

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

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

ADRIANE GOMES FERNANDES DE ALMEIDA

Autonomia como ação: cooperação entre Argentina e Brasil no setor aeroespacial entre 2003-  
2010

São Paulo  
2019

ADRIANE GOMES FERNANDES DE ALMEIDA

Autonomia enquanto ação: cooperação entre Brasil e Argentina no setor aeroespacial entre  
2003-2010

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

Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares.

São Paulo

2019

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca  
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Almeida, Adriane Gomes Fernandes de.  
A447      Autonomia como ação : cooperação entre Argentina e Brasil no setor  
aeroespacial entre 2003-2010 / Adriane Gomes Fernandes de Almeida. –  
São Paulo, 2019.  
133 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Samuel Alves Soares.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações  
Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2019.

1. Brasil – Relações exteriores – Argentina. 2. Tecnologia – Cooperação  
internacional. 3. Indústria aeroespacial – Argentina. 4. Indústria aeroespacial  
– Brasil. I. Título.

CDD 327.81082

ADRIANE GOMES FERNANDES DE ALMEIDA

Autonomia enquanto ação: cooperação entre Brasil e Argentina no setor aeroespacial entre  
2003-2010

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

Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares.

BANCA EXAMINADORA

---

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

---

Prof. Dr. Eduardo Mariutti (Universidade Estadual de Campinas).

---

Prof. Dr. Daniel Blinder (Universidad Nacional de San Martin).

São Paulo, 25 de fevereiro de 2019

## AGRADECIMENTOS

Essa dissertação é o resultado da soma de todas as experiências, conversas, conquistas e dificuldades acumuladas ao longo do meu caminho dentro e fora da vida acadêmica. De algum modo, todas as pessoas com as quais eu esbarrei, todos os lugares em que eu estive, todos os livros lidos, todas as músicas escutadas, enfim, tudo que passou pela minha experiência concreta de vida influenciou a pesquisa e as reflexões apresentadas nesse trabalho. Não é uma questão de destino: trata-se, fundamentalmente, de uma sequência de decisões que combinam a fortuna das circunstâncias e a virtude das ações e, no meu caso, sou muito grata à combinação desses fatores na minha trajetória.

No entanto, embora todos os acontecimentos sejam parte constitutiva dessa trajetória, existem alguns momentos e, principalmente, algumas pessoas que são tão importantes que é possível distingui-las das demais e reconhecer seu peso fundamental. Nesse sentido, agradeço à minha família e, particularmente, aos meus pais, João Marcos e Claudia, pelos incentivos, pelo amor e cuidado e por todo apoio, que, mesmo sem entender e apesar de todas as discordâncias resultantes da convivência, foram presentes na minha vida. Agradeço à minha irmã, Mariane, por ser minha melhor amiga, meu porto seguro e a melhor parceira de vida que alguém poderia ter. Agradeço ao meu tio, Mariano, por compartilhar de muitas das minhas felicidades e angústias e por ser meu segundo pai. Contudo, tenho uma gratidão muito particular para com minha prima, Camila, que não só é uma das minhas maiores inspirações enquanto ser humano, enquanto profissional, enquanto família no sentido mais carinhoso e prestativo do termo, mas também por ter sido a primeira pessoa que me incentivou a ingressar na vida acadêmica. Sou o que sou muito por causa da sorte de ter a família que tenho.

Agradeço ao meu orientador, Samuel Soares, por me acolher, me ajudar e me incentivar desde a primeira reunião para discutir possíveis caminhos para uma iniciação científica, no final de 2013. Não tenho palavras para descrever o orgulho e a felicidade de ser sua orientanda por mais de cinco anos. Na figura do prof. Samuel, agradeço a todos os professores que passaram pela minha vida: sei que, de algum modo, foram essas pessoas que despertaram em mim a admiração pela profissão.

Sem ousar incorrer na possível falha de deixar excluído alguém importante, gostaria de agradecer também aos meus amigos – os que foram próximos mas já não o são, os que são desde um passado recente e os que sempre foram – pelo carinho, pelas risadas, incentivos e, principalmente, compreensão em relação às minhas ausências. Sejam os amigos de Jacareí, de

Franca, de São Paulo, sejam os que eu conheci em congressos, em festas, na academia ou no bar, contar com a amizade dessas pessoas é um fator central para buscar ser sempre melhor.

Gostaria de agradecer a todos e todas do GEDES, um grupo que me acolheu da melhor maneira possível desde o começo, que é fundamental para a minha vida acadêmica e que me proporcionou conhecer pessoas incríveis, que gerou reflexões muito importantes e me deu amigos que pretendo levar para a vida toda. Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas e aos seus funcionários – Giovana e Isabela, da secretaria; Grazi, da biblioteca; os porteiros e os funcionários da limpeza: todos sempre muito prestativos, solícitos e simpáticos fizeram a rotina do mestrado mais leve. Agradeço aos meus colegas de turma pela convivência dentro e fora da sala de aula: sou muito feliz por ter compartilhado parte do mestrado e tenho muito carinho por todos.

Agradeço, também, ao Ariel, por ser um companheiro de vida maravilhoso. Sua compreensão, seu apoio, sua ajuda, seu carinho e paciência me ajudam a ir além e, desde que você chegou, as alegrias são mais acentuadas e os fardos, menos pesados. Sou muito mais feliz e realizada por poder compartilhar esse mestrado – e a vida, no geral –, com você.

Agradeço ao apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo apoio para a realização dessa pesquisa.

“Con la más convencional de las sonrisas, Barba Azul ordena: “jamás abras esa puerta”, y la pobre muchacha que algunos llaman Anima no cumplirá el destino que la heroína de la leyenda le proponía con un oscuro signo de complicidad. No solamente no abrirá la puerta, sino que sus mecanismos de defensa llegarán a ser tan perfectos que Anima no verá la puerta, la tendrá al alcance del deseo y seguirá buscando el paso con un libro en la mano y una bola de cristal en la outra. [...]A la luz de figuras arquetípicas toda prohibición es un claro consejo: abre la puerta, ábrela hora mismo. La puerta está bajo tus párpados, no es historia ni profecía. Pero hay que llegar a verla, y para verla propongo soñar puesto que soñar es un presente desplazado y emplazado, por una operación exclusivamente humana, una saturación de presente, un trozo de ambar griz flotando en el devenir y la vez aislándose de él en la medida en que el soñante está en su presente, que concita fuera de todo tiempo y espacio kantianos las desconcertadas potencias de su ser. [...] Hay que aprender a despertar dentro del sueño, imponer la voluntad a esa realidad onírica de la que hasta ahora sólo se es passivamente autor, actor y espectador” (Júlio Cortazar. Para una espeleología a domicilio).

## RESUMO

A presente dissertação é baseada na temática da cooperação entre Argentina e Brasil no setor aeroespacial e foi estruturada a partir do seguinte problema de pesquisa: de que modo a busca pela autonomia e a existência da histórica rivalidade influenciam os projetos de cooperação entre Argentina e Brasil no campo aeroespacial? Buscou-se, enquanto objetivos específicos, compreender os fatores que promoveram o início das atividades aeroespaciais dos dois países e o que significa a busca pela autonomia nesse setor; desenvolver uma visão diacrônica do histórico do âmbito aeroespacial brasileiro e argentino, de modo a identificar os atores e as questões políticas e econômicas que se destacam no processo e; analisar a dinâmica histórica da relação bilateral e a presença da noção de rivalidade na mesma. Com base na síntese desses elementos, propõe-se um modelo de análise sobre os projetos conjuntos no setor aeroespacial, tendo em vista as duas questões de fundo que constituem a relação bilateral: a busca pela autonomia e a noção de rivalidade. Para tanto, foram utilizados como fontes documentos primários disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores, principalmente os acordos de cooperação, e os relatórios anuais de gestão das instituições envolvidas. Ademais, por meio da Lei de Acesso à Informação, foram encaminhadas solicitações com o propósito de solucionar dúvidas mais específicas dos projetos que não constavam nos acordos disponíveis online e para ter acesso às atas dos grupos de trabalho responsáveis pela definição de iniciativas de cooperação.

**Palavras-chave:** Argentina; Brasil; Autonomia; Rivalidade; Setor Aeroespacial.

## **ABSTRACT**

The present dissertation is based on the cooperation between Argentina and Brazil in the aerospace sector and was structured according to the following research problem: how the quest for autonomy and the historical existence of rivalry influence the cooperation projects between Argentina and Brazil in the aerospace field? It was sought, as specific objectives, to understand the factors that contribute to the beginning of the aerospace activities of the two countries and what means the quest for autonomy in this sector; develop a diachronic vision of the argentinean and brazilian aerospace history, in order to identify the actors and the political and economic issues that stand out in the process; the analysis of the bilateral relationship and the presence of the notion of rivalry. Based on the synthesis of these elements, it is proposed an analysis model of the joint projects in the aerospace sector, considering the two fundamental issues that constitute the relationship: the quest for autonomy and the notion of rivalry. For this purpose, primary documents provided by the Ministry of Foreign Affairs, mainly cooperation agreements, and annual management reports of the institutions involved were used as sources. In addition, through the Access to Information Law, requests were sent with the purpose of solving more specific questions of the projects that were not included in the agreements available online and to have access to the minutes of the working groups responsible for the definition of cooperation initiatives.

**Keywords:** Argentina; Brazil; Autonomy; Rivalry; Aerospace Sector.

## RESUMEN

La presente disertación se basa en la temática de la cooperación entre Argentina y Brasil en el sector aeroespacial y se ha estructurado a partir del siguiente problema de investigación: ¿de qué modo la búsqueda por la autonomía y la existencia de la rivalidad histórica influyen los proyectos de cooperación entre Argentina y Brasil en el campo aeroespacial? Se buscó, como objetivos específicos, comprender los factores que promovieron el inicio de las actividades aeroespaciales de los dos países y lo que significa la búsqueda de la autonomía en ese sector; desarrollar una visión diacrónica del histórico del ámbito aeroespacial brasileño y argentino, para identificar a los actores y las cuestiones políticas y económicas que se destacan en el proceso y; analizar la dinámica histórica de la relación bilateral y la presencia de la noción de rivalidad. Con base en la síntesis de estos elementos, se propone un modelo de análisis sobre los proyectos conjuntos en el sector aeroespacial, teniendo en cuenta las dos cuestiones de fondo que constituyen la relación bilateral: la búsqueda por la autonomía y la noción de rivalidad. Para esto, se utilizaron como fuentes documentos primarios ofrecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, principalmente los acuerdos de cooperación, y los informes anuales de gestión de las instituciones implicadas. Además, por medio de la Ley de Acceso a la Información, se encaminaron solicitudes con el propósito de solucionar dudas más específicas de los proyectos que no constan en los acuerdos disponibles en línea y para acceder a las actas de los grupos de trabajo responsables por la definición de iniciativas de cooperación.

**Palabras clave: Argentina; Brasil; Autonomía; Sector Aeroespacial.**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasil-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ACS	Alcântara Cyclone Space
AEB	Agência Espacial Brasileira
ALCA	Associação de Livre-Comércio das Américas
BID	Base Industrial de Defesa
C&T	Ciência e Tecnologia
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CLA	Centro de Lançamento de Alcântara
CLBI	Centro de Lançamento da Barreira do Inferno
CNIE	Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales
COBAE	Comissão Brasileira de Atividades Espaciais
CODENA	Consejo de Defensa Nacional
CONAE	Comisión Nacional de Actividades Espaciales
DCTA	Departamento de Ciência e Tecnologia da Aeronáutica
DPDN	Directiva de Defesa de Política Nacional
EBEN	Empresa Binacional de Enriquecimento de Urânio
EMFA	Estado Maior das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
FAB	Força Aérea Brasileira
FMI	Fundo Monetário Internacional
GETEPE	Grupo Executivo de Trabalho e Estudos de Projetos
GOCNAE	Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais
IAE	Instituto de Aeronáutica e Espaço
IIAE	Instituto para Investigaciones de Aeronautica y Espacio
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ITA	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
LIT	Laboratório de Integração e Testes

MD	Ministério da Defesa
MECB	Missão Espacial Completa Brasileira
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTCR	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração ao Crescimento
PDN	Política de Defesa Nacional
PLACTS	Pensamento Latino-Americano de Ciência, Tecnologia e Sociedade
PNAE	Programa Nacional de Atividades Espaciais
PNEMEN	Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar
SAC	Satélite de Aplicações Científicas
SABIA-MAR	Satélite Argentino-Brasileiro de Informações Ambientais e Marinhas
SCCC	Sistema Comum de Contabilidade e Controle
SCD	Satélite Brasileiro de Controle de Dados
UNASUL	União das Nações Sul-americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VLS	Veículo Lançador de Satélite

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	13
2	ATIVIDADE AEROESPACIAL: ESTADO, DESENVOLVIMENTO E AUTONOMIA .....	17
2.1	TEORIAS DA ATIVIDADE AEROESPACIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....	18
2.2	A CONDIÇÃO DE DEPENDÊNCIA: CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA E DA AUTONOMIA.....	28
2.3	C&T EM PAÍSES DEPENDENTES: IMPLICAÇÕES PARA A ATIVIDADE AEROESPACIAL.....	39
2.4	DEPENDÊNCIA, AUTONOMIA E SETOR AEROESPACIAL: UMA SÍNTESE DOS ASPECTOS TEÓRICOS.....	42
3	COOPERAÇÃO AEROESPACIAL: POLÍTICA, DESENVOLVIMENTO E RIVALIDADE.....	45
3.1	SETOR AEROESPACIAL E POLÍTICA ARGENTINA: DO INÍCIO AO FIM DOS ANOS 1990.....	45
3.2	SETOR AEROESPACIAL E POLÍTICA BRASILEIRA: DO INÍCIO AO FIM DOS ANOS 1990.....	55
3.3	RELAÇÕES ARGENTINA-BRASIL: O PADRÃO HISTÓRICO DE RIVALIDADE E COOPERAÇÃO.....	66
3.4	ARGENTINA E BRASIL NO SETOR AEROESPACIAL: POLÍTICA EXTERNA, DEFESA E DINÂMICA DA RELAÇÃO BILATERAL NOS PROCESSOS DE COOPERAÇÃO.....	71
4	COOPERAÇÃO AEROESPACIAL ENTRE ARGENTINA E BRASIL: PERMISSIBILIDADE INTERNACIONAL, VIABILIDADE NACIONAL E PADRÃO DE RELACIONAMENTO NO DESENVOLVIMENTO DOS	73
4.1	PROJETOS.....	
	DIMENSÕES DE ANÁLISE: PERMISSIBILIDADE	

	<b>INTERNACIONAL, VIABILIDADE NACIONAL E PADRÃO DE</b>	
<b>4.2</b>	<b>RELACIONAMENTO.....</b>	<b>75</b>
	<b>A QUESTÃO DA AUTONOMIA E DA RIVALIDADE NA</b>	
<b>5</b>	<b>COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....</b>	<b>105</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>114</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>122</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As relações entre Brasil e Argentina são reconhecidas pela sua importância na dimensão da integração regional, na dimensão política e tecnológica do campo bilateral, bem como no papel da relação quando a busca pela autonomia é uma das principais orientações da política externa em determinado contexto histórico. Por outro lado, a interação é marcada, também, pelo reconhecimento da coexistência de momentos de rivalidade e cooperação ao longo do tempo.

Contudo, a relação entre os países abrange domínios da vida política de ambos que, apesar de menos explorados, possuem um histórico e uma dinâmica política que oferecem questões importantes para entender o relacionamento como um todo. Nesse sentido, o setor aeroespacial ganha destaque: além do fato de a cooperação ter sido iniciada ainda ao final dos anos 1980, trata-se de um setor cuja tecnologia é considerada sensível e, por isso, as iniciativas de cooperação tendem a ser limitadas, seja por questões domésticas ou internacionais. Ademais, é um setor em que a coexistência da rivalidade e da cooperação e, principalmente, a busca pela autonomia se manifestam de modo bastante particular.

As relações entre Brasil e Argentina já são bastante reconhecidas, no meio acadêmico, pela sua importância na dimensão da integração regional, na dimensão política e tecnológica do campo bilateral, bem como no papel da relação quando a busca pela autonomia é uma das principais orientações da política externa em determinado contexto histórico. Por outro lado, interação é marcada, também, pelo reconhecimento da coexistência de momentos de rivalidade e cooperação ao longo do tempo.

Contudo, a relação entre os países abrange domínios da vida política de ambos que, apesar de menos explorados, possuem um histórico e uma dinâmica política que oferecem questões importantes para entender o relacionamento como um todo. Nesse sentido, o setor aeroespacial ganha destaque: além do fato de a cooperação ter sido iniciada ainda nos anos 1980, trata-se de um setor cuja tecnologia é considerada sensível e, por isso, as iniciativas de cooperação tendem a ser limitadas, seja por questões domésticas ou internacionais. Ademais, é um setor em que a coexistência da rivalidade e da cooperação e, principalmente, a busca pela autonomia se manifestam de modo bastante particular.

A presente dissertação é o resultado de pesquisa sobre cooperação entre Argentina e Brasil no setor aeroespacial, que teve como ponto central o seguinte problema de pesquisa: de que modo a busca pela autonomia e a existência da histórica rivalidade influenciam os projetos de cooperação entre Argentina e Brasil no campo aeroespacial? Ademais, os três elemen-

tos principais abordados na pergunta – autonomia, rivalidade e o setor aeroespacial - são decorrentes de uma trajetória de pesquisa mais ampla, na qual foi analisada a relação entre Argentina e Brasil no campo da Defesa. Embora as questões relacionadas à autonomia e à rivalidade, no escopo da relação bilateral, sejam objetos de pesquisa já desenvolvidos por outras autoras, a questão do setor aeroespacial, em específico, é uma temática escassa na literatura acadêmica que apresenta elementos importantes a serem discutidos.

A busca pela autonomia e a noção de rivalidade constituem o histórico de momentos de aproximação e distanciamento entre Argentina e Argentina e Brasil. A questão da autonomia é uma constante nos objetivos da política externa de ambos os países e, em diversos momentos, apareceu vinculada à promoção do desenvolvimento nacional. Por outro lado, uma política externa de orientação autonomista tem historicamente como uma de suas dimensões o fortalecimento das relações regionais e, nesse ponto, a cooperação argentino-brasileira se destaca. Uma das iniciativas decorrentes dessa visão é o apoio mútuo em instituições internacionais multilaterais e, mais recentemente, a atuação conjunta em operações de paz.

A permanência da noção de rivalidade coexiste com a busca pela autonomia, inclusive em momentos de aproximação dos dois países. Embora a rivalidade não seja o elemento dominante na relação como um todo, sua manifestação ocorre de modo mais ou menos acentuado, a depender da área de relacionamento. Nas iniciativas de cooperação no âmbito da Defesa e, principalmente, em projetos que envolvem tecnologias vinculadas a objetivos militares, a rivalidade se apresenta de modo mais expressivo. Tratam-se de instrumentos relacionados com a garantia da soberania nacional e, em algumas situações, iniciativas de cooperação são regulamentadas por regimes internacionais. É o caso dos setores nuclear e aeroespacial.

Isso não significa, no entanto, que a cooperação nesses setores seja inviável. O âmbito nuclear, por exemplo, tem um papel central no processo de aproximação entre Argentina e Brasil, na década de 1980. Apesar das restrições na divulgação dos processos relacionados à atividade nuclear, as visitas mútuas e as iniciativas para o aumento da transparência dos objetivos do setor foram fundamentais para a construção da confiança mútua na relação, de modo geral, e levaram à criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), no início da década de 1990.

Ao longo dos anos 2000, iniciativas como o desenvolvimento conjunto de um reator nuclear e a proposta de formação de uma empresa binacional de energia nuclear são resultantes da busca pelo aprofundamento da cooperação visando a autonomia de ambos no setor. Contudo, também essas iniciativas foram acompanhadas de percepções de rivalidade, especi-

almente a empresa binacional, que exigia um nível de compartilhamento de informações e de domínio da tecnologia mais complexo.

Essas mesmas questões se fazem presente quando o assunto é a cooperação aeroespacial entre Argentina e Brasil. Embora a temática seja menos discutida em relação à nuclear, o histórico do desenvolvimento do setor nos dois países, os entraves e os avanços do desenvolvimento da tecnologia e a trajetória da cooperação são processos também marcados pela busca pela autonomia, pela noção de rivalidade e pela existência de projetos de cooperação cujo desenvolvimento se insere no quadro mais amplo da interação desses dois fatores.

Desse modo, para analisar o processo de cooperação entre Argentina e Brasil no setor aeroespacial, a pesquisa foi constituída por outros dois objetivos específicos: compreender os fatores que promoveram o início das atividades aeroespacial dos dois países e o que significa a busca pela autonomia nesse setor e; desenvolver uma visão diacrônica do histórico do âmbito aeroespacial brasileiro e argentino, de modo a identificar os atores e as questões políticas e econômicas que se destacam no processo. A partir da síntese desses elementos, buscou-se construir um modelo de análise que permitisse a compreensão dos projetos conjuntos no setor aeroespacial, tendo em vista as duas questões de fundo que constituem a relação bilateral: a busca pela autonomia e a noção de rivalidade.

A dissertação estrutura-se em três capítulos. O primeiro refere-se à demarcação do escopo teórico das atividades aeroespaciais e seu vínculo com a busca pela autonomia. Com isso, busca-se defender que, no caso do Brasil e da Argentina, o ponto de partida para se entender o desenvolvimento histórico do setor e o modo como ocorreu a cooperação é a condição de dependência dos países no sistema internacional e a possibilidade de ampliação da margem de ação dos mesmos. Esta, no entanto, depende da existência de determinados requisitos no projeto político de cada governo. Portanto, entende-se a autonomia como um constante movimento, não como um destino.

No segundo capítulo, aborda-se o processo da formação do setor aeroespacial no Brasil e na Argentina, visando identificar sua relação com o modelo de desenvolvimento do governo em questão e o conceito de autonomia de cada época. Para tanto, foram exploradas também a orientação da política externa e da defesa, uma vez que ambas as áreas tangenciam o setor aeroespacial. Com isso, mais do que constatar quais foram os principais projetos e atores das atividades aeroespaciais, pretende-se construir uma visão destas duas dimensões a partir das relações políticas domésticas e internacionais dos dois países. Nesse sentido, no capítulo apresenta-se também um breve histórico da relação bilateral Brasil-Argentina, com o obje-

tivo de identificar o processo de construção da confiança mútua que, não obstante, em determinados setores continuou coexistindo com uma noção de rivalidade.

O terceiro capítulo é referente aos projetos de cooperação a partir do modelo de análise decorrente da síntese de questões teóricas e políticas abordadas nos capítulos anteriores. Os principais projetos definidos, entre 2003 e 2010, são o lançamento conjunto de um veículo suborbital e o desenvolvimento de um satélite de observação dos oceanos. Os materiais utilizados para a pesquisa são uma combinação de revisão da bibliografia especializada do assunto e análise de documentos oficiais. Aproveita-se de bibliografia que enfatiza os temas de política externa, política de Defesa, histórico do setor aeroespacial da Argentina e do Brasil, histórico da relação bilateral e as teorias da dependência e da autonomia.

