético é quem visita o Brasil e firma-se dois acordos para maior cooperação, um focando na área econômica, comercial, científica e tecnológica, e outro na área cultural. A partir desses entendimentos é que as relações com a Rússia vão avançar nos anos 90. Em 1988, José Sarney viaja pessoalmente para a União Soviética, sendo o primeiro mandatário brasileiro a fazê-lo, e sendo o primeiro chefe de Estado recebido por Gorbachev. Apesar do evento histórico, o aprofundamento das relações bilaterais se mostrou impossível devido à primazia das questões domésticas da URSS no contexto das reformas da *Glasnost* e *Perestroika* (CÔRTEZ, 2010, p.155-6).

O desmembramento da URSS foi um período traumático para a Rússia, que permaneceu toda década de 90 sentindo os efeitos econômicos e políticos desse evento. O Ministro de Relações Exteriores russo, Kozyrev, manteve até 1996 uma postura de alinhamento com o Ocidente, negligenciando outras partes do mundo em sua busca por recursos que auxiliassem a transição russa. Isso altera-se com Primakov, que põe uma ênfase eurásiana a política externa, mas também abarcando a América Latina (QUADROS & MACHADO, 2015).

O pontapé inicial dado por Sarney foi essencial para que o ministro Celso Amorim conseguisse visitar a Rússia já em 1994, havendo a assinatura de entendimentos e o início da discussão de um mecanismo de consulta política mútua. Ambos os países também trocaram favores, com a Rússia apoiando o Brasil para um assento permanente no Conselho de Segurança e o Brasil apoiando a Rússia em sua entrada na OMC (VIZENTINI, 2009). Em 1997, já no governo FHC, conseguiu-se finalmente estabelecer a Comissão de Alto Nível de Cooperação Russo-Brasileira (CAN), em que encontra-se a Comissão Intergovernamental Rússia-Brasil de Cooperação Econômica, Comercial Científica e Tecnológica (CIC).³ Essa foi uma conquista que

3. Essa comissão envolve subcomissões nas áreas agrária, financeira, alfandegária, técnico-militar, espacial e energia, científica e tecnológica, e comercial (EMBAIXADA DO BRASIL EM MOSCOU, 2017).

marcou as contradições do paradigma normal, que ao mesmo tempo que exigia o multilateralismo também mostrava-o ser insuficiente para a inserção internacional brasileira, que precisava aproximar-se de outras potências médias, incluindo a Rússia (PICCOLLI, 2012).

Em 2000 a CAN teve seu primeiro encontro com a participação do vice-presidente Marco Maciel, ocasião que rendeu um Acordo Básico para as relações de parceria, que levou em 2001 a assinatura de diversos tratados bilaterais. Com a implementação desse canal têm-se início um período de alto nível de diálogo que pode facilmente caracterizar a relação como uma parceria estratégica, visto que a Rússia possui comissão de mesmo grau com apenas quatro outros países - China, EUA, França e Ucrânia. No ano seguinte, FHC visitou a Rússia para celebrar esse avanço, e levou consigo setenta empresários com a finalidade de intensificar as relações comerciais, marcando a transição brasileira para o Estado logístico (FOLHA ONLINE, 2002).

Parceria - Lula (2003-2010)

O período Lula é o de maior profundidade na relação brasileira com a Rússia, visto tratar-se do momento mais adequado a seu florescimento devido à consolidação da democracia e a posição internacional elevada do Brasil, bem como a estabilização e novo rumo russo que se origina com Putin. A diversificação política e econômica é a palavra da vez para ambos, especialmente no que se refere à tentativa de construção de uma alternativa à governança global promovida pelo multilateralismo liberal. No Brasil, em específico, isso envolve a emergência do paradigma logístico, buscando-se uma inserção autônoma, que diminui as assimetrias entre os Estados, e eleva o *status* nacional com parcerias regionais fortes e inclinação aos emergentes (CERVO, 2008). Isso posto, o ano de 2003 começa com o Pacto de Transferência e Tecnologia Militar Brasil-Rússia, envolvendo tecnologia espacial e bélica (LONESCU, 2019).