A pesquisa envolveu a análise de fontes primárias. Os documentos oficiais obtidos foram disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores, principalmente os acordos de cooperação, os relatórios anuais de gestão das instituições envolvidas, nas quais é possível observar a trajetória dos projetos, quais as prioridades de cada momento e os entraves na realização das iniciativas definidas. E, por meio da Lei de Acesso à Informação, foram encaminhadas solicitações com o propósito de solucionar dúvidas mais específicas dos projetos que não constavam nos acordos disponíveis online e para ter acesso às atas dos grupos de trabalho responsáveis pela definição de iniciativas de cooperação.

Tendo em mente as análises de cada capítulo, na conclusão apresenta-se um panorama geral dos limites e alcances dos projetos abordados e é proposta uma agenda de pesquisa a partir do modelo de análise proposto.

## 2 ATIVIDADE AEROESPACIAL: ESTADO, DESENVOLVIMENTO E AUTONOMIA

Na literatura, existe uma tendência de associar as conquistas das atividades aeroespaciais com uma curiosidade e um suposto destino humano em direção ao espaço. Trata-se de uma visão que inspirou importantes obras de ficção científica, como o conto *A Sentinela*, de Arthur C. Clarke, lançado em 1951 e que, depois do lançamento do satélite soviético *Sputnik*, em 1957, foi fortalecida na literatura ficcional e também na literatura acadêmica. Nesse período, análises sobre a atividade aeroespacial – tratadas mais especificamente ao longo do capítulo – basearam-se nessa visão e, durante a segunda metade do século XX e ao longo do século XXI, importantes nomes da ciência e da física endossaram essa perspectiva<sup>1</sup>.

No entanto, essa visão romantizada do destino da humanidade em direção ao espaço encobre os aspectos históricos e políticos, bem como os interesses que motivaram o início das atividades aeroespaciais no contexto da Guerra Fria. Além disso, essa noção invisibiliza o fato de que a suposta humanidade destinada a alcançar o espaço é composta por poucos grupos de um seleto conjunto de países que têm acesso aos recursos tecnológicos e financeiros necessários para a realização dessas atividades e, assim, exercem um poder controlador sobre as iniciativas de outros países para o desenvolvimento dessa tecnologia. Em última instância, trata-se de uma visão que naturaliza uma ação que é, antes de tudo, política, histórica e geograficamente marcada e que não corresponde à humanidade no sentido propagado.

Neste capítulo o objetivo, com base na bibliografia acadêmica sobre o assunto, discutir as teorias sobre as atividades aeroespaciais, com a finalidade de identificar seus alcances e limitações para os casos do setor aeroespacial de países na periferia do sistema econômico e tecnológico, como a Argentina e o Brasil. Posteriormente, aborda-se as contribuições da teoria da dependência e da autonomia para uma análise desse setor, tendo como pressuposto a condição de dependência desses países. Por fim, discute-se também o papel da ciência e tecnologia no âmbito da política externa, da defesa e do projeto de desenvolvimento em geral, com base na condição de dependência. Desse modo, o objetivo geral é identificar as bases teóricas para se analisar os alcances e limites da trajetória do setor aeroespacial do Brasil e da Argentina e suas implicações para os projetos de cooperação, assumindo como ponto de partida a condição de dependência de ambos, bem como analisar o lugar da cooperação nos respectivos projetos de desenvolvimento e busca pela autonomia.

---

<sup>1</sup> O físico Stephen Hawking (1942-2018), por exemplo, incentivava investimentos em programas estatais com base na perspectiva de que o futuro da humanidade dependia da exploração e colonização do espaço, uma vez que os recursos terrestres estão cada vez mais reduzidos e ameaçados pelas mudanças climáticas.

## 2.1 Teorias da atividade aeroespacial – uma análise crítica

A relação entre as atividades aeroespaciais e seu papel nos objetivos políticos dos Estados tem como marco principal o lançamento, pela então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), do satélite Sputnik, em 1957. Esse evento é considerado o início da Era Espacial e, segundo Catledge e Powell (2009), é o principal referencial para as teorias do poder espacial, as quais foram, em sua maioria, influenciadas principalmente por duas perspectivas analíticas: a geopolítica e a relação entre atividade aeroespacial, segurança e desenvolvimento econômico (HARDING, 2013).

As análises das motivações das atividades aeroespaciais e da construção do poder aeroespacial ficam mais claras quando se explora, primeiramente, suas bases teóricas. Nesse sentido, faz-se importante reforçar que a noção de que toda teoria é feita para alguém e com algum propósito (COX, 1986) é um ponto de partida fundamental para se compreender criticamente qualquer produção teórico-analítica, seus alcances e limites.

A influência da perspectiva geopolítica na análise política das atividades aeroespaciais ocorre a partir de uma releitura dos autores da geopolítica clássica<sup>2</sup> e suas abordagens sobre o poder marítimo, terrestre e aéreo em função do poder aeroespacial. Catledge e Powell (2009) afirmam que, em termos geopolíticos, os principais conceitos que orientam as teorias sobre poder aeroespacial são: a delimitação do início e fim do ambiente espacial; a identificação dos limites da soberania estatal no espaço; a responsabilidade sobre os lançamentos de objetos e; a questão do que os autores denominam como “passagem inocente”, a qual se refere à utilização do ambiente aeroespacial de modo não prejudicial à paz, à ordem e à segurança do mesmo<sup>3</sup>.

Os autores reconhecem que, apesar da importância das teorias geopolíticas do poder marítimo, aéreo e terrestre, uma teoria do poder espacial robusta deve tratar o espaço como um ambiente com suas especificidades, ainda que haja similaridades com aqueles ambientes. A teoria também deve ser composta da perspectiva de que o poder aeroespacial deve ser construído com base no seu aspecto militar, tendo em mente que um Estado pode sofrer um ataque dos seus adversários. Por fim, uma vez que o ponto de partida é a perspectiva estadunidense

---

<sup>2</sup> Segundo Costa (1992), a fase clássica da geopolítica diz respeito aos primeiros autores e obras responsáveis por sua sistematização, gerando conceitos e teorias que marcaram os desdobramentos dessa área de estudos. Um dos pontos de destaque da bibliografia geopolítica, desde seu nascimento, é a predominância de estudos sobre a política territorial dos Estados e o conteúdo de suas relações internacionais, pacíficas e beligerantes, com ênfase nas últimas. Vale ressaltar que as obras da geopolítica clássica – discutidas brevemente ao longo do capítulo – são vinculadas à consolidação do Estado-Nação – no caso da geopolítica alemã, por exemplo – e à constituição do seu poder econômico e militar.

<sup>3</sup> A teoria de Catledge e Powell é inspirada no livro “Astropolitik: classical geopolitics in the Space Age” (2002), de Everett Dolman, abordada mais especificamente ao longo deste capítulo.

sobre o assunto, os autores defendem a busca pela vantagem tecnológica que permita preservar sua liberdade de acesso ao espaço.

Ziarnick (2015), por sua vez, entende o poder aeroespacial de modo mais amplo, como a habilidade de realizar qualquer objetivo no espaço. Essa definição é propositalmente mais ampla para que a teoria seja aplicável a qualquer ator e não só o Estado, visto que empresas, grupos terroristas e outras instituições também podem ter poder espacial. Apesar dessa definição mais abstrata, o autor afirma que o poder aeroespacial é constituído por duas dimensões bem delimitadas e complementares: a Gramática e a Lógica, sendo que a primeira diz respeito às questões propriamente relacionadas às atividades espaciais, enquanto a segunda é voltada para o uso do espaço para outros fins que não necessariamente a atividade espacial em si mesma.

Baseando-se na teoria de Alfred Mahan sobre o poder marítimo<sup>4</sup>, Ziarnick (2015) entende que a Gramática do poder aeroespacial se estrutura em três elementos principais: produção, expedição e as colônias. O primeiro é a produção de riqueza a partir da atividade espacial; o segundo se refere ao trajeto dos produtos da atividade espacial, da sua origem aos mercados destinados e; o terceiro é o âmbito em que se encontram os mercados e as oportunidades de produção.

O objetivo final dos elementos do poder espacial, combinados em um sistema, é prover o acesso, ou seja, a capacidade de instalar e operar um equipamento no espaço. Consequentemente, a habilidade espacial é a capacidade de conduzir operações econômicas/políticas/militares espaciais em uma região sem grandes impedimentos. Nesse sentido, o autor entende que as maiores dificuldades no acesso ao espaço não são de ordem militar, mas de ordem física, como os limites tecnológicos e de infraestrutura.

Assim como a Gramática, a Lógica do poder espacial também é formada por três elementos: o poder econômico, o poder militar e poder político, cuja união resulta na habilidade de agir nesse ambiente. O poder econômico refere-se à produção da riqueza e, portanto, exerce a primazia entre os demais. O poder político refere-se aos mecanismos diplomáticos e não-violentos do poder nacional para a expansão e garantia do acesso comercial. O poder militar é a defesa do acesso comercial aos mercados essenciais e às áreas da produção da riqueza. Para

---

<sup>4</sup> A teoria geopolítica de Mahan defende a superioridade do poder marítimo em relação às demais dimensões geopolíticas de poder do Estado. Partindo da análise do papel do comércio marítimo para o império britânico do século XIX, o autor entendia que a utilização do mar como meio de transporte era mais eficiente do que a terra e, por isso, a dimensão marítima era crucial para o aumento do poder do Estado. Os principais aspectos políticos que compunham a atividade marítima eram: a) a produção comercial, com a necessidade de escoar o excesso; b) a navegação, por meio da qual o excesso era transportado e; c) as colônias, as quais facilitavam as operações de navegação e sua proteção por meio de diversos postos (MAHAN, 1987).

Ziarnick (2015), assim como a Lógica do poder marítimo, em Mahan, é gerar riqueza a partir do mar, a Lógica do poder espacial é gerar riqueza a partir do espaço, sendo o comércio o melhor caminho para tanto e, portanto, as dimensões política e militar são subordinadas à primazia do aspecto econômico.

A segunda influência na perspectiva teórica de Ziarnick sobre o poder aeroespacial é a teoria econômica de Joseph Schumpeter, segundo a qual o desenvolvimento econômico possui três aspectos principais: ocorre dentro do sistema econômico – ou seja, não é uma reação ao mesmo; ocorre de modo descontínuo e não é um processo tranquilo e; gera revoluções que mudam fundamentalmente o status quo e resultam em um novo equilíbrio. Desse modo, o desenvolvimento do poder espacial possui três dimensões que se assemelham às de Schumpeter: é um processo endógeno à lógica e a gramática do poder espacial; possui avanços e retrocessos na medida em que novas manifestações de seus elementos se combinam e geram outros meios de acesso e; os desenvolvimentos acabam revolucionando a gramática do poder espacial a partir da expansão para outras localidades, o que pode alterar o equilíbrio da balança do poder espacial (ZIARNICK, 2015).

Com base na sua teoria do poder espacial, de cunho mais racionalista, Ziarnick argumenta que o maior problema enfrentado no setor é a supervalorização da gramática do poder em detrimento da lógica, devido aos interesses políticos envolvidos. Nesse sentido, utilizando alguns exemplos históricos do governo estadunidense na área, o autor argumenta que o maior impasse tem sido a substituição do papel da lógica do poder espacial – gerar riqueza a partir das atividades no espaço – pela gramática da política – atender aos interesses políticos domésticos e internacionais na área –, que nem sempre contribui para o primeiro.

Dolman (2002) também entende a evolução das atividades espaciais a partir da ótica da geopolítica clássica, que é o cerne da sua teoria denominada Astropolitik. Segundo o autor, esta se trata, em um primeiro momento, de uma extensão das teorias da geopolítica dos séculos XIX e XX no âmbito espacial. Por outro lado, em uma visão mais ampla, é a aplicação de uma visão realista da competição estatal no espaço, particularmente o desenvolvimento de um regime político e legal da sociedade. A premissa do autor para justificar sua análise das relações políticas no âmbito espacial a partir da ótica realista é que a competição estatal como sua condição ontológica, a qual fornece o padrão histórico das relações internacionais. Por isso, os tomadores de decisão devem estar preparados para lidar com um ambiente espacial competitivo e dominado por Estados. Para o autor, a centralidade do aspecto militar na Astropolitik indica a necessária relação entre violência e política que sempre existiu na humanidade.

Dolman se baseia no entendimento de que o fundamento da geoestratégia é a influência das novas tecnologias na configuração de um território, especialmente no que tange aos efeitos de encolhimento da Terra – ou seja, aproximação dos espaços. Em outras palavras, o foco é a influência das tecnologias nas relações políticas – especialmente nas questões de Defesa e Segurança – entre as grandes potências, sendo um exemplo central os estudos de Friedrich List sobre o advento das ferrovias<sup>5</sup>. Assim, a teoria do *Astropolitik* é definida como o estudo da relação entre o âmbito aeroespacial e suas tecnologias e o desenvolvimento da estratégia e decisões políticas e militares.

Dolman (2002) acredita que o motor da evolução das atividades aeroespaciais foi a lógica de competição engendrada na dinâmica da rivalidade da Guerra Fria e, por isso, apesar dos esforços de delimitar o âmbito aeroespacial como uma herança de toda humanidade, o acesso ao mesmo foi fruto da estratégia geral das grandes potências com o objetivo de garantir sua sobrevivência política. Nesse sentido, o autor argumenta que as principais invenções que precederam o surgimento dos programas espaciais – radar britânico, foguete balístico alemão e o computador e a bomba atômica estadunidenses – foram motivadas pela guerra ou preparação para a guerra e, mesmo quando sua aplicação para o âmbito civil das atividades aeroespaciais já era clara, o emprego dessas tecnologias foi primeiramente destinado para o desenvolvimento do míssil balístico intercontinental.

Para impedir a supremacia de um Estado sobre os demais no que tange ao desenvolvimento tecnológico aeroespacial, Dolman (2002) afirma que as grandes potências estabeleceram um regime internacional cujo princípio era de que os recursos espaciais pertenceriam aos primeiros que realizassem trabalho naquele ambiente. Trata-se de um princípio que, apesar dos desentendimentos, foi aceito pelos países centrais, quando da Guerra Fria. Contudo, os maiores protestos foram feitos pelos países do Terceiro Mundo, com o argumento de que, já que o espaço pertencia à humanidade – e, portanto, à coletividade de Estados –, todos deveriam partilhar os bens derivados das atividades espaciais. Para o autor, isso significa que Estados com poucas capacidades no setor esperavam partilhar dos ganhos, das tecnologias e dos recursos do âmbito internacional, mesmo sem contribuir no processo de exploração.

---

<sup>5</sup> Economista alemão exilado nos EUA, List desenvolveu sua obra inspirado no quadro político-econômico alemão. O autor defendia que o livre comércio só era mutuamente benéfico quando os países envolvidos estavam no mesmo patamar de desenvolvimento industrial. Caso um destes estivesse em defasagem, era necessário fortalecer seu poder industrial. Tendo em vista a importância de uma boa rede de infraestrutura para o fortalecimento do Estado, a contribuição de List foi o reconhecimento das ferrovias para o poder militar, na medida em que agilizavam a mobilidade das tropas e, ao mesmo tempo, promoviam uma maior coesão do território nacional (EARLE, 1991).

Nesse contexto, por insistência da diplomacia brasileira, foi acrescentado no Artigo I do Tratado do Espaço Exterior<sup>6</sup>, de 1967, o requisito de que todos os países compartilhassem dos benefícios da atividade aeroespacial, a despeito do nível de desenvolvimento econômico e científico. Essa definição desagradou os grandes países capitalistas, especialmente dos EUA. Neste, o tratado só foi ratificado pelo Congresso com a garantia de que não seria necessário dividir os lucros reais<sup>7</sup> das atividades espaciais (DOLMAN, 2002)<sup>8</sup>.

O início das atividades aeroespaciais e a construção geopolítica do poder nesse setor são questões trabalhadas pelos autores com base principalmente na teoria realista das Relações Internacionais (RI). Essa perspectiva possui suas subdivisões com particularidades e enfoques específicos de cada caso estudado, o que não impede que seja considerada como um corpo teórico relativamente robusto, uma vez que compartilham justamente de uma ontologia e epistemologia mais geral. No caso da questão aeroespacial, esses elementos são fundamentais se se busca entender o significado histórico do setor, a natureza dos atores envolvidos, as relações políticas estabelecidas e as dificuldades e oportunidades encontradas quando se pensa o assunto tendo em vista a estrutura do sistema internacional.

O embasamento da visão realista e geopolítica dos estudos das atividades aeroespaciais apresentadas utilizam três pontos centrais da teoria neorrealista. Em primeiro lugar, o peso da estrutura anárquica do sistema e sua principal consequência: a ação estatal guiada pela lógica da distribuição das capacidades materiais de poder entre os Estados (BOOTH, 2011), com o objetivo de garantir sua sobrevivência (MEARSHEIMER, 2007; FIAMMENGHI, 2011). Trata-se de uma perspectiva que concebe o Estado como um ator unitário e racional, caracterizado pela dimensão de seu poder material e cujo comportamento é fundamentalmente

---

<sup>6</sup> O Tratado do Espaço Exterior foi aprovado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 19 de dezembro de 1966, e aprovada pelos países em 27 de janeiro de 1967. Segundo Monserrat Filho (2013), trata-se da “Carta Magna do Espaço”, a qual buscava consolidar o caráter pacífico das atividades espaciais. Contudo, o autor afirma que seu conteúdo, adequado para as primeiras décadas da exploração espacial, precisa ser revisto e atualizado, tendo em mente o aumento do número de atores capazes de empreenderem ações no âmbito espacial, a difusão do uso da tecnologia e a criação de armas espaciais mais aperfeiçoadas.

<sup>7</sup> De acordo com Dolman (2002), o Senado estadunidense se posicionou enfaticamente contra o princípio de difusão das vantagens da atividade aeroespacial especialmente no âmbito da indústria de comunicações. No entanto, os negociadores envolvidos com a formulação do tratado informaram, na ocasião, que nenhum país demandou a divisão das porcentagens dos lucros dos empreendimentos dos países detentores da tecnologia espacial. Apesar dessas ressalvas, Dolman entende que, na ocasião, a ONU era um lugar excelente para as demandas dos países do então Terceiro Mundo, visto que se constituía como um fórum que lhes concedia um peso desproporcional nos assuntos internacionais em relação aos seus tamanhos econômicos e militares.

<sup>8</sup> Por outro lado, Dolman deixa de fora o fato de que, como argumentam Monserrat Filho e Salin (2003, p. 263), a transposição dos debates sobre atividades espaciais para o ambiente da ONU foi visto pelo próprio país como positivo, uma vez que, “já antes do Sputnik, o Governo dos EUA percebe que o regime jurídico internacional mais conveniente para o espaço é aquele que o deixasse livre e aberto a todos os países”.

resultante de fatores sistêmicos (WALTZ, 1986; 2000). Todas as demais características e esferas da ação externa dos Estados possuem uma importância menor no cálculo realizado para definir a ação, frente aos constrangimentos e incentivos estruturais.

A conjunção desses elementos faz com que essas análises se estruturam nas seguintes condições: há uma homogeneização dos Estados e de seus interesses no setor, com base no histórico do que aconteceu com as grandes potências; como consequência, a realidade histórica conflitiva que marcou os processos de formação de atores hegemônicos e atores subordinados no sistema internacional é interpretada a partir da ação dos mesmos frente ao que seriam os princípios da ação externa dos Estados: a competição e a ameaça da guerra. Esses processos de formação referem-se à própria constituição desses atores enquanto Estados, o contexto sistêmico em que aconteceu e como esse panorama existe em uma relação de mútua constituição com as decisões políticas referentes ao âmbito doméstico e internacional.

A homogeneização dos Estados, sua caracterização centrada nas diferenças de capacidades materiais, a redução do comportamento estatal à busca por poder e a visão restrita da anarquia como ausência de uma instituição ordenadora acima dos Estados gera uma visão de poder entendido fundamentalmente como controle e dominação sobre o outro e, como não há alterações na anarquia do sistema, os interesses ocorrem sempre em função da busca de poder e segurança. Aqui, trata-se de uma visão da história não como processo de relações sociais, mas como palco no qual os interesses particulares são formados à priori da relação com o meio – social e geográfico – em que se insere. Em outras palavras, o que vai definir determinado contexto social são os interesses decorrentes dos constrangimentos da estrutura sobre os Estados

Em segundo lugar, ao subordinar as realidades históricas da formação político-econômica dos Estados à primazia dos interesses decorrentes das pressões sistêmicas, a decisão política fica resumida a uma suposta racionalidade que seria inerente a todos os Estados e que ocorreria em uma lógica reativa frente à dinâmica estrutural do sistema internacional. Ademais, o contexto histórico-político e das relações sociais estabelecidas teria uma importância secundária, tendo em vista que o elemento de maior peso na determinação do comportamento externo dos Estados é a anarquia do sistema (WALTZ, 2000).

Vale destacar que as análises apresentadas sobre a atividade aeroespacial são constituídas por uma visão do conceito do que é política baseada em três pontos centrais: a política enquanto dominação e controle por meio de mecanismos mais diplomáticos – já que os meios mais violentos dizem respeito ao âmbito da estratégia –; a subordinação dos objetivos políticos aos objetivos econômicos – e, portanto, a separação entre política e economia como efe-

ras autônomas entre si –; e a relação necessária entre política e violência. Esses três pontos baseiam o entendimento de que a atividade aeroespacial é uma atividade política – porque liderada pelo Estado –, subordinada aos interesses econômicos e que, por essas questões, pode ser fonte de manifestação da violência, uma vez que esta é uma condição essencial da política.

Contudo, essa visão sobre o conceito da política é bastante questionável. A redução da política à diplomacia reduz aquela à uma atividade puramente estatal e faz com que as dimensões da economia e da estratégia possuam não apenas dinâmicas diferentes, mas, antes, objetivos e interesses próprios e autônomos em relação à política. Autores como Maquiavel (2008) e Beaufre (1998) buscaram destacar em suas obras justamente a primazia da política sobre essas esferas, especialmente a estratégia, uma vez que, sem o componente político, a dimensão estratégica seu sentido e pode gerar situações adversas ao objetivo inicialmente pretendido.

Por outro lado, também a noção da relação entre violência e política é bastante contestada na literatura sobre o assunto. Para Arendt (2004), a visão dessa relação como um fenômeno necessário é decorrente da associação imediata de violência como poder e da definição de política à questão de quem governa quem. Desse modo, violência, poder, força e autoridade tornam-se sinônimos. Contudo, para a autora, embora o poder seja parte constituinte de qualquer comunidade política, isso não ocorre, necessariamente, com a violência, que possui um caráter essencialmente instrumental. A política é uma atividade que possui fim em si mesmo e, mesmo que em algum momento utilize a violência, necessita primeiramente de legitimidade, a qual é sempre coletiva. Assim, a instrumentalidade da violência não corresponde a uma condição histórica necessária.

Desse modo, percebe-se como esses pressupostos condicionam uma visão das atividades aeroespaciais voltada para as grandes potências, em um contexto histórico bastante específico – Guerra Fria – que, apesar de ter afetado o sistema internacional como um todo, não teve a mesma influência em todos os países, visto que nem todos possuem as mesmas características e agem de acordo com os mesmos objetivos.

É importante ressaltar que a abordagem teórica realista e as noções dos principais conceitos trabalhados em RI – o que é o Estado, qual a natureza e o funcionamento da estrutura e como ocorre a interação entre ambos – possuem um importante poder analítico para discutir a trajetória histórica e as motivações político-econômicas dos países, especialmente no tema das atividades aeroespaciais. Grande parte das teorias formuladas com essa perspectiva têm como enfoque os países centrais e o momento da Guerra Fria. Para esses atores, nesse contexto histórico específico, as abordagens apresentam os principais elementos políticos que formaram o

grande quadro no qual ocorreu a evolução das atividades espaciais: o ambiente de competição pela corrida aeroespacial, a busca pela preponderância na política internacional, o forte componente militar dos seus programas e a ampliação do alcance dos blocos políticos liderados por cada um.

Contudo, sua força explicativa é também sua limitação analítica e teórica, quando a proposta é voltada para analisar as trajetórias de outros Estados além das grandes potências. A ambição de universalizar a noção de Estado unitário, caracterizado fundamentalmente pela busca de poder, e de estrutura, considerada como anárquica, não se aplica à realidade da política internacional se o enfoque for os desafios e oportunidades enfrentados pelos demais países. Esses pressupostos são os mesmos utilizados para justificar o desenvolvimento do poder aeroespacial com base em motivações predominantemente bélicas e na busca pela liderança na política internacional, o que só faz sentido para um grupo de países específico. Isso não significa que os demais Estados não tenham por motivações o aumento do poder e da influência, mas estas não necessariamente têm o mesmo significado e não necessariamente vão ocorrer devido a uma suposta “razão de Estado” inerente a todos os países.

Nesse ponto, entra em cena um fator que nem sempre é levado em conta pelas teorias mais tradicionais, que se pode denominar como “condição existencial” dos Estados: trata-se de uma perspectiva na qual a principal caracterização dos Estados não é a capacidade material, mas a própria formação político-econômica dos mesmos. Assim, é interessante apresentar visões mais críticas acerca dos conceitos de Estado e estrutura, visando refletir sobre as potencialidades desses conceitos desde o que se entende por países em desenvolvimento.

Ao questionar o conceito tradicional de segurança e as práticas decorrentes do mesmo, Ayoob defende que, para o que entende por países do Terceiro Mundo, as análises devem ter como ponto de partida o fato de que esses países, quando do fim da Guerra Fria, foram o resultado dos processos de descolonização que ocorreram naquele período. Desse modo, a questão da segurança deve ser pensada juntamente com as vulnerabilidades decorrentes dessa condição (AYOUB, 1991). Para o autor, a dificuldade das teorias tradicionais, especialmente o realismo, em explicar as origens dos conflitos no sistema internacional, bem como em identificar as variáveis domésticas e internacionais envolvidas naqueles decorre da pouca importância concedida às desigualdades entre os Estados (AYOUB, 2002).

Embora o foco de Ayoob seja os conflitos internacionais e o questionamento sobre os estudos tradicionais de segurança, sua visão acerca do papel das desigualdades entre os Estados nessas questões pode oferecer reflexões importantes para a temática das atividades aeroespaciais. Para o autor, o fato de que, com os movimentos de descolonização da segunda me-

tade do século XX, os novos Estados tenham buscado se adequar ao modelo político clássico do Estado-Nação europeu sem, no entanto, dispor do tempo necessário para a construção do aparato institucional e para o desenvolvimento de uma base econômica sustentável, além de ter que lidar com as pressões externas para consolidar rapidamente seu processo de formação, dentro do contexto das disputas dos blocos antagônicos da Guerra Fria, são elementos que suscitam duas críticas às teorias tradicionais de RI: a importância negligenciada do momento histórico-político da constituição desses Estados e; a visão de que a segurança internacional é decorrente principalmente dos possíveis arranjos da estrutura anárquica – multipolar ou bipolar –, a qual não abarca as dinâmicas de segurança de grande parte dos Estados do sistema (AYOOB, 2002). Essas mesmas críticas também são válidas se se procura entender a trajetória das atividades aeroespaciais a partir da perspectiva dos atores que não são as grandes potências internacionais.

Se o entendimento do que é o Estado deve ser pensado a partir das diferentes condições existenciais de cada um, a noção de estrutura como condicionante do comportamento estatal devido à sua essência anárquica, bem como o entendimento da anarquia como condição que gera constrangimentos e oportunidades semelhantes a todas as unidades também é passível de ser questionada. Para Rosenberg (1992), esse entendimento específico sobre o que é a estrutura do sistema internacional e o que é a anarquia se insere em um quadro mais amplo da própria construção teórica das RI. Segundo o autor, a estratificação do pensamento em disciplinas acadêmicas foi naturalizada e, ao mesmo tempo, gerou uma divisão da própria realidade, comprometendo uma análise mais ampla dos processos políticos. Um exemplo dessa situação é a separação entre política e economia, sobre a qual se fundamentou a teoria realista de RI, voltada para o estudo das relações políticas entre os Estados (ROSENBERG, 1994).

De acordo com Rosenberg (1992), a tradição teórica do realismo reconhece que a separação entre interno e externo e a essência anárquica deste gera a necessidade da especialização da disciplina nos fatores de ordem externa ao Estado, uma vez que o contrário implicaria em uma abordagem reducionista. Contudo, o problema dessa perspectiva é que a separação rígida entre interno e externo produz a reificação de estruturas sociais como Estado e anarquia, visto que as relações sociais que as constituem são alocadas no âmbito do “interno” e, por isso, ficam excluídas na análise da realidade. Ademais, essa reificação faz com que a noção de mudança histórica, para o realismo, seja sempre focada na questão da ascensão e queda das grandes potências, que seria a maior mudança no sistema, mas não representa uma mudança de sistema.

Rosenberg (1992) defende que o entendimento do que é o sistema de Estados deve articular as formas de poder social existentes em uma estrutura historicamente específica, já que a afirmação da diferença entre o externo e o interno, esferas com dinâmicas de funcionamento autônomas, não é suficiente para definir a natureza da estrutura internacional. Como contraponto, o autor apresenta uma definição de caráter mais sociológico de estrutura, a qual seria formada pelo conjunto mais amplo da reprodução das dimensões materiais, políticas e ideológicas da sociedade, articuladas nas práticas institucionalizadas dos indivíduos. Em outras palavras, a noção social de estrutura de Rosenberg é definida como a relação regularizada entre posições sociais que aloca os indivíduos de acordo com os recursos disponíveis. Essa reprodução diz respeito fundamentalmente à relação direta entre os donos das condições de produção e os produtores diretos. Uma crise no modo de produção da vida material de uma sociedade é também, em última instância, uma crise na própria reprodução dessa sociedade (ROSENBERG, 1992).

No entanto, esse entendimento social da estrutura não é encontrado nas teorias realistas. Segundo Rosenberg, estas se apegaram à noção de que o surgimento do sistema de Estados gerou uma divisão antagônica entre externo e interno: no primeiro predomina a anarquia enquanto, no segundo, a soberania, sendo que ambos são marcados pela separação entre política e economia. Contudo, o autor argumenta que a mudança que a teoria realista atribui ao surgimento do sistema de Estados é, antes, a mudança no significado do que é o político, que, por sua vez, é decorrente do tipo historicamente específico de sociedade que o produz. No âmbito internacional, essa mudança é o que o autor entende como a dupla dimensão da política: seu lado público e privado. O público diz respeito ao modo dos Estados de lidarem com o sistema estatal, enquanto o privado se refere à extração e reprodução da mais valia nas relações naquele sistema. Trata-se do que Rosenberg denomina “império da sociedade civil” (ROSENBERG, 1992;1994).

Com esses conceitos, Rosenberg busca destacar duas questões nem sempre presentes nas teorias de RI, especialmente nas mais tradicionais: o peso e a influência da ascensão do capitalismo nas relações políticas e sociais e, com isso, a complementariedade entre economia e política, dimensões que muitas vezes são tratadas como autônomas entre si. Nesse sentido, é possível perceber que, quando a economia aparece como fator importante na análise das relações internacionais, quase sempre é tratada apenas como um dos elementos que compõem o poder material dos Estados, porém negligencia-se sua importância na constituição da dinâmica das relações sociais. As relações presentes no modo de produção da vida material são tam-

bém aquelas que constituem – embora não de um modo determinista – as relações políticas da vida de uma comunidade.

A visão complementar entre economia e política destacada por Rosenberg nos ajuda a pensar outro significado para a anarquia do sistema. Se, em uma perspectiva realista, a anarquia significa a ausência de uma entidade soberana e, por isso, a ação estatal é voltada para a busca de segurança e poder como garantia da sobrevivência, a introdução das relações econômicas na análise das relações interestatais sugere que a anarquia não é o estado de luta de todos contra todos. Antes, é o ambiente gerado pela nova configuração do que é a política e sua dupla dimensão pública e privada (ROSENBERG, 1992). Assim, há um ordenamento bastante claro do significado da estrutura anárquica do sistema: são os padrões de reprodução e ampliação do sistema capitalista.

O entendimento da anarquia a partir do *modus operandi* do capitalismo suscita visões alternativas importantes para os conceitos de Estado, estrutura e de interação entre ambos. Essas visões ganham contornos ainda mais particulares quando são desenvolvidas a partir da realidade dos demais países que não as grandes potências do sistema. Nesse caso, um argumento fundamental é a definição de Estado com base em sua formação político-econômica a partir da estrutura capitalista em que se desenvolveu. Essa perspectiva é bastante trabalhada nas denominadas teorias da dependência e da autonomia, ambas de origem latino-americana.

Embora sejam mais reconhecidas no âmbito da Economia Política, os conceitos de Estado e de estrutura do sistema internacional dessas abordagens são contribuições teóricas de grande importância para as teorias de RI em uma perspectiva mais regional da América Latina, de modo geral, e da Argentina e do Brasil, em particular, e, assim, entende-se que essas teorias contribuem para a compreensão de como se desenvolveram as atividades aeroespaciais, como ocorreu o processo de cooperação no setor e como ambas atividades se vinculam com o objetivo mais amplo de busca da autonomia e desenvolvimento. O passado colonial, as disputas geopolíticas, o modelo político-econômico de desenvolvimento, as pressões externas e as estratégias de inserção internacional são processos presentes no projeto de cooperação bilateral, cuja compreensão extrapola os limites analíticos das teorias tradicionais.

## **2.2 A condição de dependência: contribuições da teoria da dependência e da autonomia**

A teoria da dependência tem suas origens vinculadas com o surgimento de uma corrente de pensamento denominada “teoria do desenvolvimento”, quando do fim da Segunda Guerra Mundial. Segundo Santos (2002), era um momento caracterizado pelo declínio das

potências imperialistas, ascensão dos EUA e surgimento de novos Estados que, no entanto, apresentavam padrões de dependência político-econômica, como os países da América Latina. O autor argumenta que as teorias do desenvolvimento tiveram seu auge na década de 1950 e eram caracterizadas especialmente pela noção do desenvolvimento como adoção de normas e atitudes relacionadas à racionalidade econômica moderna, à produtividade máxima e à geração de investimentos que conduzissem à acumulação de riqueza dos indivíduos. O desenvolvimento seria, portanto, alcançado na medida em que se obtivesse a modernização da economia.

Na América Latina, um dos primeiros focos de oposição às teorias do desenvolvimento com base na modernização foram as ideias geradas no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). De acordo com Braga (2012), os estudos da CEPAL buscavam apontar os limites da liberalização comercial e das teorias do comércio internacional que defendiam a especialização da produção econômica com base na teoria das vantagens comparativas. A crítica da CEPAL destacava que a especialização em determinado produto não era decorrente de uma vantagem natural dos países, mas inseria-se “nas relações estabelecidas no âmbito da estrutura de comércio criada dentro de um passado colonial e que se mantinha após a independência dos países latino-americanos” (BRAGA, 2012, p. 41). Para Bamberger (1978), a alternativa cepalina para esse quadro baseava-se no entendimento de que o desenvolvimento econômico latino-americano teria como inspiração a trajetória político-econômica dos países desenvolvidos. Assim, era necessário eliminar os obstáculos políticos, econômicos e sociais por meio da utilização racional dos recursos nacionais, visando ao fortalecimento do setor industrial.

As ideias da CEPAL sobre desenvolvimento e as medidas necessárias para alcançá-lo, cujo marco foi o modelo desenvolvimentista por substituição de importações, conquistaram grande adesão nos países latino-americanos, integrando parte das políticas econômicas destes no pós-Guerra Fria. No âmbito internacional, Santos (2002) destaca que era o momento em que o capital concentrado dos EUA buscava se expandir, tendo como foco investimentos no setor industrial. Para o autor, foi nesse contexto político e econômico que, especialmente a partir da década de 1960, surgiram os estudos da teoria da dependência.

A despeito das especificidades de cada corrente, pode-se observar quatro características mais gerais em comum: o entendimento do subdesenvolvimento como conectado de maneira estreita com a expansão dos países industrializados; desenvolvimento e subdesenvolvimento como aspectos diferentes do mesmo processo universal; a noção de que o subdesenvolvimento não pode ser considerado como a condição primeira para um processo evolucionista

e; a noção de que a dependência não é só um fenômeno externo, mas se manifesta também sob diferentes formas na estrutura interna (SANTOS, 2002).

As teorias da dependência abarcam uma série de obras que, embora compartilhem das características citadas acima, possuem inspirações teórico-filosóficas e visões de mundo bastante diferentes. Dentre as correntes que compõem seu arcabouço teórico, é possível destacar a vertente marxista, a qual, de modo geral, entende que parte dos estudos sobre a realidade político-econômica latino-americana apresenta visões distorcidas sobre a condição da dependência, porque assumem a realidade europeia como um modelo a ser seguido. Para esses autores, desenvolvimento e dependência são duas consequências do mesmo processo de evolução do capitalismo.

Para além da compreensão da formação econômica da América Latina, essa perspectiva teórica pode auxiliar também a análise do significado político das atividades aeroespaciais do Brasil e da Argentina e da cooperação bilateral no setor, na medida em que destaca o panorama mais amplo de como essas iniciativas se relacionam com a busca do desenvolvimento e da autonomia no sistema internacional, tendo em mente o duplo processo concomitante de formação político-econômica desses países e inserção no sistema internacional, marcado pelo desenvolvimento do capitalismo.

Para Marini (2008), na América Latina há um capitalismo muito próprio da região, cujo sentido é apreendido quando se reflete desde a perspectiva do sistema capitalista em seu conjunto, tanto no nível nacional quanto internacional. Marini defende que a formação econômica da região, quando da expansão do capitalismo comercial do século XVI, ocorreu de acordo com a dinâmica do capital internacional. Desse modo, o elemento que estruturou as relações da América Latina com os centros capitalistas foi a divisão internacional do trabalho, a qual se manifestou com maior intensidade a partir dos movimentos de independência desses Estados, concomitantemente à Revolução Industrial, no século XIX. Esse é um momento chave para se entender a tese do autor: na medida em que a Revolução foi se consolidando, foi a especialização dos países latino-americanos no setor agropecuário que possibilitou a especialização dos países europeus como produtores de manufatura. Assim, mesmo com os movimentos de independência, a região não conseguiu se livrar da condição de dependência em relação às antigas metrópoles.

Na visão do autor, a inserção da América Latina na divisão internacional do trabalho foi um processo caracterizado por duas dimensões: a especialização na oferta de produtos primários e sua conformação enquanto fornecedor de matérias primas industriais. Para o autor, a consolidação do caráter exportador da América Latina diz respeito não apenas à dimen-

são econômica, mas, antes, refere-se a uma formação social baseada no modo capitalista de produção. Santos (2011) corrobora essa visão, ao afirmar que o estudo da formação e das mudanças do sistema internacional tem como ponto de partida as formações sociais dos países, especialmente os dominantes, já que são “o foco irradiador dos ciclos” capitalistas e, assim, “sua análise precede ou condiciona a análise daquelas formações sociais dependentes que tem que se acomodar a esses ciclos internacionais” (SANTOS, 2011, p. 19).

As considerações dos autores da teoria da dependência sobre a constituição econômica dependente da América Latina fornecem elementos para pensarmos a natureza do sistema internacional, partindo-se da perspectiva dos países dependentes. Os autores reconhecem a existência de Estados formais que, em um primeiro momento, não são regulados por uma instância superior, o que caracterizaria a condição de anarquia. No entanto, a ausência de instituições reguladoras das relações sociais não significa que a estrutura do sistema funcione de modo anárquico; ao contrário, as formações sociais do modo de produção capitalista geram uma estrutura que opera nos marcos da divisão internacional do trabalho: os países centrais são o foco da difusão e da atualização do capitalismo, enquanto os países periféricos são condicionados por essas mudanças. Trata-se, portanto, de um sistema formalmente anárquico, porém funcionalmente hierárquico, devido à estruturação do capitalismo com base na divisão internacional do trabalho.

A inserção da América Latina ao modo de produção capitalista – quando do duplo processo dos movimentos de independência e da consolidação da Revolução Industrial – não condicionou apenas sua formação econômica, mas também sua formação político-social. Esse processo também se apresenta nas relações internacionais, uma vez que a própria expansão do sistema capitalista promove uma estrutura em que os processos históricos de um país condicionam e são condicionados pelos processos dos demais. Desse modo, a existência de Estados soberanos sem serem, de fato, autônomos, gera uma realidade internacional de dominação e subordinação que se sobrepõe à anarquia formal do sistema. Assim, a suposta anarquia é vista não como a ausência de um governo regulador, mas a condição de competição inerente do capitalismo e sua necessidade de concentração de capital.

Disso decorre que, para a afirmação de um Estado no sistema internacional, mais importante que a soberania sobre um território é a sua autonomia, entendida como a capacidade de tomar e implementar as próprias decisões. Na perspectiva dos teóricos da dependência, a soberania formal de um Estado não garante sua autonomia política, uma vez que esta é não é uma norma jurídica, mas o resultado de um processo histórico de avanços e recuos. Consequentemente, o papel do Estado no sistema internacional é fruto de sua relação com as eco-

nomias mais desenvolvidas, bem como das relações domésticas dos grupos sociais que se consolidaram enquanto elite e definiram a orientação do desenvolvimento voltado para o exterior. Portanto, mais do que as capacidades materiais de um Estado, o que determina sua posição no sistema é a medida em que essas capacidades são utilizadas para a sua inserção na expansão do capitalismo e como contribuem para a ampliação da sua margem de ação.

A manutenção da lógica da divisão internacional do trabalho como elemento central da configuração do sistema internacional não significa que a manifestação dos padrões de dependência e autonomia tenha se mantido inalterada ao longo do tempo. Em cada contexto histórico, as mudanças no modo de produção capitalista também geraram mudanças nas relações internacionais dos Estados. Nesse sentido, um dos fenômenos históricos de maior impacto foi a difusão da industrialização da economia nos países latino-americanos. Segundo Marini (2008), embora o processo de desenvolvimento industrial, iniciado de modo mais intenso a partir da década de 1930, tenha sido significativo na economia exportadora latino-americana, não chegou a conformar uma verdadeira economia industrial; ao contrário, tornou-se uma atividade subordinada à produção e exportação de bens primários, a qual se mantinha como centro vital do processo de acumulação.

Para Bamberger (1978), a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, o processo de industrialização da economia fez com que a dependência assumisse outro caráter, uma vez que a entrada de capital estrangeiro atingiu, além do setor primário-exportador, o setor manufatureiro, por meio de investimentos diretos em maquinário. Assim, a importação desse maquinário não representa uma simples aquisição de uma mercadoria, mas um maior envolvimento com o capital estrangeiro. Nesse caso, percebe-se que a modernização da economia pela via da industrialização não significa um passo em direção à autonomia, mas o aprofundamento da dependência, que assume uma forma mais complexa, uma vez que a configuração da estrutura social de poder não foi alterada.

Com base nesse quadro histórico, Santos (2011) entende que o conceito de dependência deve partir da noção de que se trata de uma situação condicionante: um grupo de países tem sua economia condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra economia a qual está submetido. No entanto, não se trata de algo definitivo, uma vez que as diferentes características da situação condicionante, a depender do contexto histórico, moldam a condição mais geral de dependência e esta pode ser alterada, na medida em que se modifiquem as estruturas hegemônicas. Por outro lado, a compreensão da situação de dependência exige a análise da articulação entre os interesses dominantes nos centros hegemônicos e os interesses dominantes nas sociedades dependentes. Para o autor, a dominação externa só é possível quando en-

contra respaldo nos setores nacionais que se beneficiam da mesma. Para essa análise, Santos utiliza o conceito de “combinação” dos interesses dessas elites que, a despeito das diferenças, são fundamentalmente comuns.

Com isso, percebe-se que, para a teoria da dependência, o Estado é visto como a expressão política máxima dos interesses da classe dominante. Essa perspectiva é essencial para a análise da perpetuação da dependência: na medida em que a classe hegemônica converge com os interesses do capital internacional, aquela é uma condição possibilitada por interesses e constrangimentos externos e internos. Desse modo, o Estado não é um ator unitário e homogêneo, mas o resultado das contradições de classe e dos conflitos inerentes à própria formação social (SANTOS, 2011). Assim, mesmo que a dependência caracterize o Estado como um todo, trata-se de uma condição interessante para o grupo dominante no poder.

Essas considerações sobre o Estado levantam três questões importantes: primeiro, embora a teoria da dependência aceite o Estado como ator principal das relações internacionais, não se trata de um ator unitário que age em nome do interesse nacional, mas de uma instituição que exerce a mediação das relações de poder entre as elites nacionais e internacionais. Segundo, a definição da posição de um Estado no sistema internacional decorrente do seu papel na divisão internacional do trabalho gera dois tipos principais de Estados, diferenciados pela condição existencial: os Estados desenvolvidos, cuja preocupação, quando da sua consolidação, era a garantia da soberania, e os Estados dependentes, cuja preocupação é, ainda hoje, a conquista de sua autonomia. Por fim, ainda que os ambientes doméstico e internacional possuam suas particularidades e modos específicos de funcionamento, não se relacionam por uma lógica de oposição, mas de complementariedade conflituosa: coexistem momentos de convergência e divergência entre os grupos hegemônicos.

Desse modo, a ação dos Estados no sistema deve ser analisada a partir de duas questões principais: os marcos da expansão e reprodução da estrutura – que, no caso, é o próprio sistema capitalista manifestado na divisão internacional do trabalho – e a posição do agente naquela. Todos os Estados sofrem algum nível de restrição em seu poder de agência, porém, dependendo da sua posição, cada Estado possui maior ou menor margem de ação, a depender da sua caracterização enquanto desenvolvimento autônomo, para os países centrais, e desenvolvimento dependente, para os periféricos.