Com as relações bilaterais potencializadas a partir da CAN, diversas visitas das mais altas autoridades ocorreram até meados de 2006. Houveram duas visitas presidenciais - sendo uma delas a primeira visita de um chefe de Estado da Rússia ao Brasil, em novembro de 2004, para celebrar a Aliança Tecnológica, havendo a discussão da entrada da Rússia na OMC e o fim de suas barreiras fitossanitárias a carne brasileira, e o apoio russo a pretensão brasileira de um lugar

permanente no Conselho de Segurança - e a outra do presidente Lula a Moscou, em outubro de 2005, cuja ocasião foi marcada pela assinatura da Aliança Estratégica Brasil-Rússia, que tornou possível a ida do primeiro astronauta brasileiro ao espaço.⁴ Sob o enfoque destas, o chanceler Celso Amorim realizou a primeira em abril de 2003, em uma reunião do Grupo do Rio e da Rússia, que viria a ser retribuída pelo chanceler russo em dezembro do mesmo ano (FUNAG, 2007).

De 2006 até 2010 houve uma grande relevância de novos fóruns de discussão política, com contatos bilaterais diminuindo em intensidade. Se destaca a maior aproximação russa em relação à América Latina - com a visita do Ministro Exterior russo Sergei Lavrov em 2006, chegando-se a um entendimento para o estabelecimento de um mecanismo para diálogo político e cooperação entre Mercosul e Rússia -, e a formação do BRIC, sendo Brasil e Rússia os maiores patrocinadores, com a I Cúpula dos Chefes de Estado ocorrendo em 2009 em Ecatemburgo. O bloco passa a ser importante ponta de lança para a defesa da necessidade de reforma das estruturas do sistema internacional, bem como para ampliar o alcance da diplomacia dos integrantes frente suas relações com outras potências (JUBRAN, 2012).

Apesar da ênfase maior no multilateralismo, a parceria Brasil-Rússia continuou forte devido ao alinhamento das visões de Lula e Putin, cujas políticas externas atingiram novos patamares de relevância no cenário internacional a partir dessa construção em conjunto. Em 2008 assina-se um acordo para que não fosse mais necessário visto para viagens curtas entre os dois países (O GLOBO, 2010). Ante a convergência de agendas, se obtém o Plano de Ação da Associação Estratégica que foi assinado durante a visita do presidente Lula à Rússia no ano de 2010, sendo reafirmados os compromissos nas áreas econômica, de defesa, energia nuclear, e indústria aeroespacial (G1, 2010).

Arrefecimento - Dilma a Bolsonaro (2011-2020)

Com a presidente Dilma têm-se início uma estagnação nas relações, que se deve em grande parte a seu abandono de uma diplomacia presidencial, mas também devido ao início da deterioração do Estado logístico em prol de uma retomada do paradigma normal, especial-

4. Além disso, esta viagem foi acompanhada por empresários brasileiros, destacando-se o presidente do Inmetro, que garantiria um entendimento de maior cooperação na área de Metrologia na IV Reunião da CAN em abril de 2006 (INMETRO, 2004; 2005a; 2005b).

mente em seu segundo mandato. Mesmo assim, ela visitou a Rússia em 2012, garantindo que militares e empresários brasileiros pudessem discutir um acordo de cooperação em desenvolvimento tecnológico de defesas antiaéreas, em ocasião que se reiterou o compromisso de aumentar as trocas comerciais para o valor de 10 bilhões até o final da década (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012). Diversos outros encontros ocorreram de 2013 a 2015 envolvendo autoridades de alto nível, os quais garantiram os avanços realizados por Lula desde o início da parceria estratégica (MRE, 2013a; 2015; MATOSO, 2014).

Uma área que se aprofunda é a cooperação técnico-militar e energética. Em 2013 o equipamento GLONASS,⁵ por exemplo, é inaugurado em Brasília, com uma de suas estações encontrando-se na UFSM (2017). No ano de 2015 ocorre a VII Reunião da CAN, em que há tratativas para a construção de um reator nuclear brasileiro para fins pacíficos, bem como o recebimento de sistema de mísseis Iгла-S, que pode operar em conjunto com o Radar SABER M-60 da BRADAR (LONESCU, 2019).

Deve-se ressaltar que esse estreitamento relacional é um fruto principalmente das circunstâncias de cada país: a presidente Dilma era menos propositiva e atravessou grande instabilidade política, enquanto a Rússia vê-se obrigada a atuar mais em seu exterior próximo conforme dita seu projeto de grande potência.⁶ Que o relacionamento tenha avançado em algum sentido demonstra a força da lógica de troca de especialidades, com os russos trazendo sua *expertise* tecnológica à mesa, e o Brasil sua capacidade agropecuária e recursos naturais. O aspecto pivô da interação, contudo, se enfraquece, havendo menos planejamento conjunto mesmo que as visões de ambos continuem se interseccionando.