No caso dos países da América Latina, a margem de ação é bem mais limitada, uma vez que a condição de dependência faz com que qualquer ganho político seja decorrente do que acontece no âmbito dos países centrais. A autonomia não pode ser alcançada a partir de reformas na estrutura capitalista, uma vez que essas medidas acabam, a longo prazo, contribu-

indo para a manutenção desse sistema e da própria dependência. Assim, a ampliação da capacidade de agência só pode ser conquistada por meio da revolução, na medida em que esta signifique, internamente, a suspensão da hegemonia dos interesses das elites tradicionais – historicamente relacionadas com os interesses do capital externo – e, externamente, com a ruptura do papel de dependência na divisão internacional do trabalho, a partir da reordenação do sistema político-econômico nacional.

A condição periférica dos Estados da América Latina também é o pressuposto de outra corrente teórica da década de 1960, denominada teoria da autonomia. Sua origem se insere no contexto do auge do discurso sobre a importância do desenvolvimento<sup>9</sup>, com o fim da Segunda Guerra Mundial, e da bipolaridade da Guerra Fria. Embora a teoria da autonomia também reconheça a dependência da América Latina decorrente do seu passado colonial e da inserção da região na economia internacional a partir da dimensão exportadora do seu desenvolvimento, o foco dessa corrente é identificar as vias possíveis para obtenção da autonomia por meio de um projeto de desenvolvimento adequado a esse objetivo.

Jaguaribe (2013a) identifica a condição de dependência como configurada por um duplo aspecto: de um lado, o resultado danoso da divisão histórica do trabalho, entre países fornecedores de produtos manufaturados e tecnológicos e países fornecedores de matérias-primas e mão de obra barata; por outro lado, a manifestação do “relacionamento disfuncional histórico das elites latino-americanas com seus próprios povos e com as elites ocidentais” (JAGUARIBE, 2013a, p. 37). Nesse sentido, o autor argumenta que as elites da região, quando do momento da independência, identificaram-se mais com as elites das antigas metrópoles do que com a população nacional, formada, em grande parte, do restante da população indígena e de escravos recém libertos.

Contudo, um ponto importante a ser destacado é que a dependência não impede possibilidades reais de autonomia, ainda que relativa. A relação centro-periferia abre margens de ação, que o autor denomina como autonomia setorial, condição dos “países que gozam de um estoque particularmente favorável de matérias-primas escassas”, e autonomia regional, carac-

---

<sup>9</sup> Segundo Escobar (1995), a noção de desenvolvimento surgiu enquanto discurso no período do pós-Segunda Guerra Mundial, por meio das relações de poder entre os países do Norte e do Sul. Para o autor, foi nesse momento histórico que as potências ocidentais “descobriram” a pobreza e, a partir dessa percepção, criaram um conceito geograficamente definido: o Terceiro Mundo. Isso não significa que, antes desse período, os elementos que compunham esse discurso - pobreza, fome, desigualdade social – não existiam; no entanto, esses elementos só se tornaram um conceito, ou seja, um objeto do conhecimento, quando houve a sistematização das relações entre essas partes. O autor afirma que o pressuposto do discurso do desenvolvimento era a crença no papel da modernização, da ciência e da tecnologia como únicas forças capazes de superarem as condições arcaicas dos países do Terceiro Mundo, e o único caminho para alcançá-las era através da industrialização e do investimento de capital.

terística dos “países dotados de um nível de desenvolvimento e de capacidades relativamente mais alto”, como o Brasil na América Latina (JAGUARIBE, 2013a, p. 17).

Para conquistar a autonomia política, Jaguaribe entende que uma sociedade deve atender a determinados pré-requisitos, que são internos e externos: no primeiro caso, a “viabilidade nacional”, que “dadas as condições históricas do momento, [corresponde à] sua capacidade de operar, de forma contínua e estável, como uma entidade autossustentável, que goze de recursos humanos e materiais suficientes para preservar sua unidade interna” (JAGUARIBE, 2013a, p. 29); no segundo caso, a “permissibilidade internacional” – vinculada também com a questão da divisão internacional do trabalho –, a qual diz respeito ao grau em que uma sociedade, “por seus próprios meios ou em função de fatores ou apoio externos suficientes, seja capaz de preservar, de uma forma contínua e estável, sua unidade interna em seu ambiente internacional” (JAGUARIBE, 2013a, p. 29). Para o autor, o maior desafio à conquista da autonomia é a capacidade de uma sociedade de manter sua viabilidade frente às condições desestabilizadoras, sejam endógenas ou exógenas. Assim, os limites da autonomia são, em grande medida, definidos de acordo com o contexto histórico.

Puig (1986), por sua vez, entende que a estrutura e o funcionamento do sistema internacional possuem um regime político, econômico, cultural e de participação em que se podem observar atores em posições mais ou menos destacadas, que exercem ou sofrem dominação, sendo que sua operacionalização ocorre de modo integrado. Assim, mais do que constituído por “Estados soberanos” ou por atores cuja posição decorre das suas capacidades materiais, o sistema internacional é constituído pelas relações de poder daqueles que o integram.

A partir dessas considerações, percebe-se que, para os teóricos da autonomia, a natureza do sistema internacional, ainda que formalmente anárquica, é regulada por um princípio hierárquico manifestado pela divisão internacional do trabalho. Por outro lado, embora a estrutura exerça um efeito bastante restritivo à agência dos Estados, as margens de ação decorrentes das brechas do sistema possibilitam a ampliação dessa agência, sendo possível provocar importantes alterações estruturais. O conceito de Jaguaribe de permissibilidade internacional é bastante ilustrativo nesse sentido.

Para aproveitar com eficiência os momentos de brecha no sistema em prol da autonomia, é fundamental a presença do conceito de viabilidade nacional, a qual se refere à disponibilidade, de acordo com cada contexto, de um mínimo crítico de recursos naturais e humanos. Contudo, mais do que a quantidade desses recursos, para a efetivação dessa viabilidade é fundamental o que o autor denomina como “projeto nacional” de desenvolvimento, o qual confere sentido aos recursos disponíveis (JAGUARIBE, 2013b; JAGUARIBE, 2017). Para isso, é

necessária a presença de uma elite cujos interesses sejam convergentes com esse projeto nacional, de modo que o Estado possua uma força interna para enfrentar os desafios sistêmicos.

O papel das elites e a importância de um projeto nacional voltado para o desenvolvimento suscita o debate acerca da noção do Estado na perspectiva da teoria da autonomia. Para Puig, o Estado, assim como todo grupo humano, age nos marcos de um contexto de diversas dimensões, o que indica que todo planejamento com o objetivo de conquistar autonomia demanda “um conteúdo estratégico, no sentido que implica uma dialética de vontades que empregam a força (em sentido amplo) para resolver o conflito” (PUIG, 1986, p. 51). Essa dialética de vontades diz respeito tanto aos atores sociais envolvidos no projeto político interno, quanto às relações do Estado no campo internacional. Segundo Ruiz e Simonoff (2017), na perspectiva de Puig, a centralidade da questão da autonomia levava o autor a conceber o Estado como um ator não unitário, na medida em que o papel das elites era percebido como fundamental para a adoção da estratégia internacional estatal.

Cabe destacar também que o Estado é tratado segundo suas relações de classes sociais: no âmbito doméstico, a partir das relações de poder entre os grupos sociais hegemônicos em prol de um projeto político que favoreça seus interesses; no âmbito internacional, os embates entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos que lutam para consolidar sua dominação ou romper com a subordinação. Desse modo, o Estado-ator do sistema internacional é o produto de uma dupla dialética: de um lado, as relações dialéticas interestatais; de outro, as relações dialéticas das classes domésticas. Assim, também para a teoria da autonomia, a afirmação de um Estado no sistema internacional não decorre da sua condição de soberania, mas da sua capacidade de autonomia.

O Estado enquanto ator e produto das suas relações de classes sociais, a viabilidade nacional decorrente do projeto político de desenvolvimento e a permissibilidade internacional, inseridos em um contexto histórico específico, são os elementos principais para se entender a margem de ação estatal no sistema. Como destacado anteriormente, a estrutura baseada na divisão internacional do trabalho exerce um efeito de restrição sobre a ação dos atores. Contudo, a conjunção dos elementos acima permite que, em contextos históricos favoráveis, os Estados possam ampliar sua margem de ação em prol da conquista do desenvolvimento e da autonomia, que, em última instância, convergem para o objetivo mais geral da garantia da capacidade de um governo de tomar suas próprias decisões.

Nesse sentido, Puig (1986, p. 51) entende autonomia como “ampliar a margem de decisão própria e normalmente implica recortar a que disfruta o oponente”. Essa ampliação se torna possível quando, de acordo com Jaguaribe (2017), o desenvolvimento econômico é um

projeto nacional que deve ser acompanhado do desenvolvimento das dimensões políticas e culturais de uma sociedade. Nesse sentido, percebe-se que desenvolvimento e autonomia são duas condições mutuamente necessárias para a afirmação de um país, porém essa situação exige a mudanças no que o autor denomina “racionalidade social”, a qual implica: uma cultura racional, científico-tecnológica, fundada na ética de liberdade e no humanismo social, no estabelecimento de um regime equitativo de participação entre massas e elites, na melhoria do emprego dos recursos materiais e humanos e em um regime político eficaz e representativo (JAGUARIBE, 2017).

Ao longo da exposição, é possível perceber que, mesmo compartilhando visões de mundo semelhantes, as teorias da dependência e da autonomia possuem importantes divergências, especialmente no que tange ao entendimento acerca do alcance da autonomia, tendo em vista o contexto das restrições estruturais e das relações de poder no âmbito interno e externo. Contudo, as convergências de ambas em grande parte dos pressupostos teóricos fornecem importantes elementos para se analisar questões que constituem o contexto histórico-político em que se inserem o desenvolvimento das atividades aeroespaciais do Brasil e da Argentina e a iniciativa de cooperação bilateral: a relação entre doméstico e internacional, o papel do projeto político de cada governo, a relação desse projeto com o binômio desenvolvimento/autonomia e a importância da ciência e tecnologia – onde se inserem as atividades aeroespaciais – para a concretização desses objetivos.

A análise histórica da teoria da dependência sobre a formação político-econômica da América Latina, no contexto mais amplo da consolidação da estrutura capitalista no sistema internacional demonstra que, como dependentes, os Estados da região tendem a perpetuar essa situação em todos os âmbitos da vida política, se as relações de poder envolvidas no projeto político de determinado governo forem as mesmas que permitiram a dependência, em primeiro lugar. Nesse sentido, mesmo as mais ousadas iniciativas de modernização – seja da economia, seja de outras áreas do Estado, como a ciência e tecnologia (C&T) – podem, no máximo, corrigir as falhas mais urgentes da dependência, porém, no curto prazo, aquelas não vão gerar uma transformação da dependência e, no longo prazo, podem aprofundar essa condição.

Complementando essa análise, a teoria da autonomia, com base nos conceitos viabilidade nacional e permissibilidade internacional, demonstra que a superação da dependência, além de ser um processo de longo prazo, só é possível se, internamente, existir um governo cujo projeto político, com adesão das elites do país, vincule a busca pela autonomia com o desenvolvimento social e, por outro lado, saiba aproveitar as brechas da divisão internacional do trabalho. Em outras palavras, as iniciativas na área de economia, C&T, educação, entre

outras, devem estar articuladas para a promoção do desenvolvimento e em consonância ao contexto internacional. Contudo, esta é uma iniciativa que carrega em sua essência a necessidade de se alterar as relações de poder que se alimentam do caráter periférico dos países latino-americanos.

É justamente esse o ponto chave da análise aqui proposta sobre as atividades aeroespaciais do Brasil e da Argentina e da cooperação bilateral no setor: ainda que a condição de dependência seja um processo complexo e longo de ser superado e que, no âmbito do capitalismo, não exista autonomia irrestrita, o próprio fato de existirem brechas no sistema internacional e a possibilidade de mudança das relações de poder entre as elites domésticas gera um ambiente em que há a possibilidade de ampliação das margens de ação dos países dependentes. Contudo, trata-se de uma estratégia em que a autonomia, mesmo que relativa, só é possível enquanto ação constante, que envolve um contexto externo favorável e a existência de um projeto político voltado para sua conquista.

Essas reflexões permitem o entendimento de que a condição de dependência interfere nos processos decisórios dos Estados da periferia. Isso afeta a estratégia de política externa, a formulação da política de Defesa, a escolha do modelo político-econômico de desenvolvimento, o desenvolvimento do setor de C&T e, conseqüentemente, o setor aeroespacial. Em países dependentes, o desenvolvimento de C&T é marcado por questões como: seu aspecto secundário no âmbito dos projetos políticos; o fato dos avanços dependerem de como ocorrem as dinâmicas da área nos países desenvolvidos e; a restrição ao acesso, mesmo quando se fala em transferência de tecnologia.

No âmbito da tecnologia aeroespacial, de modo específico, soma-se o fato da mesma ser considerada como dual: pode ser destinada para objetivos civis ou militares. A percepção sobre seu potencial bélico é tratada como uma ameaça à segurança internacional e, para evitar esse cenário, foram estabelecidos regimes de não-proliferação. Estes, ao tentarem impedir a difusão de armamentos de destruição em massa<sup>10</sup>, além de restringir o acesso à tecnologia, mesmo dos países signatários, interferem negativamente no desenvolvimento do setor como um todo. No que tange aos países dependentes – no caso do Brasil e da Argentina, especifi-

---

<sup>10</sup> No âmbito aeroespacial, os regimes de não-proliferação visam à restrição principalmente da tecnologia de produção de mísseis. Segundo Mineiro (2012), mísseis balísticos e veículos lançadores de satélites constituem, essencialmente, a mesma categoria de tecnologia e de conhecimento técnico e, por isso, são considerados mecanismos de entrega de armas de destruição em massa. O autor afirma que há diferenças técnicas entre ambos, como aspectos relacionados à carga útil, nos sistemas de reentrada e no tipo de combustível para o impulso inicial. Os dois primeiros são diferentes porque, no caso dos mísseis balísticos, a carga útil deve resistir ao processo de reentrada atmosférica e atingir o alvo. O terceiro é diferente porque a maioria dos veículos lançadores utilizam combustível líquido, enquanto os mísseis utilizam combustíveis sólidos.

camente –, trata-se de uma situação que aprofunda, de um lado, a dependência tecnológica e, de outro, a subordinação política e econômica aos países detentores dessa tecnologia.

### 2.3 C&T em países dependentes: implicações para a atividade aeroespacial

Tendo como ponto de partida as teorias da dependência e da autonomia, entende-se que o desenvolvimento do setor de C&T, de modo geral, e do âmbito aeroespacial, em particular, deve ser compreendido à luz do projeto político existente em determinado contexto histórico e dos constrangimentos estruturais que afetam os países dependentes<sup>11</sup>. Nesse sentido, Jaguaribe (2011), ao analisar as diferentes realidades de produção científica da América Latina, destaca três características centrais em comum entre os países da região: o descompasso no nível de produção científico-tecnológica, com foco na insuficiência de massa crítica; o caráter histórico-estrutural desse descompasso, que remonta ao início da Revolução Industrial e; trata-se de um atraso do qual tanto as autoridades científicas quanto as político-econômicas da região são conscientes e, por mais que o discurso seja sempre sobre a superação desse atraso, poucas medidas efetivas foram tomadas para modificar as condições que o determinam. Desse modo, há a manutenção em cada geração do que o autor denomina como “desatualização estrutural científico-tecnológica”.

Bayer (2011), por sua vez, defende a tese de que, devido à condição de dependência, a questão fundamental de alguns países na política internacional é a busca pela autonomia. Assim, para lograr um mínimo de eficiência, toda política científica e tecnológica deve ser entendida como mais um elemento da política mais ampla de conquista e conservação da autonomia. Para o autor, existe uma importante relação entre autonomia nacional e C&T: “a autonomia gera necessidades de progresso científico e tecnológico, e esse progresso será a condição da manutenção da autonomia” (BAYER, 2011, p.135).

Por outro lado, o autor argumenta que a superação da dependência exige uma expressão política de decisão a favor desse processo e que deve mobilizar os conhecimentos científicos e tecnológicos. Em outras palavras, a conquista da autonomia depende fundamentalmente da existência de uma decisão política que esteja orientada para este fim. Essa decisão

---

<sup>11</sup> Essa perspectiva foi também a base do Pensamento Latino-Americano de Ciência, Tecnologia e Sociedade (PLACTS), uma corrente teórica voltada para os estudos sobre o papel da C&T na América Latina. Segundo Dagnino, o PLACTS tinha como pressuposto a condição periférica dos países da região, enfatizava a relação entre sociedade e academia, “buscando identificar as razões, na periferia, do marcante descompasso entre o potencial de produção de conhecimento que detinha a segunda e a capacidade de absorção que apresentava a primeira” (DAGNINO, 2009, p. 108).

deve ser composta também da formulação de diretrizes para uma ação articulada de todas as frentes da vida política do país – a necessidade de políticas econômica, sociais e culturais consistentes –, assumindo os riscos que possam aparecer no percurso dessa ação. Assim, caso exista essa postura de mudança estrutural da política e da sociedade, pode-se encarar o progresso científico e tecnológico e as políticas desse setor como uma questão chave na estratégia de busca pela autonomia.

Contudo, se não existir aquela condição básica, qualquer nível de crescimento ou desenvolvimento deve ser encarado com reservas: o crescimento econômico, para poucos setores da sociedade que gera concentrações de riqueza, o crescimento científico desconectado da sociedade como um todo, ou seja, o crescimento pelo crescimento corre perigo de gerar “torres de marfim” que, embora possa favorecer poucos grupos mais distantes da realidade social de um país, pouco ou nada tem a oferecer realmente à população (BAYER, 2011).

Herrera (2011) também entende que a formação político-econômica dos países da América Latina influenciou a trajetória de avanços e recuos na C&T dos países da região. Segundo o autor, no senso comum prevalece a ideia de que as deficiências no desenvolvimento do setor são decorrentes do baixo investimento financeiro em pesquisa e desenvolvimento; dos aspectos culturais dos países da região (baixa tendência à incorporação das inovações tecnológicas, por se tratarem de “sociedades tradicionais”, e pela escassez de recursos disponíveis); do falho sistema de produção, o qual, nesses países, seria constituído principalmente de pequenas empresas com reduzidas capacidades de desenvolvimento de ciência e tecnologia e; por obstáculos institucionais, como a ausência de recursos suficientes, a ineficiência de organismos governamentais ou privados e a elaboração e implementação de uma política científica robusta.

No entanto, Herrera defende a tese de que essa percepção mais comum é decorrente do fato de que se supõe que as falhas são as mesmas encontradas nesse setor das sociedades desenvolvidas, quando, na verdade, esses obstáculos são “determinados por uma estrutura do atraso em grande parte condicionada pelo modo de inserção desses países [latino-americanos] no sistema internacional” (HERRERA, 2011, p. 154). Para o autor, o atraso científico da América Latina não é apenas o resultado de uma carência que possa ser corrigida pela ajuda externa ou por reformas pontuais, mas é uma consequência necessária da sua estrutura econômica e social.

Nesse sentido, o autor afirma que os países subdesenvolvidos possuem, sim, uma política científica e tecnológica, porém esta se divide em duas dimensões: a política explícita e implícita. A primeira é a “política oficial”, expressa em leis e presente em programas de de-

envolvimento e declarações governamentais. A segunda, por sua vez, é a que realmente determina o papel da ciência e tecnologia na sociedade, porém é mais difícil de ser identificada, uma vez que se relaciona com a demanda do “projeto nacional” vigente em cada país. Este projeto se refere ao conjunto de objetivos políticos ao qual aspiram os setores sociais que, direta ou indiretamente, exercem o controle econômico e político da comunidade. Não se trata do conceito vago de “interesse nacional”, mas de objetivos que só podem ser transformados em projeto nacional quando são assumidos por setores da sociedade que realmente exercem o poder e têm capacidade para implementá-lo (HERRERA, 2011).

Herrera argumenta que, na América Latina, o surgimento de projetos nacionais ocorreu logo após os processos de independência, quando os países se consolidaram no sistema internacional como economias dependentes periféricas, sendo que esses projetos não apresentam uma grande demanda de ciência e tecnologia. Esta ocorre a partir das mudanças no sistema internacional, nas primeiras décadas do século XX, quando se inicia o processo de industrialização por substituição de importações. Contudo, a transformação desse processo em um projeto nacional exigia importantes transformações estruturais, as quais, quando ocorreram, foram reformas de pouco alcance. Segundo o autor, a razão principal é que aquelas mudanças exigiam alianças políticas da classe média e das classes populares, o que, na visão das primeiras, poderia gerar um ambiente político que escaparia de seu controle. Assim, era mais seguro realizar reformas pontuais e limitadas que permitissem o compartilhamento do poder com as velhas classes dominantes.

Mesmo que limitadas, essas reformas geraram mudanças que desenvolveram um sistema de pesquisa e desenvolvimento na América Latina. Contudo, o setor de C&T ficou restrito a um projeto nacional que mantinha a estrutura tradicional de poder que o alocava em função de uma modernização sem transformação. Nesse sentido, o setor foi usado como reforço do aparato político de dominação, dando uma fachada “progressista” a governos autoritários e como meio de corrigir as falhas mais evidentes do sistema sem gerar a necessidade de mudança estrutural do mesmo. Portanto, as contradições entre a política científica e tecnológica explícita e implícita são decorrentes das decisões políticas voltadas para a manutenção da estrutura tradicional de poder, consolidada quando da formação político-econômica dos Estados latino-americanos (HERRERA, 2011).

Além das dificuldades internas para o desenvolvimento de C&T, deve-se considerar também os entraves externos, os quais afetam os países dependentes de modo diferente em relação aos desenvolvidos. Nesse sentido, Blinder (2017) argumenta que o desenvolvimento tecnológico se relaciona diretamente com as políticas levadas a cabo pelos Estados e outros

atores do sistema internacional que, por sua vez, estão condicionadas pela ordem mundial vigente. Assim, entende-se que a possibilidade de desenvolvimento local/nacional é dependente e limitada por situações mais globais. Para o autor, há uma dimensão geopolítica nas políticas tecnológicas que transcendem o alcance estatal na sua formulação e realização. Percebe-se aqui uma importante correlação com o conceito de permissibilidade internacional: os fatores sistêmicos não determinam fundamentalmente a ação estatal, mas exerce uma influência na medida em que nacional e internacional não são dimensões antagônicas, mas complementares e coconstitutivas.