Em 2017, Temer visitou a Rússia para angariar investidores para a economia brasileira, marcando um respingo bastante restrito de diplomacia presidencial e do Estado logístico.⁷ A maior parte da

5. GLONASS é a alternativa russa ao GPS, oferecendo maior precisão em altas latitudes.

6. A estratégia de Putin é a contenção de perdas, e isso envolve a manutenção da influência regional, especialmente sobre vizinhos que eram parte da URSS, como a Ucrânia - vide a anexação da Criméia (GUIMARÃES, 2017).

7. (JORNAL NACIONAL, 2017). O governo Temer foi marcado por questões quanto a sua legitimidade e pelos escândalos de corrupção, os quais impediram o Brasil de tomar posições muito assertivas internacionalmente, o que inclui a continuação de uma relação estagnada com a Rússia. A parceria se mantém, contudo, havendo a assinatura da Declaração Conjunta da República Federativa do Brasil e da Federação da Rússia sobre Diálogo Estratégico em Política Externa, um plano de consultas políticas entre os ministérios exteriores de ambos países, Protocolo Entre o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Brasil) e o Serviço Federal Alfandegário (Rússia) sobre Cooperação, Informação, Intercâmbio e Assistência Mútua no Sistema Uniforme de Preferências Tarifárias da União Econômica Euroasiática, e memorandos de entendimento na área econômica.

relação em si ficou sob coordenação do Itamaraty, que dividiu-se em duas partes: primeiro, avançou-se o Programa Diplomacia de Inovação, com a visita de parques tecnológicos brasileiros a Moscou numa tentativa de internacionalização de *startups* brasileiras;⁸ e segundo, procurando manter o fluxo comercial, promoveu-se um seminário na Companhia de Docas do Estado de São Paulo (Codesp), para que empresários brasileiros conhecessem os portos da Letônia como alternativa de envio de produtos brasileiros à Rússia (MRE, 2013b).

No governo Bolsonaro a relação bilateral com a Rússia sai totalmente da agenda presidencial, com a interação sendo sempre intermediada pelo BRICS, em que ainda se firmam compromissos cooperativos. Quando as lideranças de ambos os países se encontram fora desse eixo, no entanto, resultam apenas declarações e intenções. Apesar disso, a lacuna deixada pela saída de Trump oferece uma oportunidade de aprofundamento, visto que agora além de objetivos comuns há maior identificação ideológica (MAZUI, 2019; DW, 2020). Com o quadro internacional de forças não sendo tão distinto daquele do começo do séc. XXI, a maior dificuldade mostra-se ser então o reconhecimento das potencialidades do relacionamento pelo governo brasileiro, já que historicamente a relação só culminou com a mistura de uma diplomacia presidencial e um Estado ativo (logístico).

Conclusão

Como representado pela importância assumida pelo conceito de diplomacia presidencial, a composição e o ideário do Executivo brasileiro são essenciais na definição de como a política externa avança o relacionamento com a Rússia, que às vezes é tido em sentido amplo (pivô), levando a aprofundamento, e por outras apenas como apenas cômodo (trocas), resultando em estagnação. Não menos importante é a ocasional operação de forças externas centrífugas, que na história da relação ocorreram em três níveis: do lado brasileiro, começando com o fim da monarquia e mais recentemente com o paradigma normal na década de 90, e com os escândalos de corrupção a partir de 2012; do lado russo, primeiro com a guinada ao comunismo e depois com o desmembramento da URSS e recentes disputas com o Ocidente frente à Ucrânia; e por último, internacionalmente, tendo-se

8. Como divulgado pelo MRE (2020), o programa continua e retorna à Rússia em 2021, bem como diversos outros países.

em vista o papel da governança global neoliberal em unir ambos, enquanto o prisma da Guerra Fria tinha efeito oposto.