No caso da tecnologia aeroespacial, há outro agravante, no que tange ao acesso por parte dos países dependentes: por ser considerada de uso dual, ou seja, entende-se que sua difusão deve ocorrer de forma mais cautelosa. Segundo Gontijo (2016), o dilema do uso-dual é fruto da percepção de que o acesso a tecnologias para uso civil não deve ser negado a nenhum país; porém, algumas tecnologias, como as relacionadas à área nuclear e aeroespacial, podem permitir que os países produzam armamentos cuja difusão deveria ser evitada. De acordo com a autora, há, na literatura especializada, um consenso de que a transferência dessas tecnologias para objetivos civis é um catalisador da proliferação de armamentos de destruição em massa.

O principal mecanismo para evitar o acesso a essas tecnologias são os regimes de não proliferação, dos quais, na área aeroespacial, destaca-se o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, em inglês). Segundo Gontijo, o MTCR foi criado como uma resposta “a uma política do então presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, que, em 1982, estabeleceu uma diretiva para o combate à proliferação de mísseis com capacidade para conterem armamentos nucleares” (2016, p. 11). Originalmente, o regime restringia transferência de tecnologia que permitissem a produção de mísseis com capacidade de carga de 500 kg e alcance de 300 km. Contudo, com a evolução dos armamentos e a importância crescente na agenda política internacional, especialmente as armas químicas e biológicas, as restrições foram ampliadas, incluindo mísseis com alcance de 300 km para qualquer capacidade de carga ou até mesmo com qualquer alcance, caso houvesse suspeitas acerca das intenções do país receptor (GONTIJO, 2016).

#### 2.4 Dependência, autonomia e setor aeroespacial: uma síntese dos aspectos teóricos

As análises da teoria da dependência e da autonomia sobre a formação político-econômica dos Estados latino-americanos, da natureza do sistema internacional e das relações interestatais, inseridas em uma estrutura marcada pelas dinâmicas de expansão do capitalis-

mo<sup>12</sup>, apresentam pressupostos teóricos importantes para o estudo da cooperação entre Argentina e Brasil no âmbito aeroespacial, com enfoque na busca pela autonomia, tendo como ponto de partida a perspectiva regional sobre o sistema e a política internacional.

Primeiramente, o Estado é entendido não como uma caixa preta com uma racionalidade própria inata, em constante busca por poder – este entendido como exercício do controle e aumento da capacidade material – e segurança, mas como uma instituição historicamente construída, cuja formação foi diretamente influenciada pelas dinâmicas capitalistas, quando da colonização. Nesse sentido, a diferenciação entre os Estados, do ponto de vista de seu posicionamento no sistema, não é entre fortes e fracos, mas entre desenvolvidos e dependentes, centrais e periféricos.

Com isso, muda-se a perspectiva do sentido da ação dos Estados no sistema internacional, uma vez que aquela não é condicionada, fundamentalmente, pelos constrangimentos estruturais que ameaçariam sua existência, mas se considera, em primeiro plano, as relações sociais estabelecidas no âmbito doméstico que conferem sentido e materialidade ao projeto político desenvolvido em determinado momento histórico, bem como as relações sociais estabelecidas no âmbito sistêmico entre os Estados. Nesse sentido, ainda que os atores dependentes tenham objetivos de aumento das capacidades materiais e da sua segurança, estes só têm sentido quando se considera o projeto político mais amplo em questão, ou seja, nos termos de Jaguaribe, a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional.

A mudança no entendimento do que é o Estado é acompanhada por uma mudança no significado do conceito de estrutura. Como destacado por Rosenberg e corroborado pelas teorias da dependência e da autonomia, a forma anárquica do sistema é, ao mesmo tempo, funcionalmente hierárquica, na medida em que a estrutura é constituída pelas relações de poder que sustentam também o sistema capitalista. Este, resgatando novamente o argumento de Rosenberg, afeta não apenas as questões de ordem econômica, uma vez que, com seu surgimento, a mudança ocorrida não foi a separação entre economia e política, mas a ressignificação do que é o político e como isso interfere em todos os âmbitos de atividades vinculadas com a política.

Percebe-se assim que a condição de dependência, decorrente da complementariedade da formação político-econômica e das dinâmicas históricas da estrutura capitalista, é o ponto de partida do desenvolvimento de C&T nos países periféricos. No caso da área aeroespacial,

---

<sup>12</sup> Ressaltando que o capitalismo é entendido, à luz de Rosenberg, de modo mais amplo, como o modo de produção da vida material, política e cultural da sociedade, ainda que em cada um desses âmbitos a estrutura capitalista se manifeste de acordo com suas particularidades. Não se trata, portanto, de uma homogeneização da vida, mas de reconhecer que há uma interligação entre os fenômenos sociais e políticos, em cada momento histórico.

em particular, essa condição se manifesta, por um lado, pelo papel secundário assumido pelo setor nas sociedades brasileira e argentina, um vez que seu desenvolvimento depende das respectivas relações de poder, e, por outro, esse desenvolvimento também é limitado pelas dificuldades de transferência de tecnologia e pelos regimes de não-proliferação, cuja principal consequência para esses países é o aprofundamento da dependência tecnológica e da subordinação política.

Entender a cooperação bilateral com enfoque na busca pela autonomia pressupõe a visão de que as atividades aeroespaciais não são motivadas pela busca por poder material, como é fundamentalmente entendido nas perspectivas mais tradicionais das teorias de RI – com um sentido em si mesmo. Antes, trata-se de uma iniciativa inserida em um projeto político constituído não só pelas relações de poder domésticas, mas também pela avaliação de determinado governo em relação ao que Jaguaribe denominou como permissibilidade internacional: as brechas da estrutura internacional de acordo com a posição do Estado naquela. Assim, o estudo da cooperação demanda também a análise da articulação entre a política externa, a Defesa e o desenvolvimento de C&T a partir dos objetivos políticos nesses setores.

Portanto, a cooperação bilateral no setor aeroespacial, inserida no objetivo mais amplo da busca pela autonomia, exige, em última instância, uma visão de que o interno e o externo são dimensões complementares e coconstitutivas e que a superação da condição de dependência não é um destino, mas um processo de constantes decisões políticas, em meio a uma estrutura de oportunidades e restrições. Desse modo, fica mais clara a compreensão do quadro mais amplo de como ocorreu o processo de cooperação, como cada governo desenvolveu o sentido da autonomia em seus respectivos projetos políticos e como a cooperação pode contribuir para esse objetivo.

### **3 COOPERAÇÃO AEROESPACIAL: POLÍTICA, DESENVOLVIMENTO E RIVALIDADE**

A noção de que os processos políticos e econômicos não são áreas separadas, mas mutuamente constitutivas, e o entendimento de que a condição de dependência do Brasil e da Argentina se manifesta em todos os setores da vida política de ambos os países faz com que a análise da trajetória do setor aeroespacial ocorra associada ao projeto de desenvolvimento e à orientação de política externa e de Defesa de cada contexto histórico. Desse modo, pode-se compreender a dinâmica própria de evolução do setor sem deixar de lado que seu significado só pode ser apreendido quando inserido no quadro político mais amplo.

Por outro lado, além da trajetória do setor aeroespacial de cada país, a compreensão da cooperação brasileiro-argentino na área também é estruturada pelo próprio histórico da relação bilateral no geral. Os avanços e retrocessos, os elementos que distanciaram e aproximaram os países e a influência dos contextos doméstico e internacional são fundamentais para se entender as especificidades da cooperação em um setor específico.

Desse modo, no presente capítulo aborda-se o histórico do surgimento e desenvolvimento do setor aeroespacial da Argentina e do Brasil, bem como a trajetória da relação bilateral, até o fim da década de 1990. Os dois primeiros tópicos tratam do setor aeroespacial argentino e brasileiro, enfatizando a relação com o quadro político mais amplo de cada contexto. O terceiro aborda brevemente o histórico das relações entre Argentina e Brasil e a presença de momentos de rivalidade e cooperação. O quarto corresponde à síntese geral do capítulo.

#### **3.1 Setor aeroespacial e política argentina: do início ao fim dos anos 1990**

Segundo León (2015), o início das atividades aeroespaciais na Argentina ocorreu no contexto do desenvolvimento aeronáutico, em 1940, quando a orientação político-econômica era marcada pela estratégia de desenvolvimento por substituição de importações. Foi um período de investimentos em maquinários e processos de manufatura, chegada de cientistas e engenheiros estrangeiros – especialmente da Alemanha e da França – e investimentos em tecnologia. A industrialização militar, decorrente do início da siderurgia e da indústria de alumínio, foi a base para o desenvolvimento aeronáutico e, posteriormente, de foguetes.

Em 1949, durante o governo de Juan Domingo Perón, foi testado o primeiro motor de foguete, tornando-se também o primeiro veículo aéreo realizado na América do Sul. Até aquele momento, só os EUA, URSS, Inglaterra, França e Alemanha haviam experimentado um sistema semelhante. Contudo, León (2015) argumenta que foi com a ascensão do governo de Arturo Frondizi, em 1958, que os estudos sobre foguetes e astronáutica conquistaram o apoio

do governo. Em 1960, foi criada a Comissão Nacional de Investigações Espaciais (CNIE), vinculada à Secretaria da Aeronáutica. Ao longo da década, o país logrou importantes conquistas no setor, com destaque para o lançamento dos foguetes Alfa Centauro, Rigel, Orión, Tauro e Castor.

No contexto internacional, esse momento era caracterizado como a “carreira espacial”, o qual se somava à carreira nuclear e era protagonizado pelas duas superpotências, EUA e URSS. No âmbito da América Latina, a Argentina buscava se estabelecer como líder regional. Nesse contexto, os esforços na área aeroespacial, os quais conjugavam o Instituto Aerotécnico (vinculado às Forças Armadas) e as universidades nacionais, mantiveram-se mais ou menos crescentes, a despeito das mudanças políticas, até o fim da década de 1970, quando o país já contava com capacidade de desenvolver um veículo lançador de satélite (VLS) de baixo custo (LEÓN, 2015).

León (2015) afirma que ao longo das décadas de 1960 e 1970, os maiores avanços do país no setor foram a formação de quadros de recursos humanos, graças às graduações encabeçadas pela Força Aérea, com civis e militares se formando na França, EUA e Alemanha, a criação de laboratórios e institutos de pesquisa e a produção de uma família de foguetes de sondagem<sup>13</sup> nacional. Grande parte desses avanços foi possibilitada pelas parcerias internacionais, especialmente para a formação de especialistas, e pela importação de materiais e combustíveis, com o objetivo de fomentar a produção nacional, principalmente os vetores de acesso ao espaço (DEL NEGRO, 2016), considerados como fundamentais para a concretização de um regime político autônomo.

Vera, Guglielminotti e Moreno (2015) afirmam que as atividades espaciais foram favorecidas pelos últimos governos militares. Durante o regime militar de 1976-1983, a Força Aérea Argentina contou com amplos recursos para pesquisas no setor aeroespacial, o que proporcionou o início do desenvolvimento dos mísseis Alacrán<sup>14</sup> e Cóndor. Este último, cujo grau de desenvolvimento tecnológico era maior que o primeiro, adquiriu grande importância na agenda política do governo, uma vez que a construção do VLS passou a ser um objetivo cada vez mais central. De acordo com Blinder (2011), o projeto Condor era, em um primeiro momento, voltado para a pesquisa meteorológica satelital e composto por um foguete de uma etapa. Para Diamint (2012), a construção do primeiro foguete do Programa era fruto da ambi-

---

<sup>13</sup> Foguetes de sondagem são foguetes de trajetória sub-orbital, compostos por um ou dos estágios e alimentados por combustíveis sólidos. São geralmente utilizados para fins de pesquisa atmosférica ou para testar protótipos de novos componentes ou subsistemas de satélites ou veículos lançadores.

<sup>14</sup> Alacrán era um foguete de 100 Km de alcance, com suporte de até 400 Kg de carga útil que, segundo León (2015), dificilmente poderia ser considerado como uma arma precisa.

ção da Força Aérea de conquistar autonomia tecnológica fora da esfera das grandes potências, especialmente EUA e Grã-Bretanha.

Contudo, embora inicialmente não tivesse sido planejado com objetivos militares, o projeto adquiriu esse significado ao longo do seu desenvolvimento, cuja mudança foi catalisada principalmente pela Guerra das Malvinas, pelo caráter belicista do governo militar e pela ameaça de uma guerra com o Chile (BLINDER, 2011; BUSSO, 1998; DIAMINT, 2012; LEÓN, 2015). Para que o Projeto fosse materializado, o país contou com a participação da Alemanha, que forneceu a tecnologia, e com investimentos financeiros do Egito e do Iraque. Por outro lado, é importante frisar que esse momento também foi marcado pela dificuldade de estabelecer projetos de cooperação internacional, devido à pressão internacional, especialmente por parte dos EUA, vinculada, por um lado, às crescentes condenações de crimes de lesa humanidade na Argentina durante o governo militar vigente, e, por outro, à criação do MTCR.

As dificuldades decorrentes das pressões no âmbito internacional foram acompanhadas pelo aumento dos entraves ao setor no âmbito doméstico. Nesse sentido, um fator de peso foi o abandono crescente da busca da autonomia tecnológica a partir do desenvolvimento das capacidades locais devido às consequências da política econômica de desindustrialização do ministro José Martínez de Hoz. Segundo o autor, “a percepção de um complexo industrial, tecnológico e científico deteriorado [...] foi uma das razões que influenciaram na decisão de abandonar” o desenvolvimento das capacidades locais (LEÓN, 2015, p. 66).

O progresso dos projetos do setor também sofreu com os desentendimentos entre os dois principais órgãos envolvidos com a condução do setor aeroespacial, na década de 1980: o Instituto para Pesquisa da Aeronáutica e Espaço (IIAE) e a Comissão Nacional de Pesquisas Espaciais (CNIE). A CNIE, inicialmente civil e com foco nas atividades de pesquisa e desenvolvimento em conjunto com as universidades, foi militarizada durante a ditadura e, com isso, voltou-se para o desenvolvimento de veículos lançadores. O IIAE, por sua vez, era uma instituição da Força Aérea que atuava nas pesquisas de aviação, explosivos e foguetes. Nessa conjuntura, as duas instituições passaram a competir, no que se refere às atribuições e ao prestígio decorrente das experiências de lançamento (BUSSO, 1998).

Contudo, apesar do contexto desfavorável, o governo de Raúl Alfonsín, o primeiro do regime democrático após o período ditatorial, ratificou, em 1985, o programa Condor II e, em 1987, confirmou sua continuação e possibilidade de comercialização internacional. Para Diamint (2012), a continuação do projeto Condor II correspondia, de um lado, à visão distorcida em relação ao contexto internacional, marcado, naquele momento, pela negociação entre EUA e URSS da destruição de mísseis, e regional, especialmente pelas possíveis reações negativas

por parte do Brasil e do Chile; e de outro, à instabilidade do controle do governo sobre as Forças Armadas, sendo que a manutenção do programa era percebida como um fator que poderia auxiliar na conquista da aprovação dos militares.

Busso (1998), por sua vez, entende que a manutenção do projeto pelo governo Alfonsín era motivada pelas seguintes questões: os investimentos, até então, de 300 milhões de dólares; o uso dual das tecnologias do setor; a possibilidade de adquirir a capacidade de administrar um tipo de alta tecnologia que permitiria ao país ascender na carreira espacial e; o projeto poderia ser uma ferramenta dissuasória em um momento em que, desde o fim da Guerra das Malvinas, o país sofria com as restrições na aquisição de armamentos. Ademais, até 1988, o governo dispunha de um espaço de manobra decorrente da ausência de uma política estadunidense em prol da desativação do projeto.

A continuidade do projeto Condor no governo Alfonsín é melhor compreendida quando se tem em mente o quadro político mais amplo no qual se insere e que, nesse trabalho, enfatiza a vinculação entre o binômio desenvolvimento/autonomia, a política externa e a política de defesa. Para Alonso e Simonoff (2012), as maiores dificuldades do contexto político mais geral desse governo giravam em torno da restauração e consolidação da democracia e do julgamento dos crimes cometidos durante o regime militar. Nesse quadro, havia também a necessidade de reverter a deterioração e o desequilíbrio dos indicadores macroeconômicos e sociais e de lidar com um sistema produtivo deteriorado devido aos impactos das políticas de liberalização e desregulamentação praticadas durante a ditadura, que os autores caracterizam como primeiro ensaio neoliberal no país.

Pereira (2016), por sua vez, destaca que o contexto do governo Alfonsín se apresentou bastante adverso, marcado pela deterioração da economia, as dificuldades da transição e consolidação do regime democrático e as tensões das relações civis-militares. Nesse ponto, uma das pautas relacionadas à esfera da Defesa de maior preocupação do governo, o objetivo central era estabelecer o controle civil. No âmbito da diplomacia, “o principal desafio era recompor as relações exteriores do país, restaurando uma imagem de credibilidade e previsibilidade” (PEREIRA, 2016, p. 24). Contudo, as dificuldades domésticas impediram o aumento do espaço de manobra do governo. A pressão de grupos favorecidos pelo regime militar e os entraves impostos pelos credores para a renegociação da dívida externa contribuiu para o fortalecimento de um projeto liberal, de caráter agroexportador e vinculado com o capital financeiro. Segundo o autor, o avanço desse projeto também foi favorecido pelo fortalecimento da hegemonia estadunidense no âmbito global, que teve papel central na difusão do ideário neoliberal entre os países.

Alonso e Simonoff (2012) argumentam que, em face da complexidade do cenário doméstico e internacional, o governo Alfonsín buscou implementar um modelo de desenvolvimento com base no desenvolvimentismo latino-americano clássico, embora com algumas mudanças de acordo com a conjuntura internacional dos anos 1980. Os autores sintetizam esse modelo como uma tentativa de recuperar um papel central para o Estado no direcionamento da economia nacional, articulado com as bases de um regime democrático. Por outro lado, a reorganização político-econômica argentina, concomitante ao processo de transição e consolidação da democracia, ocorria no momento de expansão do neoliberalismo, juntamente com a crise do modelo de produção fordista e da orientação político-econômica de corte keynesiano e, no plano mais regional, o esgotamento do modelo do desenvolvimentismo. Portanto, era um momento de instabilidade no plano doméstico e internacional.

No âmbito econômico, as principais medidas foram a implementação dos Planos de estabilização da economia, Austral e Primavera. O primeiro, requerido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), tinha com o objetivo evitar a hiperinflação a partir do congelamento de preços básicos da economia. Embora o plano tenha atingido resultados plausíveis, no fim de 1986 e início de 1987, a estabilidade conquistada foi erodida e deu lugar aos desequilíbrios externos e fiscais. Devido ao fracasso, o governo decidiu lançar, em 1988, o Plano Primavera, que incluía medidas fiscais, bem como acordo de preços, congelamento de tarifas e salários. Alonso e Simonoff (2012) afirmam que foi nesse contexto que o governo empreendeu um modelo econômico conhecido como “giro à ortodoxia flexível” que, para os autores, foi o segundo ensaio neoliberal da Argentina. As principais medidas desse momento foram as privatizações de empresas estatais como a de telefonia Entel e a Aerolíneas Argentinas, a desregulamentação de serviços públicos e a abertura gradual do comércio internacional.

No âmbito externo, Alonso e Simonoff (2012) identificam três acontecimentos políticos do cenário regional que influenciariam a inserção internacional argentina, quando dos primeiros anos da transição de regime: os conflitos na América Central; a crise da dívida externa e; a persistência de regimes autoritários na região. Nesse contexto, o governo Alfonsín buscou implementar uma política externa de viés autônomo, voltada para reafirmar o caráter ocidental e latino-americano do país e para conquistar recursos simbólicos e materiais em prol do modelo de desenvolvimento adotado. Essa escolha era complementada pelo entendimento do sistema internacional como baseado na percepção de que o conflito Leste/Oeste possuía um impacto negativo na estabilidade política do país, e que as tensões Norte-Sul teriam maior importância do frente ao conflito Ocidente/Oriente.

Pereira (2016), por sua vez, defende que a orientação da política externa do governo reforçava a imagem da Argentina enquanto país periférico, não-alinhado e comprometido com os valores ocidentais. Buscava-se priorizar a América Latina e, ao mesmo tempo, diversificar as parcerias, com o objetivo de resgatar a imagem do país internacionalmente. Nesse contexto, os ideais de autonomia, especialmente em relação aos EUA, coexistiam com a manutenção da posição ocidental do país, sem alinhamentos automáticos. O autor contextualiza esse movimento ao apontar que ocorreu sob a diretriz da reinserção internacional e, no plano regional, devido à erosão política e econômica do governo, evitava-se a confrontação com os vizinhos. Nesse sentido, o estabelecimento de boas relações com o Brasil foi um ponto fundamental.

Outra questão importante do quadro político do governo Alfonsín era a política militar interna que, segundo Diamint (2016), era focada na restrição da autonomia castrense e na busca de resgatar a confiança da sociedade nas instituições, por meio dos julgamentos de militares envolvidos na ditadura. Não houve, contudo, discussões sobre política, mas majoritariamente sobre controle. Para Pereira (2016), outra preocupação do governo era a possibilidade de um novo golpe militar, tendo em vista que a limitação da condução política e a erosão do poder castrense dificultava uma condução política consistente. Nesse período, uma das poucas conquistas do governo no setor foi a aprovação da Lei de Defesa Nacional, que institucionalizou a Defesa nos marcos democráticos e estabeleceu a separação entre Defesa e segurança interna. Outra medida de destaque foi a redução do orçamento das Forças Armadas, que, para o autor, era resultado da necessidade de adequar os gastos ao cenário econômico negativo do país e, ao mesmo tempo, funcionava como um mecanismo de controle sobre os militares.

É possível perceber que o governo Alfonsín foi marcado pela transição de processos político-econômicos, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional. No primeiro, além da transição democrática, houve uma reorientação da política externa e do modelo de desenvolvimento. A crise do modelo desenvolvimentista coexistiu com a expansão do neoliberalismo, ao mesmo tempo em que, na política externa, percebe-se a persistência, embora progressivamente enfraquecida, do paradigma da autonomia coexistindo com um posicionamento voltado para evitar o confronto com as grandes potências que, segundo Alonso e Simonoff, foi a tendência do final do governo. No âmbito militar, a preocupação era conquistar o controle civil, articulado com a busca da estabilidade política do país. O período foi marcado por avanços na subordinação militar ao controle civil, o que, no entanto, não significa que os resultados fossem irreversíveis.

Apesar da turbulência e fragilidade da condição da viabilidade nacional, o governo manteve o principal projeto do setor aeroespacial em andamento. Como destacado por Busso,

foram mantidos os investimentos financeiros e, por outro lado, a ausência de uma postura mais assertiva contrária ao Projeto, por parte dos EUA, favoreceram a sua manutenção. A condição da permissibilidade internacional, para resgatar Jaguaribe, pode ser considerada como fator central para a referida continuidade.

Contudo, o fim da década de 1980 já apresentava sinais importantes das mudanças dos processos políticos que afetariam o Condor II. A questão da autonomia como paradigma central no modelo de desenvolvimento e de política externa é uma dessas mudanças. Segundo Colacrai (2009), o debate sobre a autonomia foi fomentado pelas discussões das teorias cepalinas e da dependência, com auge entre as décadas de 1960 e 1970. Nesse momento, o conceito de autonomia era uma qualificação da política externa em prol da criação de vias de acúmulo de poder, influência e capacidade de manobra internacional para que os Estados latino-americanos ascendessem à uma posição de autonomia nacional. Trata-se, portanto, de estratégias em prol do reforço das capacidades estatais de atuação no meio internacional, com o objetivo de diminuir as vulnerabilidades frente à potência hegemônica da região. Uma das medidas para esse objetivo era a integração, a qual era entendida como um instrumento para reduzir a dependência e “alcançar uma solidariedade estratégica com outros países que aspiravam à autonomia” (COLACRAI, 2009, p. 41).

No entanto, o debate da teoria da autonomia perdeu força a partir de meados da década de 1980, especialmente devido ao contexto da crise da dívida externa dos países da região. Assim, a política externa passou a ser orientada por um pensamento que entendia que a ordem unipolar ditava formas de inserção internacional a partir de cálculos de custos e benefícios que não consideravam as opções centradas na autonomia. Trata-se de uma mudança na interpretação do conceito a partir do abandono do conteúdo voltado para a autossuficiência, confrontacionismo e isolacionismo dos anos 1970 (COLACRAI, 2009).

A consolidação e o aprofundamento dessas tendências ocorreram no governo de Carlos Menem, iniciado em 1989. Para entender de forma mais abrangente as iniciativas desse governo no setor aeroespacial, também é válido apresentar resumidamente o quadro político-econômico mais geral onde o setor se insere, com ênfase na articulação entre desenvolvimento/autonomia e os âmbitos da defesa e política externa. De acordo com Pereira (2016), o presidente Menem, ao compor os quadros do seu governo, tinha como pressuposto que parte importante do insucesso do governo anterior em resolver a crise econômica e conceder estabilidade política ao país era decorrente do enfrentamento dos poderes político-econômicos estabelecidos desde o fim da década de 1970, quando medidas liberais em prol do mercado como ordenador do sistema já eram adotadas. Cabe destacar também que o contexto histórico mais

amplo, quando da ascensão do governo Menem, era marcado pelo avanço de políticas neoliberais nos países desenvolvidos e pela tentativa de universalização dessas medidas.

No plano econômico, as primeiras medidas do governo, inspirado no Consenso de Washington, buscaram reduzir o déficit fiscal, interromper o aumento dos salários e desregular e estabilizar a economia desde uma perspectiva monetarista. Para tanto, foi implementado o Plano de Conversibilidade, que determinou a mudança da denominação da moeda nacional, o estabelecimento da paridade fixa em relação ao dólar e a obrigação a uma correlação entre os pesos em circulação e os dólares depositados no Banco Central. Embora as medidas da reforma econômica tivessem gerado resultados iniciais positivos, seus efeitos negativos não tardaram a aparecer. Ao longo da década de 1990, o país ficou mais vulnerável à volatilidade dos capitais financeiros – especialmente quando das grandes crises internacionais, como a mexicana (1995), a russa (1998) e a brasileira (1999) – e aumentou o prejuízo dos setores produtivos nacionais em termos de competitividade internacional (BUSSO et. al., 2012).

No plano da política externa, a percepção do governo Menem sobre o sistema internacional era marcada pelo avanço do processo de globalização, consagração dos EUA como país vencedor dos conflitos Leste-Oeste e pela primazia dos paradigmas da economia de mercado e da democracia liberal (BUSSO et. al, 2012). Assim, decidiu-se pela aceitação integral dos valores hegemônicos, visto que se acreditava que deles decorreriam o prestígio e a credibilidade internacionais (PEREIRA, 2016). Para Diamint (2012), a principal diretriz das relações exteriores – que gerou importantes repercussões nos demais âmbitos políticos – foi a busca pela confiança e credibilidade no âmbito externo. Nesse contexto, a estratégia de inserção internacional foi baseada no privilégio das relações com os Estados centrais, principalmente os EUA, os organismos internacionais, as empresas multinacionais e o setor financeiro. Essa estratégia foi discursivamente construída a partir de três variáveis que articulavam o doméstico e o internacional: o contexto externo, a crise terminal do Estado argentino e o esgotamento do modelo de desenvolvimento.

Trata-se de uma visão influenciada pela teoria do realismo periférico, de Carlos Escudé, baseada no entendimento de que um país dependente e vulnerável deve eliminar as possibilidades de conflito com as grandes potências e a questão da autonomia deve ser considerada do ponto de vista dos custos relativos do seu exercício, frente à relação com os países centrais. O alinhamento com os EUA foi fruto da ideia de que esse movimento traria ao país uma série de vantagens econômicas necessárias para equilibrar os custos domésticos da reforma econômica empreendida pelo governo. Segundo Busso et. al, nesse período, os conceitos de “ocidentalismo” e “não alinhamento” deixaram de ser compatíveis, uma vez que “ser ocidental se

identificou com estar associado a um alinhamento com os países do bloco ocidental” (BUSSO et. al., 2012, p. 132).

No âmbito da Defesa, Anzelini, Poczynok e Zacarías (2017) afirmam que o tema do controle civil sobre os militares – denominado na literatura como “questão militar” – foi a grande preocupação da agenda do setor. Para Diamint (2012), as iniciativas para o controle civil sobre os militares foram, em parte, decorrentes do objetivo da política externa de Menem de conquistar a confiança no âmbito internacional. Para tanto, era necessário que o país não demonstrasse haver ingerência política por parte dos militares. O Ministério de Relações Exteriores ficou responsável pela definição das áreas de atuação das Forças Armadas segundo um perfil dissuasivo fundamentalmente defensivo, voltado para o fortalecimento da cooperação com os países da região e para o alinhamento com o Ocidente, demonstrando que os assuntos de Defesa eram majoritariamente subordinados aos interesses da política externa.

Nesse contexto, as principais iniciativas na área da Defesa foram o aumento das missões militares (decisão do emprego em casos de catástrofes naturais, por exemplo), o envolvimento das Forças Armadas nas missões de paz, a ênfase na solução pacífica dos conflitos, a privatização das empresas estatais militares e o lançamento do Livro Branco de Defesa (DIAMINT, 2012; PEREIRA, 2016). O alinhamento aos EUA, no âmbito da política externa, também gerou importantes repercussões na área. Além das privatizações, Pereira (2016) destaca o envio de duas fragatas da Marinha à Guerra do Golfo e a adesão aos regimes internacionais de não-proliferação, como o TNP e o MTCR. No âmbito regional, as relações desse setor também foram influenciadas pelo objetivo central da diplomacia de obter credibilidade internacional. Para tanto, o governo entendia como fator necessário a eliminação das rivalidades com os países vizinhos. O país firmou memorandos de entendimento, para estabelecer medidas para o fomento da confiança mútua, com o Chile, em 1995, e o Brasil, em 1997.

Com base no exposto sobre a situação política mais geral no governo Menem, é possível perceber duas tendências centrais: as decisões eram tomadas com base no entendimento de que contribuiriam para a aproximação aos EUA e conquista da credibilidade no sistema internacional e a noção de autonomia foi praticamente abandonada, em prol de uma integração acrítica aos imperativos da ordem político-econômica neoliberal do momento.

Essas tendências foram o guia as ações governamentais e ditaram o tom da política externa, da política de Defesa, do modelo de desenvolvimento e do setor de C&T. Segundo Guglielminotti, Moreno e Vera (2015), o desempenho desses setores foi decorrente do conjunto de reformas estruturais inspiradas pelo “Consenso de Washington”. Para os autores, os reflexos dessas medidas no setor tecnológico geraram um cenário regressivo, na medida em que

resultou na limitação dos recursos financeiros, dificultou a definição de objetivos claros e articulados entre si que, por sua vez, não constituíam um programa coerente de desenvolvimento de capacidades tecnológicas locais.

O setor aeroespacial, em particular, sofreu mudanças significativas devido a essas medidas. A estratégia de alinhamento aos EUA e a adesão ao paradigma político-econômico neoliberal tiveram como consequência mais imediata o cancelamento do projeto Condor II. Viscardi (2010) entende que essa decisão foi motivada em grande parte pelo “giro realista” da política externa argentina que, ao assumir os princípios da defesa coletiva regional e entender que posicionamentos mais assertivos confrontariam a potência hemisférica, motivou a desarticulação do programa de mísseis. O desmantelamento do Condor II ocorreu em um contexto de crescente pressões dos EUA, que implementaram uma política de vinculação do apoio à reforma econômica, à cooperação militar e à transferência tecnológica à destruição do programa (BUSSO, 1998; PEREIRA, 2016; GUGLIELMINOTTI, MORENO, VERA, 2015). A denúncia da associação com o Iraque e a retirada do controle do projeto dos militares para os civis aceleraram seu processo de cancelamento.

Em maio de 1991, o governo anunciou a decisão de desmantelar as partes do Condor II e a intenção de aderir ao MTCR. Em 1993, o míssil foi destruído em duas etapas e enviado para a Espanha. Busso (1998) ressalta que, em prol do objeto de melhorar a imagem do país, a destruição do programa foi acompanhada pela modificação do marco das políticas de desenvolvimento de tecnologia dual, da transferência de tecnologia e dos regimes de controle.

Além do cancelamento do projeto Condor, outra sinalização do governo Menem sobre o abandono dos objetivos militares do setor aeroespacial foi a criação, em 1991, da Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), órgão civil subordinado à Presidência da República até 1996, quando foi transferido para o Ministerio de Relaciones Exteriores, ao qual permaneceu vinculado até 2012. Para Blinder (2015), a transferência da CONAE para a chancelaria era um processo que atribuiu à agência um papel de cooperação e construção de confiança. Cabe lembrar que, até o começo dos anos 1990, a agência institucional responsável pela área era subordinada às Forças Armadas.

Essas medidas, juntamente com a adesão ao MTCR, em 1993, renderam ao governo argentino importantes acordos de cooperação internacional na área de produção de satélites. De acordo com Vera, Guglielminotti e Moreno, entre os anos de 1996 e 2000 foram lançados “os primeiros três Satélites de Aplicações Científicas (SAC), em colaboração com a agência espacial dos EUA, o SAC-B em 1996, o SAC-A em 1998 e o SAC-C em 2000” (GUGLIELMINOTTI, MORENO, VERA; 2015, p. 336). Os satélites foram concebidos e desenhados na

Argentina, com participação do sistema científico tecnológico nacional e de atores privados, como a empresa INVAP, e contaram também com aportes de instrumentos de carga útil da Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA), da Agência Espacial Italiana, do Centro Nacional de Estudos Espaciais, da França, do Instituto Danés de Investigações Espaciais, da Dinamarca e da Agência Espacial Canadense (CONAE, online). Cabe destacar que os ensaios ambientais para a missão do satélite SAC-C foram realizados no Laboratório de Integração e Testes do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), do Brasil, em maio de 1998.

### 3.2 Setor aeroespacial e política brasileira: do início ao fim dos anos 1990

Assim como na Argentina, o início das atividades aeroespaciais, no Brasil, foi impulsionado pelos setores militares, particularmente a Força Aérea. Silva (2012) identifica como marco inicial a criação do então Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), em 1945, e do Instituto Tecnológico da Aeronáutica, em 1950, sendo instituições fundamentais para a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico. Em 1961, foi criado o Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (GOCNAE), com o objetivo de elaborar um programa espacial. Nesse mesmo ano, o então Ministério da Aeronáutica formalizou seu interesse pela área, com a missão inicial de desenvolver foguetes de sondagem para a Força Aérea, denominados SOMFA (IAE, online). Em 1964, o Ministério criou o Grupo Executivo de Trabalho e Estudos de Projetos Espaciais (GETEPE), que, segundo Silva (2013), iniciou o programa de construção de foguetes, tendo como principais parceiros a Alemanha e os EUA.

De acordo com Moltz (2015), nessa fase inicial os esforços eram direcionados para o desenvolvimento de capacidades nacionais de lançamento de mísseis. Para tanto, foi criado o Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI), em Natal-RN, em 1965, como resultado dos primeiros trabalhos do GETEPE, inaugurado com o lançamento do foguete estadunidense Nike-Apache. Também na década de 1960, juntamente com a empresa Avibrás, foi desenvolvido o primeiro foguete brasileiro, Sonda I, lançado em 1967. Em 1969, outros importantes acontecimentos do setor foram a criação da empresa Embraer, o lançamento do Sonda II e o acordo de cooperação com a Alemanha em pesquisa científica.

A década de 1970 foi um momento de importantes realizações em termos institucionais e tecnológicos. Em 1971, o GOCNAE tornou-se o INPE e foi criada a), assumiu a liderança do Programa Espacial. Para Silva (2013), esse movimento representou o controle militar das atividades espaciais do país. Outra importante mudança institucional foi a criação do Instituto de Atividades Espaciais (IAE), no lugar do GETEPE, em 1971, subordinado ao Centro

Tecnológico da Aeronáutica (CTA). Em 1972, foi lançado, pela NASA, o satélite ERSTS-1, destinado à capacitação de cientistas brasileiros. Na dimensão tecnológica, a década foi marcada pelo lançamento do foguete Sonda III, em 1976. Segundo Moltz (2015), as principais parcerias internacionais nessa fase inicial foram realizadas com os EUA, Alemanha e França, especialmente para formação de quadros e aquisição de tecnologia para desenvolvimento de foguetes de sondagem.

Em 1979, o governo elaborou o primeiro programa espacial brasileiro, denominado Missão Espacial Completa Brasileira (MECB) que, segundo Villas-Bôas (2016), foi a primeira iniciativa política de características de grande porte e longo prazo. Silva (2013) afirma que o programa se intitulava “completo” porque buscava desenvolver os três elementos básicos das atividades espaciais: uma base de lançamento – o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), no Maranhão; um foguete lançador, o VLS-1 (Veículo Lançador de Satélites); e quatro satélites – dois de coleta de dados e dois de sensoriamento remoto. Cavagnari Filho (1996) identifica três motivações principais para a MECB: a autonomia e controle sobre os dados de satélites nacionais, eliminando a dependência em relação ao fornecimento estrangeiro; o impacto positivo no parque industrial brasileiro, estendendo os resultados aos demais ramos da indústria nacional e; o interesse militar no controle das comunicações e na possibilidade do desenvolvimento de mísseis e de veículos de acesso ao espaço.

Um dos primeiros desdobramentos da MECB foi a inauguração, em 1983, do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), no Maranhão. Em 1984, o último foguete da série Sonda foi lançado, no CLBI. Contudo, apesar dos avanços do início dos anos 1980, o enfraquecimento do setor já era visível em meados da década (BRITO, 2011), devido ao contexto político-econômico internacional – particularmente, o embargo tecnológico dos EUA. Nesse sentido, Gaioski (2012) destaca que, já em 1976, o país reformou sua legislação com a criação do International Traffic in Arms Regulation (ITAR)<sup>15</sup>, para restringir as exportações de tecnologias sensíveis que pudessem ser utilizadas para a produção de armas de destruição em massa.

Os EUA viam com preocupação o engajamento brasileiro na produção de mísseis, especialmente devido à sua posição no mercado internacional de armamentos. Segundo Moltz (2015), o possível desenvolvimento de mísseis com base nos foguetes Sonda levantava sus-

---

<sup>15</sup> As regulações do ITAR são resultados do Arms Export Control Act, de 1976, um decreto que atualizou a primeira legislação de controle de exportação de armamentos, o Neutrality Act, de 1935, com o objetivo de prevenir a transferência de tecnologia estadunidense a países da esfera de influência soviética. Pelo ITAR, o presidente tem a capacidade de controlar a exportação de artigos e serviços de Defesa (MINEIRO, 2012). Por meio desse regime, os EUA já promoveram uma série de embargos tecnológicos ao Brasil, especialmente ao setor aeroespacial, como radares infravermelhos para satélites que seriam destinados ao monitoramento da Amazônia (ZAGUE, 2016).

peitas de que o Brasil venderia seu know-how ao redor do mundo. A pressão estadunidense se intensificou com o MTCR, por meio do qual pressionaram outros países para não negociarem com o Brasil, devido às suspeitas em relação à proliferação e de que o projeto do VLS, “na realidade, tratava-se de um míssil destinado ao lançamento de armas nucleares” (SILVA, 2012, p, 35)<sup>16</sup>.

Outro fator que impactou as atividades do setor foi a crise econômica, que se agudizou ao mesmo tempo em que ocorria o processo de transição democrática no país. Moltz afirma que esse período foi marcado, por um lado, pela transferência do controle das atividades espaciais para a liderança civil e, por outro, pela limitação do orçamento por conta da crise, sendo ainda mais restrito no início da década de 1990. Villas-Bôas (2016), por sua vez, defende que a instabilidade econômica no Brasil, acentuada ao longo da década, prejudicou a operacionalização dos objetivos do MECB. Esse quadro se deteriorou a partir da ascensão de Fernando Collor de Mello à presidência, em 1990, quando houve uma redução dos investimentos em C&T, gerando a perda do “prazo previsto para a construção do VLS, no Instituto de Aeronáutica e Espaço do Centro Técnico de Aeronáutica (IAE/CTA), que iria lançar o primeiro satélite brasileiro de coleta de dados, o SCD-1” (VILLAS-BÔAS, 2016, p. 184).

Apesar das dificuldades, na segunda metade da década de 1980 o governo estabeleceu importantes acordos de cooperação internacional. Em 1988, Brasil e China assinaram um acordo com o objetivo de desenvolver satélites de sensoriamento remoto. Segundo Brito (2011), o acordo foi a materialização de conversas iniciadas entre os países ainda em 1982. As motivações para a cooperação são de ordem doméstica e externa: no primeiro caso, a busca pela capacitação técnica e a necessidade de construir materiais adequados à realidade técnica e financeira do país; no segundo caso, o aumento dos embargos tecnológicos, a necessidade de se buscar alternativas frente à dependência dos satélites europeus e estadunidenses e de obter tecnologia para a construção de satélites nacionais. Foi também com a China, no início da década de 1990, que foi definido o lançamento do primeiro satélite nacional. Embora a proposta inicial fosse o lançamento a partir do VLS brasileiro, atrasos na MECB prejudicaram a construção do veículo. Esse episódio gerou conflitos entre o INPE e o CTA.

---

<sup>16</sup> Cabe destacar que, além do setor aeroespacial, outra área da C&T que contou com importantes investimentos públicos foi a tecnologia nuclear. A institucionalização da área foi iniciada em 1951, com a criação do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), chefiado pelo Almirante Álvaro Alberto. Desde então, grande parte das atividades foi controlada pela Marinha, cujos grandes objetivos eram o controle e a produção autônoma do ciclo do combustível e a construção de um submarino por propulsão nuclear. Ambos projetos tiveram maiores avanços durante o regime militar, especialmente entre 1965-1975, apesar das restrições internacionais, as quais foram aprofundadas na década de 1980 (PATTI, 2014; MARTINS FILHO, 2010).

Em 1989, outra importante parceria estabelecida foi o acordo de cooperação com a Argentina, por meio da Declaração Conjunta sobre Cooperação Bilateral nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, que definiu a criação de um Grupo de Trabalho Conjunto destinado a fomentar a cooperação bilateral na área, no contexto da associação do uso do espaço exterior com a “promoção no desenvolvimento social, econômico e cultural” dos países (BRASIL, 1989).

É importante contextualizar os avanços do setor aeroespacial no Brasil entre os anos de 1960 e final de 1980 como inseridos nos marcos do auge e crise do modelo político-econômico desenvolvimentista. Esse modelo foi iniciado nos processos políticos da década de 1930 voltados para o fomento da industrialização brasileira com base na estratégia de substituição de importações. Actis, Lorenzini e Zelicovich (2012), entendem que se trata de um modelo em que o Estado – principal ferramenta de ação coletiva – é um ator chave para a promoção do desenvolvimento econômico. Apesar das particularidades de cada governo durante esse período, a presença do Estado foi uma característica central para o desempenho de cada setor político.

O início das atividades e da institucionalização da área aeroespacial ocorreu no governo de Jânio Quadros (jan-1961/ago-1961), momento marcado pela grande polarização interna, pela crise econômica e instabilidade política. Ligério (2011) considera que as primeiras medidas econômicas tomadas por Quadros tinham uma orientação mais ortodoxa e conservadora, que buscavam atender ao capital internacional e obter apoio dos EUA, porém elevaram o custo de vida e agravaram a crise econômica e a dívida externa. A renúncia de Quadros levou à ascensão de João Goulart, cujo programa de governo tinha um tom mais nacionalista e voltado para as reformas de base, especialmente a reforma agrária. Ainda assim, o plano econômico do governo de Goulart “tentou criar uma ponte entre as novas forças políticas da esquerda e o antigo poder estabelecido” (LIGIÉRO, 2011), aliando políticas contra inflação e um projeto desenvolvimentista. Contudo, o momento político de Quadros e Goulart não foi o mais propício para o avanço do setor aeroespacial para além da institucionalização.

A ascensão do regime militar em 1964, com o primeiro governo liderado por Castello Branco, representou, inicialmente, uma ruptura com a orientação política implementada até então. Foi durante o regime militar que a área aeroespacial foi marcada pelo salto tecnológico, o aumento dos aportes financeiros, o estabelecimento de parcerias com outros países, bem como pelas restrições internacionais, pela relação com projetos de caráter bélico e pelas crises econômicas ao longo dos anos. O desenvolvimento das atividades nesse período é decorrente não só do caráter militar do governo, mas da orientação político-econômica de cada gestão, o

que engloba os contextos doméstico e internacional. Desse modo, vale apontar, sucintamente, elementos da política externa, da Defesa e do modelo de desenvolvimento implementados que auxiliem na compreensão do significado do setor aeroespacial e do lugar da noção de autonomia na política.

Segundo Saraiva (2012), a orientação político-econômica adotada pelo governo Castello Branco possuía um tom elitista, de corte liberal e com preocupações mais urgentes no campo da segurança. Foi um momento em que vigorou a noção de desenvolvimento associado, que concedia um lugar privilegiado aos EUA, incentivou-se a entrada do capital estrangeiro e foi elaborado o binômio segurança/desenvolvimento (LIGIÉRO, 2011). Contudo, Garcia (1997) argumenta que essas mudanças mais assertivas tinham como objetivo a negação do governo anterior e a consolidação do governo militar. Cervo e Bueno (2012) afirmam que essas mudanças afetaram não só o setor econômico, mas também a orientação da política externa, na medida em que o breve abandono do paradigma nacional-desenvolvimentista, em prol da oposição à orientação anterior, foi acompanhado da desconstrução dos ideais de nacionalismo e autonomia. Os autores também entendem que essas medidas configuraram, na visão do governo, uma “correção de rumos” em direção à afirmação do posicionamento ocidental brasileiro.