Mesmo que a relação esteja sempre sujeita a distância geográfica, incompreensão cultural, e barreiras linguísticas, a perspectiva de Estado de ambos se tornou próxima, com ambos sendo potências regionais com capacidade para projeção mundial. Este olhar sistêmico comum que clama por reformas é que levou ao estabelecimento da CAN, mecanismo pelo qual mesmo agora, de esfriamento, não é inviável que haja uma nova reaproximação, que desta vez exige apenas novo reconhecimento mútuo da importância da relação. Em suma, a relação aprofundou-se mais nos momentos em que a política externa brasileira tinha presidentes mais ativos e buscando diversificação, ocorrendo assim um *spillover* da cooperação na tradicional área técnico-militar e econômica para planejamento estratégico frente ao ordenamento do sistema internacional.

Referências

BECARD, Danielly Silva Ramos. 'Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: uma análise Conceitual'. In: LESSA, Antônio Carlos, & OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Vol. 1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, pp.37-65.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.46, n.2, dez. 2003, pp.5-25.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008, 297p.

CERVO, Amado Luiz, & BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2002, 530p.

BUENO, Clodoaldo, & CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2008, 560p.

CLARKE, Michael, & WHITE, Brian (Eds.). **Understanding foreign policy: the foreign policy systems approach**. Aldershot: Edward Elgar Pub, 1990, 232p.

CÔRTEZ, Octávio Henrique. **A Política Externa do Governo Sarney: O Início da Reformulação de Diretrizes para Inserção Internacional do Brasil sob Signo da Democracia**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010, 372p.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial: História e Crítica**. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017, 641p.

De SOUZA, Creomar Lima Carvalho, & DIAS, Jéssica Alencar. O uso do paradigma logístico no entendimento do processo de internacionalização no Brasil. **World Citizen Magazine**, Brasília, v.1, n.1, 2013.

DW Brasil. **Sem Trump, Putin e Bolsonaro ensaiam aproximação**. 21 nov. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/sem-trump-putin-e-bolsonaro-ensaiam-aproxima%C3%A7%C3%A3o/a-55733300>. Acesso em: 21 jan. 2021.

EMBAIXADA DO BRASIL EM MOSCOU. **Brasil - Rússia**. 2017. Disponível em: http://moscou.itamaraty.gov.br/pt-br/brasil_-_russia.xml. Acesso em: 15 dez. 2020.

FARIAS, Rogério de Souza. 'Parcerias estratégicas: marco conceitual'. In: LESSA, Antônio Carlos, & OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Vol. 1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, pp.15-36.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à Análise de Política Externa**. Volume 1. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, 202p.

FOLHA ONLINE. **Setenta empresários acompanham FHC à Rússia**. 13 jan. 2002. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u28348_shtml. Acesso em: 16 jan. 2021.

FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão. **Cronologia da política externa do governo Lula (2003 - 2006)**. 2007. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/718-Cronologia_da_Politica_Externa_do_Governo_Lula_2003_-_2006.pdf. Acesso em: 17 jan. 2021.

G1. **Lula visita Rússia para impulsionar relações bilaterais**. 13 maio 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/lula-chega-a-russia-em-visita-para-impulsionar-relacoes.html>. Acesso em: 19 jan. 2021.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, 198p.

GRASSI, Jéssica Maria. Parceria estratégica nas Relações Internacionais: aportes teóricos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.8, n.3, set./dez. 2019, pp.617-650.

GUIMARÃES, Bruno Gomes. Aspectos normativos, securitários e geopolíticos da grande estratégia da Rússia (2000-2016) e o lugar das Nações Unidas. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v.12, n.2, 2017, pp.30-54.

HERMANN, Margaret G., & HERMANN, Charles F. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. **International Studies Quarterly**, Oxford, v.33, n.4, dez. 1989, p.361-387.

INMETRO. **Visita presidente russo**. 22 nov. 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/noticias/visita-presidente-russo>. Acesso em: 18 jan. 2021.

INMETRO. **Acordo Brasil e Rússia**. 4 abr. 2005a. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/noticias/acordo-brasil-e-russia>. Acesso em: 18 jan. 2021.

INMETRO. **Cooperação Brasil e Rússia**. 14 out. 2005b. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/noticias/cooperacao-brasil-e-russia>. Acesso em: 18 jan. 2021.

JORNAL NACIONAL. **Na Rússia, Temer assina acordo com Putin e evita falar sobre crise.** 21 jun. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/06/na-russia-temer-assina-acordo-com-putin-e-evita-falar-sobre-crise.html>. Acesso em: 21 jan. 2021.

JUBRAN, B. M. **Brasil e Rússia:** política, comércio, ciência e tecnologia entre 1992 e 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012, 224p.