Para Cervo e Bueno, a política externa de Castello Branco correspondeu a um padrão atípico. A estratégia adotada foi baseada em três dimensões principais: bipolaridade, abertura ao capital estrangeiro e contradição, visto que ainda se verificava resquícios de medidas nacionalistas e universalistas da orientação governamental anterior. Foi logo com Castello Branco que se fixou no ideário político a noção de Brasil Potência e, para tanto, uma política econômica voltada para a atração de capital estrangeiro e a aproximação com a potência hemisférica eram condições fundamentais.

Contudo, o período final do governo já apresentava indícios das mudanças que seriam aprofundadas pelo governo seguinte, devido ao que Cervo e Bueno (2012) denominam como “malogro do modelo de desenvolvimento associado liberal”. Essas mudanças correspondiam à adoção de medidas de investimento público em prol do crescimento econômico. Essas tendências foram aprofundadas por Costa e Silva, cujo governo, segundo os autores, retomou a vinculação entre política externa como instrumento do desenvolvimento nacional e consolidou o projeto Brasil potência.

A despeito das especificidades de cada estratégia de política externa, Cervo e Bueno destacam que, ao longo dos governos da ditadura, a orientação da política externa manteve elementos como a centralidade da busca pelo desenvolvimento, tendo o Estado o papel central

de articulador do processo produtivo, o viés terceiro-mundista e o multilateralismo. Ligiéro (2011) defende que a diversificação das parcerias tinha como objetivo a redução da dependência em relação aos EUA por meio do aumento dos vínculos com outros países. Nesse sentido, cabe retomar duas questões-chaves: a estratégia de crescimento econômico era baseada no financiamento internacional, especialmente investimentos e empréstimos e; como mencionado anteriormente, nesse momento vigorava, assim como na Argentina, uma noção de autonomia que vinculava o reforço das capacidades estatais com a progressiva independência frente aos grandes centros hegemônicos e, particularmente, aos EUA (COLACRAI, 2009).

Outro setor importante para as atividades aeroespaciais nos anos 1960-1970 foi a Defesa. Nesse âmbito, destaca-se as atividades da indústria bélica, cujo auge ocorreu justamente durante o regime militar. Para Cavagnari Filho (1993), os investimentos em C&T, no geral, e em tecnologia militar, em particular, são resultantes do projeto de potência que constituía o referencial teórico do pensamento militar brasileiro, consolidado nas décadas de 1970 e 1980. Nesse período, havia grande esforço para aprofundar o nível tecnológico nos setores de interesse militar, “seja através da importação de tecnologia altamente sofisticada [...], seja através da criação de tecnologia própria e autônoma” (CAVAGNARI FILHO, 1993, p. 4). Nesse sentido, Villas Bôas destaca que a C&T ocupou um papel de destaque nos planos de desenvolvimento do projeto “Brasil potência”, sendo o setor aeroespacial e, especialmente, a construção do VLS um dos pontos centrais. Cervo e Bueno afirmam que o fomento à indústria de defesa se insere justamente no modelo de desenvolvimento adotado pelo regime militar.

Saint-Pierre e Zague (2014) defendem que o surgimento e fortalecimento das indústrias militares foi decorrente, por um lado, das restrições de exportação impostas pelos EUA, quando do fim da Segunda Guerra Mundial e, por outro, da criação de institutos de pesquisa e desenvolvimento militares nacionais e do fomento estatal às empresas privadas e estatais. Segundo os autores, o fortalecimento dessa indústria transformou o Brasil em um dos grandes países exportadores de armamentos e líder dos países do então “Terceiro Mundo”, embora grande parte da produção brasileira fosse caracterizada pela baixa incorporação de tecnologia avançada.

Moraes (2010), por seu turno, argumenta que a viabilidade da indústria bélica brasileira foi dependente em grande medida do mercado externo e que seu crescimento foi fruto não tanto do aumento da demanda geral desse mercado, mas principalmente das guerras no Oriente Médio. Segundo o autor, os maiores compradores eram o Iraque e a Líbia e, de modo geral, não havia restrições em relação à escolha dos clientes, ainda que fossem países em guerra ou

não-ocidentais. As atividades da indústria militar brasileira se mantiveram em alta até o início da década de 1990 (MAGALHÃES, 2016).

A década de 1980, que correspondeu ao último governo militar, liderado por João Figueiredo, e ao primeiro governo civil, de José Sarney, segundo Cervo e Bueno (2012), já apresentava sinais do desgaste do modelo político-econômico desenvolvimentista, afetando diretamente o paradigma da vinculação entre política externa e desenvolvimento. Embora houvesse persistido elementos da etapa anterior, como a busca pela independência e o universalismo, a partir de meados da década dois fatores prejudicaram o desempenho dessa estratégia e contribuíram para seu esgotamento: a instabilidade das políticas econômicas e a condução das negociações da dívida externa, em benefício dos interesses dos credores.

Ferreira (2006) defende que o período do governo Figueiredo (1979-1985) foi marcado pelos limites internos e internacionais ao modelo nacional-desenvolvimentista, o que gerou uma série de questionamentos e divergências quanto à orientação da política externa, ainda que, inicialmente, a proposta fosse a manutenção das diretrizes de autonomia e desenvolvimento. Para o autor, foi um período de maiores dissonâncias do que de consensos em relação à orientação da ação externa do país. Pinheiro, por sua vez, afirma que esses questionamentos foram aprofundados durante a presidência de José Sarney (1985-1989), especialmente na segunda metade do governo. Segundo a autora, embora tivessem sido “mantidas as premissas centrais do globalismo, realizou-se um esforço diplomático para a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos” (PINHEIRO, 2004, p. 52).

O contexto político da década de 1980 era bastante crítico tanto no âmbito doméstico – transição e consolidação da democracia, crise da dívida externa em escala regional, crise da inflação no país – quanto no internacional – aumento da pressão estadunidense nas negociações das dívidas, recrudescimento da Guerra Fria, aumento das restrições às exportações tecnológicas (AYERBE, 2002). Pode-se afirmar que se tratava de um contexto em que a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional, para retomar Jaguaribe, apresentavam condições restritivas aos projetos políticos do Brasil.

Portanto, no contexto do modelo de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista brasileiro, que contou com um ambiente internacional com menos restrições à aquisição de tecnologia, com fluxos financeiros e capitais estrangeiros buscando setores para investimentos, o setor aeroespacial encontrou um contexto externo e doméstico propício para o avanço do desenvolvimento tecnológico que, nesse momento, tinha como objetivo fortalecer as capacidades estatais. Tratava-se da busca pela autonomia a partir do doméstico. Nesse contexto, os maiores investimentos localizavam-se nos veículos que promoviam o acesso ao espaço – fo-

guetes de sondagem, em sua maioria – como estágio inicial para a construção do VLS, o maior objetivo do MECB.

Contudo, esse processo não ocorreu sem contradições e retrocessos. A busca pela autonomia encontra impasses na estrutura político-econômica dependente do país. Apesar do aumento do orçamento do setor, especialmente no período do “milagre econômico”, é importante apontar que esses recursos eram decorrentes, de um lado, dos investimentos estrangeiros no país e, de outro, das exportações dos produtos de Defesa. Encontra-se, aqui, o traço histórico do que os pensadores da teoria da dependência definem como desenvolvimento dependente, como já desenvolvido no primeiro capítulo. A outra alternativa escolhida para promover os avanços do setor foi a diversificação das parcerias, no âmbito da política externa, como forma de diminuir a dependência em relação aos EUA. No entanto, essa diversificação ficou restrita aos países europeus, especialmente França e Alemanha, e os países do Oriente Médio compradores da produção bélica brasileira.

Nessa questão, Hitner e Carlotto (2017) destacam que a cooperação tecnológica era caracterizada por países doadores industrializados e desenvolvidos e países receptores de média ou baixa renda, que ocupavam um lugar passivo no processo de cooperação. Ademais, em muitos casos, a cooperação não chegava a ser materializada, especialmente as firmadas no fim da década de 1970 e início dos anos 1980, quando aumentaram os embargos tecnológicos aos projetos de C&T dos países em desenvolvimento.

Além do recrudescimento das restrições tecnológicas, foi na década de 1980 que as contradições do modelo desenvolvimentista geraram graves consequências para os países da América Latina e, em especial, para o Brasil. A fuga de capitais, o estouro da dívida externa devido aos empréstimos realizados nos anos anteriores e a pressão internacional nas negociações agravaram um quadro político-econômico que já se mostrava crítico, marcado pelo processo de transição democrática e reorganização política do país. Nesse contexto, observam-se as limitações de um projeto político voltado para o desenvolvimento e autonomia que não atendia à sociedade como um todo e não buscava transformar a estrutura político-econômica dependentista brasileira, mas se contentava com os ganhos restritos possíveis dentro desse quadro estrutural. Nessa situação, como afirmam os teóricos do PLACTS expostos no capítulo anterior, os avanços tecnológicos não transformam, mas apenas disfarçam temporariamente as contradições de um programa de desenvolvimento pouco comprometido com a transformação sócio-política efetiva.

As contradições do projeto político brasileiro e a diminuição da permissibilidade do contexto internacional atingiram negativamente as atividades aeroespaciais. Os atrasos nos

projetos e a diminuição do orçamento tornaram-se mais visíveis a partir de meados da década de 1980. Por outro lado, como discutido anteriormente, nesse período ocorrem, de modo mais acelerado, as transformações político-econômicas que seriam aprofundadas nos anos 1990. Trata-se, aqui, de um processo semelhante ao que ocorreu na Argentina: o aprofundamento da crise do modelo desenvolvimentista concomitante à expansão do neoliberalismo. No âmbito econômico, esse processo correspondeu ao início da liberalização econômico-comercial, à restrição dos gastos públicos e lançamento de uma série de planos de estabilização econômica com o objetivo de conter a inflação (MUNHOZ, 2012). No plano da política externa, representou a adesão progressiva aos ideais neoliberais e a aproximação aos EUA. No âmbito da Defesa, foi a diminuição do papel do setor na agenda política do país, o corte no orçamento e o início da quebra e das privatizações das empresas da indústria militar.

O início da década de 1990 foi também o início do governo de Fernando Collor. Cervo e Bueno (2012) identificam que, nesse período, vigorou no Brasil e em grande parte da América Latina o paradigma do “Estado normal”, caracterizado pela submissão às coerções do centro hegemônico e pela dissolução do papel do Estado nas relações econômicas. No âmbito da política externa, esse modelo correspondeu ao afastamento do perfil “terceiro-mundista”, à inserção competitiva no âmbito internacional e à busca por evitar conflitos com os EUA. A década de 1990 foi também o momento de enfraquecimento da indústria bélica do país que, para Moraes (2010), foi consequência de três fatores principais: a grande dependência frente ao mercado externo; a redução das importações de armamentos em escala mundial, após o fim da Guerra Fria e; a ausência de políticas do governo que apoiassem a viabilidade dessas empresas.

O impacto da implementação desse plano político-econômico no âmbito aeroespacial foi a redução orçamentária que gerou o atraso de projetos em andamento e de postergação daqueles em fase de finalização (MOLTZ, 2015), como o caso do satélite nacional SCD-1. O setor só foi retomado na agenda política brasileira nos anos 1990 no governo de Itamar Franco (1993-1994). Em 1993, o país lançou o SCD-1 e, no mesmo ano, foi realizado o primeiro voo de qualificação do foguete de sondagem VS-40<sup>17</sup>, no CLA. Buscando acabar com o impasse com os EUA e atrair mais investimentos, bem como para consolidar o controle civil da área, foi criada, em 1994, a Agência Espacial Brasileira (AEB), responsável pela elaboração do Plano Nacional de Atividades Espaciais (PNAE), bem como pelo acompanhamento dos proje-

---

<sup>17</sup> O VS-40 é um veículo suborbital de dois estágios, com propulsão sólida e capacidade de suportar carga útil de até 500 kg. O veículo foi lançado com o objetivo de testar o que seria o quarto estágio do VLS (AEB, online).

tos, designando o Inpe e o Departamento de Ciência e Tecnologia da Aeronáutica (DCTA, antigo CTA) como órgãos executores dos projetos. Villas Bôas (2016) contextualiza a criação da AEB em um ambiente internacional que valoriza a condução civil do setor e as atividades de cunho mercadológico.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2001), o setor aeroespacial foi resgatado com mais intensidade na agenda política, apesar de seu significado ter sido diferente em relação à década anterior, uma vez que a orientação político-econômica também foi alterada. É importante contextualizar que a grande preocupação do governo era alcançar a estabilidade econômica de acordo com o tripé macroeconômico. Assim como na Argentina, a vertente econômica escolhida foi influenciada pelo Consenso de Washington.

A política externa do governo seguiu essa orientação e teve como objetivo promover a inserção internacional brasileira de acordo com as regras da ordem vigente. Segundo Cintra, Oliveira e Vigevani (2003), essa estratégia era fundamentada por uma noção de autonomia que preconizava o fim do isolamento do país com a articulação ao meio internacional por meio da adesão às normas internacionais e aceitação das imposições das grandes potências. Nesse contexto, em 1995, o governo anunciou a adesão ao MTCR e, em 1997, aderiu ao TNP, o que, para Barcelos, Filho e Fortes (1999), indicou a disposição de participar das medidas de controle de tecnologias duais.

Contudo, apesar das semelhanças, a orientação dos governos de cunho liberal brasileiros não ocorreu do mesmo modo que na Argentina de Menem. Segundo Saraiva (2012), a aproximação aos EUA, no governo FHC, não foi tão radical como no país vizinho, embora a autora reconheça que o período inicial tenha ocorrido no sentido de aderir às normas internacionais e aos interesses estadunidenses. Ainda assim, buscava-se conciliar a aproximação com uma reserva da capacidade de ação do país nos assuntos de seu interesse. Por outro lado, no período final do governo, Vizentini (2005) identifica uma transformação na orientação da política externa, a qual passa a assumir um tom mais crítico ao processo de globalização e à postura frente às relações com os EUA. Segundo Pecequilo (2013), tendo em vista que o que a autora considera como alinhamento pragmático não surtiu grandes resultados, o governo FHC promoveu um ajuste no discurso diplomático, enfatizando a globalização assimétrica sem, no entanto, alterar profundamente o eixo das relações Norte-Sul para Sul-Sul. Por outro lado, esse ajuste levou à reaproximação com outras potências emergentes, como Índia, China e Rússia e à atenção às relações com a América do Sul.

Nesse contexto, as atividades do setor aeroespacial foram destinadas para conquistar mais parcerias, sem abandonar os projetos prioritários nacionais, como VLS e os satélites do

país. No âmbito das parcerias, a Argentina foi um dos países com o qual o Brasil aprofundou a cooperação. Em abril de 1996, os dois países assinaram o Acordo-Quadro sobre Cooperação em Aplicações Pacíficas e Tecnologias Espaciais, que definiu um Grupo de Trabalho Conjunto para discutir possíveis iniciativas nas áreas de tecnologia espacial, desenvolvimento de satélites e meios de acesso ao espaço. Em novembro de 1998, dois importantes acordos foram firmados no setor. Foi estabelecido o Programa de Cooperação entre a AEB e a CONAE referente ao projeto Sabia-3, destinado ao desenvolvimento de um satélite de informações sobre alimentos, água e ambiente que produzisse “dados não disponibilizados pela oferta internacional para a geração de informações estratégicas” (BRASIL, 1998), sendo executado pelo INPE e, do lado argentino, pela CONAE. Na mesma ocasião, os governos estabeleceram o Programa de Cooperação entre a AEB e a CONAE referente a Lançamento Suborbital, voltado para o lançamento de um foguete de sondagem tipo VS-30, desenvolvido pelo CTA, com carga útil argentina, cuja execução ficou sob a responsabilidade do CTA e da CONAE.

Além da cooperação com a Argentina, a área aeroespacial no governo FHC foi marcada pelo lançamento do primeiro satélite decorrente da parceria com a China, CBERS-1, em 1999, e pelo estabelecimento do acordo de cooperação com a Ucrânia, em 1999, e de Salvaguardas Tecnológicas, em 2002, referente à participação ucraniana em lançamentos no CLA. Cabe destacar também que, ao longo da década, o país manteve o projeto de desenvolver um VLS e dois protótipos foram lançados, em 1997 e 1999, porém sem sucesso. Em 2001, houve o lançamento do foguete de sondagem VS-30/Orion, em cooperação com a Alemanha (VILAS BÔAS, 2016).

No entanto, apesar das parcerias e da continuação dos projetos prioritários, a década de 1990 foi marcada pelos cortes orçamentários, a interrupção de projetos da MECB e pelas privatizações de empresas da área de defesa que afetaram os avanços tecnológicos nacionais, aumentando a procura pela oferta de serviços aeroespaciais básicos no mercado internacional<sup>18</sup>. Por outro lado, foi também o momento de maior institucionalização da área, com a criação a AEB, consolidando a liderança oficial civil das atividades, e o lançamento do primeiro PNAE, com o objetivo de atualizar as missões estipuladas pela MECB. As atividades aeroespaciais ainda estavam em consonância com a questão da autonomia, porém ambas sofreram alterações no significado: em detrimento da busca pela autossuficiência e até o distanciamen-

---

<sup>18</sup> Um importante exemplo dessa questão foi a privatização da empresa de comunicações Embratel, em 1998, comprada pela estadunidense MCI. Por meio da venda, o governo buscou obter uma Golden share que, no entanto, não foi aprovada pelos acionistas (MEDINA, 2007).

to, o objetivo era a integração às normas da ordem vigente, a atração de capital estrangeiro como mecanismo de financiamento e a inserção do país como global player.

Nesse sentido, Argentina e Brasil optaram por caminhos diferentes em muitas vezes, porém passaram pelos mesmos processos político-econômicos globais. As semelhanças na redefinição do entendimento do que é autonomia e de como atingir o desenvolvimento foram elementos que aproximaram e distanciaram os países, dependendo do contexto político doméstico e internacional em que a relação estava inserida. Desse modo, é válido avaliar a trajetória da relação bilateral de acordo com essas dimensões e observar a recorrência dos padrões de rivalidade/cooperação ao longo do tempo.

### 3.3 Relações Argentina-Brasil: o padrão histórico de rivalidade e cooperação

O histórico das relações bilaterais é constituído por um padrão de momentos rivalidade ou cooperação, ou até mesmo pela coexistência de ambos no mesmo período (WINAND, 2015). As diferenças nas percepções sobre o entorno regional, a política internacional e as aspirações de hegemonia na América do Sul eram elementos presentes nos primeiros desentendimentos dos países que, quando da consolidação da independência, giravam em torno principalmente de questões territoriais e comerciais (CERVO; BUENO, 2012; KUPCHAN, 2010).

Para Winand (2015, p. 69), “o padrão de rivalidade que orientou as relações do Brasil com a Argentina é intrínseco ao próprio transcurso de formação do Estado brasileiro, e de sua identidade como nação”. A autora defende que a formação da identidade brasileira foi construída por diferenciação em relação à América Latina, enquanto a identidade internacional argentina foi moldada pelos desígnios que a Coroa Espanhola atribuía à região, quando do momento de colonização. Assim, a formação das identidades nacionais e seus efeitos na relação bilateral estrutura-se em duas premissas: ambos os países reconheceram-se como rivais com base na percepção que cada um tinha do seu aspecto territorial e seu papel no entorno geopolítico e; e foi estabelecido um padrão de rivalidade “pautado no fato de que o logro de uma parte significaria o fracasso da outra” (WINAND, 2015, p. 72).

Além da questão territorial e geopolítica, outro foco de rivalidade entre Argentina e Brasil eram as relações com os EUA. Segundo Cervo e Bueno (2012), no início do século XX a orientação da política externa brasileira em direção aos EUA despertava suspeitas na Argentina de que o país vizinho tinha aspirações de dominação da região com respaldo estadunidense e, em contrapartida, serviria aos interesses imperialistas norte-americanos. Por outro lado, a postura brasileira nesse momento, conduzida pelo Barão do Rio Branco à frente do Ministério

das Relações Exteriores, era de neutralizar forças e desconstruir as suspeitas dos países vizinhos. Para tanto, buscou-se uma aproximação e adotou-se uma política de cordialidade oficial “que mantivesse a Argentina atada por vínculos com o Brasil e evitasse qualquer desdobramento violento da rivalidade” (SARAIVA, 2012, p. 32).

Ao longo do século XX, as diferenças nas percepções acerca da política internacional e a aproximação ou distanciamento em relação aos EUA alimentaram o sentimento de rivalidade entre Argentina e Brasil. Além dessas questões, Russell e Tokatlian (2002) afirmam que, no contexto da Segunda Guerra Mundial, a preocupação sobre o equilíbrio regional e a competição pelo poder de influência nos demais países moldavam a visão sobre o outro. No contexto do início da Guerra Fria, os autores defendem que, apesar da política externa argentina ter adotado um caráter globalista, concomitante à identidade terceiro-mundista e questionadora das assimetrias da ordem internacional, as relações estabelecidas na região sul-americana não conseguiram eliminar as rivalidades, especialmente com o Brasil. Este, por sua vez, também se manteve reticente em relação ao vizinho platino, uma vez que as ações argentinas na região eram vistas com desconfianças.

Apesar desse contexto desfavorável à cooperação, o início da década de 1960 foi palco de uma aproximação mais assertiva entre Argentina e Brasil. Para Russell e Tokatlian (2002), a semelhança de visões acerca da realidade regional e mundial permitiu a realização do Acordo de Uruguaiana, destinado a mudar o tom das relações de competição por influência regional. Assinado em 1961, pelo presidente argentino, Arturo Frondizi, e o brasileiro, Jânio Quadros, o acordo tinha como objetivo coordenar ações em relação aos grandes centros de poder e aos distintos foros internacionais. Saraiva (2012) identifica esse momento como o “espírito de Uruguaiana”, cujo significado remete, por um lado, ao reconhecimento de ambas as partes da possibilidade de trajetórias conjuntas em direção ao desenvolvimento e, por outro, à superação temporária das motivações à disputa pela hegemonia regional.

No entanto, a duração dessa aproximação foi passageira: o congresso argentino não referendou o acordo e o golpe que derrubou o presidente Frondizi interrompeu o processo. Segundo Candeas (2005), os contextos domésticos de ambos os países de instabilidade política também dificultaram a continuação de uma diretriz de aproximação. Ao longo da década de 1960, os golpes militares levaram à ascensão de elites cujos projetos de poder eram voltados para o alinhamento aos EUA e cediam baixa atenção às relações regionais. No Brasil, o início dos anos 1960 foi marcado pelas crises políticas e, apesar da política externa voltada para a busca pela autonomia, o golpe perpetrado em 1964 reformulou essa orientação em direção oposta à região.