MACHADO, Fernando Vieira. Configuração do estado logístico na gestão de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002: O caso da cooperação técnica internacional recebida. **Universitas:** Relações Internacionais, Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2004, p.47-73.

MATOSO, Filipe. **Dilma e Putin fazem nesta segunda reunião prévia à Cúpula do Brics.** 14 jul. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/dilma-e-putin-fazem-nesta-segunda-reuniao-previa-cupula-do-brics.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MAZUI, Guilherme, & GARCIA, Gustavo. **Após cúpula do Brics, Bolsonaro se reúne com Putin e Ramaphosa no Planalto.** 14 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/14/apos-cupula-do-brics-bolsonaro-se-reune-com-putin-no-planalto.ghtml>. Acesso em: 21 jan. 2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Brasil e Rússia declaram interesse em estreitar parceria na área de defesa.** 14 dez. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/14-12-2012-defesa-brasil-e-russia-declaram-interesse-em-estreitar-parceria-na-area-de-defesa>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. **Visita ao Brasil do Ministro de Relações Exteriores da Federação da Rússia, Serguei Lavrov.** 7 jun. 2013a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-ao-brasil-do-ministro-de-relacoes-exteriores-da-federacao-da-russia-serguei-lavrov. Acesso em: 20 jan. 2021.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. **Portos da Letônia podem ser alternativas para envio de produtos brasileiros à Rússia.** 19 nov. 2013b. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aquaviario/noticias-portos/portos-da-letonia-podem-ser-alternativas-para-envio-de-produtos-brasileiros-a-russia>. Acesso em: 21 jan. 2021.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. **Participação da Presidenta da República na VII Cúpula do BRICS.** 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/participacao-da-presidenta-da-republica-na-vii-cupula-do-brics-ufa-russia-8-e-9-de-julho-de-2015. Acesso em: 20 jan. 2021.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. **Programa de Diplomacia da Inovação.** 17 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/programa-de-diplomacia-da-inovacao>. Acesso em: 21 jan. 2021.

LESSA, Antônio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. especial, dez. 2010, p.115-131.

LESSA, Antônio Carlos, & OLIVEIRA, Henrique Altemani de. 'Parcerias Estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos'. In: LESSA, Antônio Carlos, & OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Vol. 1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, p.9-12.

LONESCU, Imanuela. A Cooperação Técnico-militar entre Brasil e Rússia: Fruto da Ordem mundial pós-Guerra Fria. **Military Review**, Fort Leavenworth, 2º trimestre 2019, p.46-57.

O GLOBO. **Brasileiros não precisarão mais de visto para entrar na Rússia**. 24 mai. 2010. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/boa-viagem/brasileiros-nao-precisarao-mais-de-visto-para-entrar-na-russia-3004398>. Acesso em: 19 jan. 2021.

PICCOLLI, Larlecianne. **Relações Bilaterais Brasil-Rússia: Avanços e Recués** Rumo à Parceria Estratégica. Brasília: Seminários de Relações Internacionais, jul. 2012, 18p. Disponível em: http://www.seminariopos2012.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=800. Acesso em: 27 nov. 2020.

PRETO, Alessandra Falcão. **O Conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da república na formulação de política externa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, 100p.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis, & MACHADO, Lauren. A Rússia e o Exterior Próximo: potencialidades e entraves para um projeto de grande potência. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.4, n.3, set./dez. 2015, p.583-607.

SARAIVA, Miram Gomes. 'As relações Brasil-Europa entre 1990-2004'. In: ALTEMANI, Henrique, & LESSA, Antônio (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.129-167.

UFMS - Universidade Federal de Santa Maria. **Tecnologia em geolocalização**. Revista Arco, 2017. Disponível em: <https://www.ufsm.br/midias/arco/tecnologia-em-geolocalizacao/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, dez. 1999, p.52-80.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. 'Relações Brasil-URSS/Rússia: superando a geografia e os preconceitos'. In: ZHEBIT, Alexander (Org.). **Brasil - Rússia: história, política, cultura**. Rio de Janeiro: Gamma, 2009, p.67-80.

WOOD, B. Dan, & PEAKE, Jeffrey S. The dynamics of foreign policy agenda setting. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 92, n. 1, mar. 1998, p.173-184.

Recebido em: 17 de fevereiro de 2021

Aprovado em: 12 de julho de 2021