O período das décadas de 1960-1970 foi marcado pelo acirramento da rivalidade, devido, de um lado, à orientação política adotada pelos governos dos países e, de outro, a elementos históricos de rivalidade, relacionados ao controle territorial. Soares e Lima (2013) entendem que o regime militar brasileiro do início da década de 1970 pautou a política externa, por um lado, pela inspiração geopolítica do governo militar e, por outro, pela tradição autonomista do Itamaraty. Desse modo, apesar da identificação terceiro-mundista, a orientação geopolítica do governo manteve a identidade recíproca de rivalidade. No lado argentino, Candeas (2005) argumenta que a ascensão da ditadura militar, em 1976, também reforçou o sentimento de rivalidade. Além dos desentendimentos que envolveram o Brasil e o Chile, a industrialização brasileira, potencializada no período do “milagre econômico”, foi percebida como um movimento em prol de um subimperialismo brasileiro, o que aumentou as animosidades entre os países.

Nesse momento, o ponto alto dos desentendimentos ocorreu devido à questão de Itaipu. A utilização do potencial hidrelétrico dos rios da Bacia do Prata já era discutida no contexto do “espírito de Itaipu”, contudo as negociações foram avançadas com a Ata das Cataratas, em 1966, assinada entre Brasil e Paraguai (SARAIVA, 2012). O acordo gerou uma reação negativa por parte da diplomacia argentina, que percebia que uma possível hidrelétrica brasileira poderia comprometer o projeto do país de construir hidrelétricas também com o Paraguai. Segundo Saraiva, ao longo da década de 1970 foram realizadas diversas reuniões conjuntas com as três partes para solucionar o impasse, o qual possuía, além das questões energéticas, também motivações de ordem geopolítica (SOARES; LIMA, 2013). Winand (2015), por sua vez, argumenta que, além dessas motivações, a questão de Itaipu também deve ser entendida à luz da existência da rivalidade como elemento central na definição das identidades dos países e, portanto, o histórico de desconfianças foi outro elemento central das disputas na década de 1970.

A resolução desse impasse foi materializada pela assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, que é considerado o marco do início do processo de aproximação desenvolvido na década de 1980 (SOARES; LIMA, 2013; WINAND, 2015). Para Kupchan (2010), esse tratado foi a consequência de uma série de fatores que envolviam aspectos domésticos e das relações exteriores dos dois países: do lado argentino, as disputas com o Chile pelo Canal de Beagle, o aumento das tensões com as grandes potências, especialmente a Grã-Bretanha e a questão das Malvinas e a preocupação com o crescimento econômico brasileiro, o qual ocorria em um contexto de crise econômica argentina; no lado do Brasil, fundamentalmente o aumento da instabilidade política e o início do processo da Abertura como mecanismo de con-

tenção de movimentos sociais que defendiam o retorno da democracia. Desse modo, o autor entende que o acordo foi fruto da necessidade mútua de acomodação dos países para evitar mais um elemento de conflito, em um cenário bastante turbulento.

A aproximação iniciada pelo Acordo de Itaipu foi potencializada pelas relações em duas áreas principais: a político-econômica – com ênfase na integração econômica e no posicionamento brasileiro em relação à questão das Malvinas – e a nuclear. Na primeira, Hirst (1987) afirma que foram tomadas várias medidas bilaterais voltadas para o intercâmbio comercial e cooperação econômica e militar, que aumentaram a partir da ascensão de governos civis-democráticos em 1983, na Argentina, e em 1985, no Brasil.

As negociações em direção à integração, iniciadas no governo Figueiredo, tomaram novo fôlego com a Declaração de Iguazu, em 1985, assinada por Sarney e Alfonsín, na qual constava a vontade política de acelerar a cooperação econômica, comercial e industrial. Até o fim da década de 1980, destaca-se a assinatura da Ata de Integração (1986), que estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica e, em 1998, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que preconizava a criação de uma área de livre comércio no prazo de dez anos. Na questão militar, Saraiva (2012) entende que o apoio discreto da diplomacia brasileira, apesar de oficialmente neutra, foi fundamental para a evolução da aproximação.

Na área nuclear, o ponto inicial foi a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em 1980, quando os países ainda estavam sob regimes militares. O acordo definia que os investimentos em matéria nuclear corresponderiam a fins exclusivamente pacíficos, nos campos de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia. Em novembro de 1985, já no regime democrático, os presidentes Sarney e Alfonsín assinaram a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, na qual ambos manifestaram os esforços para a cooperação por meio da criação um Grupo de Trabalho conjunto.

Em 1986, a assinatura do Protocolo de Cooperação Nuclear determinava a abertura dos programas nucleares de cada país para a inspeção técnica, de modo a superar as desconfianças existentes. Para Kupchan (2010), a cooperação nuclear foi fundamental para construir confiança, inicialmente, entre cientistas e as elites dos países, o que abriu as portas para as demais áreas do processo de aproximação. Para o autor, foi a área em que as relações bilaterais mais avançaram.

Apesar dos avanços da aproximação na década de 1980, as crises econômicas e políticas enfrentadas por ambos os países foram responsáveis pelo ritmo mais lento das relações. Nesse contexto, as mudanças político-econômicas ocorridas como reflexo da expansão do neoliberalismo na região também afetaram as relações brasileiro-argentinas. A relação assumiu

a tônica da inserção internacional por meio da adesão das normas e valores da ordem mundial vigente e, para tanto, a diminuição das rivalidades era vista como um elemento chave.

Essa noção fomentou o avanço de projetos em prol da integração econômico-comercial e do aumento da transparência em questões que ainda poderiam suscitar a rivalidade. Nesse sentido, insere-se a criação do Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC), em 1990, o qual seria responsável pelo intercâmbio de informações sobre as instalações e materiais nucleares, e da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, com o objetivo de administrar o SCCC e verificar se os materiais existentes em ambos os países estão sendo utilizados para fins exclusivamente pacíficos.

No âmbito da cooperação econômica, destaca-se o aumento da institucionalização, com o estabelecimento da Ata de Buenos Aires, em 1990, que previa a diminuição da criação de um espaço econômico comum para cinco anos, e do Tratado de Assunção, em 1991, que constituiu o Mercosul (CANDEAS, 2005). Por outro lado, o modelo de integração definido como regionalismo aberto em que o bloco se inseria privilegiava as questões econômico-comerciais em detrimento das políticas (SARAIVA, 2012). Essa orientação também baseou a trajetória das relações bilaterais nas demais áreas.

Como apontado ao longo do capítulo, a influência das reformas liberais nos governos brasileiros e argentinos na década de 1990 não significou a adoção de caminhos semelhantes, nem o compartilhamento de cosmovisões. Enquanto a Argentina optou por uma estratégia de alinhamento radical aos EUA e de identificação pró-ocidental mais firme, o Brasil praticou um alinhamento mais moderado que preservasse minimamente a capacidade de autonomia do Estado (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002). Soares e Lima (2013) postulam que essas diferenças geraram desentendimentos no âmbito político da relação: a oposição argentina à candidatura brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, lançada em 1995; a proposta argentina de se aliar à Organização do Tratado do Atlântico Norte, que gerou oposição por parte do Brasil e; o interesse argentino de participar indiscriminadamente das operações de paz da ONU, ao passo que a opção brasileira era por escolhas mais cautelosas.

Contudo, os autores destacam que as divergências diplomáticas não impediram a realização de projetos conjuntos em outras áreas, como a militar, em que ocorreram simpósios anuais entre as Forças Armadas e exercícios militares conjuntos, indicando a centralidade das reações estratégico-militar na cooperação em geral. Soares e Lima entendem que a cooperação nas áreas vinculadas à Defesa e Segurança foi fundamental para avançar o processo de aproximação e, “portanto, pode-se dizer que a face cooperativa das identidades recíprocas é

devida, em boa medida, ao campo mais sensível da Segurança Internacional e da Defesa” (SOARES; LIMA, 2013).

Com base nesse breve histórico, é possível perceber que a rivalidade foi um elemento sempre presente em todos os momentos, embora isso não signifique o impedimento de iniciativas de cooperação. Ainda que a percepção de rivalidade tenha assumido significados e sentidos diversos, de acordo com o contexto histórico doméstico e internacional de ambos os países, entende-se que existem alguns elementos-chaves que funcionam como gatilhos para impulsionar essa percepção: a maior/menor disparidade de crescimento econômico; o aumento da influência política sobre os demais países da região e; as relações com potências extrarregionais, especialmente os EUA.

Esse padrão de rivalidade e cooperação é bastante perceptível nos projetos que envolvem o setor da Defesa. As desconfianças nesse âmbito foram as mais críticas e, ao mesmo tempo, as iniciativas de cooperação foram as que mais avançaram e contribuíram para a construção da confiança mútua. A importância dos projetos conjuntos na área nuclear, por exemplo, é central para o avanço das relações em geral e, em particular, para o início da cooperação aeroespacial. Cabe destacar que, tanto no Brasil quanto na Argentina, a condução política de ambas as esferas foi historicamente semelhante: iniciadas e conduzidas por setores das Forças Armadas, vinculadas aos projetos de desenvolvimento, consideradas centrais para a autonomia nacional e enfrentaram uma série de embargos tecnológicos por parte das grandes potências. Nesse sentido, entende-se que a cooperação no âmbito nuclear constituiu um precedente fundamental para o início e desenvolvimento da cooperação aeroespacial.

Nesse sentido, é importante analisar a interação entre Argentina e Brasil tendo em mente que a rivalidade foi um elemento central na constituição da identidade nacional de ambos os países, como ressaltado no começo do capítulo e, sendo assim, é uma questão que não pode ser negligenciada quando se pretende verificar o processo de qualquer iniciativa conjunta. Por outro lado, percebe-se também que ao longo do histórico, e mais especificamente desde o começo da década de 1980, a intensidade da rivalidade diminuiu e houve avanços significativos na integração – o que não significa que não possam ocorrer retrocessos.

### 3.4 Argentina e Brasil no setor aeroespacial: política externa, defesa e dinâmica da relação bilateral como aspecto estrutural dos processos de cooperação

Analisar o desenvolvimento do setor aeroespacial da Argentina e do Brasil e, concomitantemente, a cooperação na área requer ter em mente que ambas as temáticas são transver-

salmente perpassadas pelas áreas de Defesa e política externa e, como pano de fundo, inserem-se no modelo de desenvolvimento adotado e no sentido da busca pela autonomia em determinado contexto histórico. Isso implica em que: os âmbitos doméstico e internacional são esferas complementares e que se constituem mutuamente; desenvolvimento e autonomia são dois objetivos historicamente presentes na trajetória brasileira e argentina e; política externa e Defesa são não apenas áreas cuja relação com a aeroespacial se restringe à busca por atração de investimentos ou utilização da tecnologia nas estratégias de dissuasão, mas, antes, são parte fundamental da constituição do sentido que o setor aeroespacial possui no projeto político de cada governo.

Contudo, essas considerações só fazem sentido quando se tem como ponto de partida o caráter dependente da estrutura política brasileira e argentina e das possibilidades e restrições que essa condição oferece. Isso não significa a impossibilidade de ação por parte dos Estados, ou a incapacidade de transformar seu contexto; porém, na medida em que a realização da história não ocorre sob circunstâncias escolhidas, mas sob aquelas legadas e transmitidas pelo passado, o entendimento da condição de dependência é fundamental para se analisar as escolhas efetuadas para a construção dessa história.

Juntamente com a condição de dependência e a busca pela autonomia, uma terceira questão essencial diz respeito propriamente à relação brasileiro-argentina: a existência e a persistência da rivalidade. O histórico dessa relação demonstra que avanços e retrocessos são permeados por momentos de maior ou menor intensidade das desconfianças. Nesse sentido, a rivalidade também se apresenta como um elemento estrutural da relação que, embora não determine as decisões e as trajetórias, constitui o quadro em que a relação se desenvolve.

#### **4 COOPERAÇÃO AEROESPACIAL ENTRE ARGENTINA E BRASIL: PERMISSIBILIDADE INTERNACIONAL, VIABILIDADE NACIONAL E PADRÃO DE RELACIONAMENTO NO DESENVOLVIMENTO DOS PROJETOS**

A análise das atividades aeroespaciais partindo da condição de dependência dos países periféricos, realizada no primeiro capítulo, bem como o breve histórico do setor aeroespacial no Brasil e na Argentina e as considerações da dinâmica da relação bilateral, apresentados no segundo capítulo, constituem o quadro mais amplo em que se estrutura a análise da cooperação dos dois países no setor. Com base nas questões trabalhadas nos capítulos antecedentes, entende-se que o escopo da cooperação é constituído por duas questões políticas principais: a busca pela autonomia e a recorrência dos processos de distanciamento e aproximação na relação bilateral. Essas questões transitam entre as dinâmicas políticas internas e externas dos países – em outras palavras, a confluência da política doméstica e da política externa –, bem como pela dinâmica própria da relação brasileiro-argentina.

A busca pela autonomia não possui um único sentido histórico, assim como não necessariamente se faz sempre presente nas decisões políticas dos países. A noção de autonomia aqui apresentada se constitui enquanto uma característica, um estado, uma condição. Desse modo, é mais apropriado falar de “busca pela autonomia” do que da autonomia como algo puro, visto que, para se conquistar essa condição, é necessário estar constantemente em movimento em sua direção, especialmente quando se trata de um ator periférico do sistema internacional. Em outras palavras, a autonomia só é possível enquanto ação.

Por outro lado, entender a busca por autonomia como uma das condicionantes principais da práxis política é ter em mente que tanto a presença quanto a ausência de uma estratégia de ação voltada para a conquista da autonomia são fundamentais na constituição do significado e do desenvolvimento da cooperação em questão. Isso ocorre porque interfere na prioridade conferida ao outro no espectro mais amplo das relações exteriores, na definição dos projetos e no grau de comprometimento dos países para sua consecução. No caso de Argentina e Brasil, há também a recorrência de um padrão de relacionamento dialético conformado por momentos de aproximação e afastamento, em que a rivalidade aparece de modo mais ou menos intenso, tornando-se uma das condicionantes principais que se faz sentir em todas as áreas de diálogo entre os países. Qualquer tentativa de aprofundamento da cooperação é afetada por esse padrão.

Essas condicionantes se apresentam de modo ainda mais expressivo em áreas relacionadas à defesa e à política externa, como é o caso do setor aeroespacial, influenciado por am-

bas. Essa influência é decorrente da associação historicamente realizada entre a política aeroespacial e a defesa da soberania nacional. Além disso, tem por objeto uma tecnologia cuja noção de uso dual aumenta a importância política de sua posse e, ao mesmo tempo, expande as restrições ao seu desenvolvimento e utilização. É nesse aspecto particular do setor aeroespacial que a relação entre as condicionantes destacadas – busca pela autonomia, natureza da cooperação e padrão dialético do relacionamento – no processo de cooperação se torna mais expressiva, uma vez que, nesse setor, a condição de dependência e a presença da rivalidade histórica se apresentam de modo mais evidente. Tendo em conta esse quadro mais amplo, torna-se mais claro e completo o entendimento do por quê da escolha dos projetos específicos, os motivos para os atrasos, as razões pelas quais determinados projetos não foram aprofundados ou foram interrompidos e por que se investiu na cooperação nesse setor.

A articulação entre a busca pela autonomia e a dinâmica de rivalidade e cooperação, decorrentes da confluência da teoria da autonomia e da perspectiva ideacional da relação brasileiro-argentina, fornecem as variáveis de análise mais apropriadas para compreender o processo de cooperação aeroespacial. Nesse sentido, propõe-se que tal processo é influenciado pela interação de três dimensões políticas: *a permissibilidade internacional, a viabilidade nacional e a dinâmica pendular da relação bilateral*. A primeira diz respeito ao conjunto de condições políticas e econômicas que podem aumentar ou restringir as margens de ação de um Estado no sistema internacional; a segunda se refere à capacidade de formulação e implementação de um projeto nacional por parte de um governo e a disposição das elites políticas e econômicas em concretizá-lo; a terceira, por sua vez, relaciona-se com a configuração do padrão dialético do relacionamento Brasil-Argentina em determinada conjuntura histórica.

Essas dimensões, por sua vez, são constituídas por variáveis cujos significados dependem do contexto histórico: a permissibilidade internacional é estruturada por a) influência dos EUA e b) contexto político-econômico regional, com ênfase na América do Sul; a viabilidade nacional é composta por a) a orientação político-econômica do governo vigente e b) transversalidade dos setores de defesa, política externa e C&T e; o padrão dialético de relacionamento se estrutura em a) os aspectos ideacionais no que tange à percepção de rivalidades, desconfianças e competição e; b) o posicionamento dos principais atores envolvidos (maior ou menor resistência ao aprofundamento dos projetos de cooperação).

A proposição dessas dimensões foi baseada nos aspectos teóricos desenvolvidos ao longo dos capítulos anteriores e inspirada nas análises de Jaguaribe sobre autonomia e sistema internacional, bem como nas ideias de Mello (2000) e Soares e Januário (2018) da dinâmica pendular de Argentina e Brasil entre cooperação e rivalidade. As variáveis, por sua vez, são

decorrentes de uma interpretação dessas dinâmicas políticas mais amplas à luz do histórico do setor aeroespacial desses países, com suas especificidades, tendo em vista a condição de dependência e a trajetória da relação brasileiro-argentina, com ênfase entre 2003-2010.

#### **4.1 Dimensões de análise: permissibilidade internacional, viabilidade nacional e padrão de relacionamento**

No que tange à permissibilidade internacional e sua primeira variável – a influência dos EUA –, dentre o conjunto de fatores que interferem no aumento ou restrição da margem de ação do Brasil e da Argentina no sistema internacional, o peso político estadunidense possui grande destaque. Essa influência não diz respeito apenas às dificuldades que o país pode apresentar para os objetivos brasileiros e argentinos, mas também na própria formulação de suas estratégias de ação política. De acordo com Milani (2011), historicamente, a relação com os EUA constituiu um tema central na agenda de política externa brasileira, desempenhando um grande peso na condução do comportamento do Brasil em sua ação externa em geral.

Ao longo do século XX, os governos regionais, especialmente de Brasília e Buenos Aires, atribuíam aos EUA um papel fundamental na conquista da estabilidade regional, seja no contexto da Guerra Fria e o combate ao comunismo, seja no âmbito mais restrito da dinâmica bilateral brasileiro-argentina, em que uma maior ou menor aproximação com o país norte-americano era um mecanismo para contrabalancear momentos de aumento da predominância do outro na política regional. Por outro lado, foi um momento em que o intervencionismo estadunidense era mais explícito.

Nos primeiros anos da década de 1990, o peso das relações com os EUA para a formulação da agenda de política externa do Brasil se tornou ainda mais expressivo, com o fim da Guerra Fria e a ascensão de Collor de Melo e seu governo de corte liberal. Pecequillo (2013) afirma que, do ponto de vista estadunidense, a relação com a América Latina, nesse momento, era voltada para a formação de um “projeto americano”, constituído pela tríade do Consenso de Washington, Integração Regional e Novos Temas (democracia, meio ambiente, direitos humanos, entre outros)<sup>19</sup>, que permitisse a consolidação da região como zona de influência

---

<sup>19</sup> Essa dimensão dos Novos Temas refere-se à ampliação da agenda de Defesa e Segurança Internacional no início dos anos 1990, que teve como pressuposto a concepção de que, com o fim da Guerra Fria, era necessário fazer uma revisão do entendimento do que seriam as novas ameaças e a forma de combatê-las. Esse processo se caracterizou pela anexação às denominadas ameaças tradicionais – conflitos interestatais – as “novas ameaças” e pela criação de novos conceitos para se definir Segurança – segurança democrática, segurança humana, entre outras (SAINT-PIERRE, 2011; HERZ; TICKNER, 2012).

hemisférica, tornando-se assim “uma versão moderna da Doutrina Monroe” (PECEQUILO, 2013, p. 73).

Como destacado no capítulo anterior, a política externa brasileira na década de 1990 assumiu tons diferentes, de acordo com a orientação político-econômica de cada governo, no que tange à relação com os EUA. Contudo, esta se manteve como um dos elementos ordenadores da ação externa brasileira. Para Milani (2011), esse quadro começou a ser alterado no início dos anos 2000, quando as tensões sobre as discussões acerca da integração regional e comércio internacional se tornaram mais agudas, fazendo com que a relação bilateral fosse marcada “pela crescente tensão entre bilateralismo e multilateralismo” (MILANI, 2011, p.77).

A diminuição relativa da presença dos EUA também foi sentida na esfera regional. De acordo com Hirst (2013), na década de 2000, embora os países da América Latina tivessem permanecido sob a influência política dos EUA, a região foi tratada com certa irrelevância na sua agenda política, mantendo a agenda hemisférica com baixa prioridade. Um dos principais motivos para essa mudança foi a orientação do comportamento internacional do país, cuja gestação é identificada com os ataques de 11 de setembro, marcada pelo conceito de macros-securitização, segundo o qual a “insegurança adquire um significado planetário, afetando de modo geral Estados e sociedades, agora submetidos às consequências impostas pela globalização” (HIRST, 2013, p. 165).

Por parte dos países da América do Sul, o uso político dos ataques de 11 de setembro para sustentar as ações unilaterais dos EUA se tornou fonte de preocupação. Houve um aumento do questionamento do neoliberalismo, juntamente com a visão da necessidade de afastamento da política de segurança dos EUA e uma percepção compartilhada de que a presença hegemônica do país deixou de ser um fator de estabilidade regional<sup>20</sup>. Nesse sentido, a indiferença do governo Bush para com a região, juntamente com a mudança de prioridade da política externa estadunidense foram fatores da exaustão de uma agenda positiva que, apesar das assimetrias, constituía um elemento de estabilidade nas Américas desde 1940. Na visão de Hirst (2013), um dos principais resultados desse cenário foi que a agenda de política internacional da região não foi definida pelo nível das relações com os EUA. Em outras palavras, as relações internacionais sul-americanas não ficaram restritas a uma pauta inter-americana. Milani (2011), por sua vez, corrobora com a ideia de que a política sul-americana deixou de girar em torno da relação com os EUA e enxerga isso particularmente na política externa brasileira,

---

<sup>20</sup> No entanto, é possível questionar até que ponto e para quais países da região a presença dos EUA deixou de ser um fator de estabilidade. Nesse sentido, países como Peru e Colômbia mantiveram a tradicional aproximação, como será abordado nas próximas páginas.

a qual, sem deixar de se preocupar com o governo de Washington, priorizou outros eixos da sua relação diplomática.

Os EUA perderam seu papel predominante também na formulação da política externa argentina, com a ascensão do governo de Néstor Kirchner. Segundo Actis et. al. (2016), o rompimento do alinhamento com os EUA se insere na perspectiva mais ampla de construção de uma política externa de corte autonomista<sup>21</sup>, o que implicava um afastamento frente aos interesses da potência hegemônica. Contudo, essa mudança, que foi iniciada ainda no governo Duhalde, não se constituiu como uma mudança total, mas uma revisão da relação, mantendo-se uma oposição moderada.

Ao longo do período 2003-2010, Actis et. al. (2016) observam três eventos fundamentais na tônica das relações entre os dois países: a renegociação da dívida externa, o rechaço à ALCA e os debates gerados a partir do estopim da crise financeira internacional de 2008. Morrasso (2016), por sua vez, entende que a adoção de um discurso mais questionador em relação aos EUA não implicou em uma postura de confrontação; por sua vez, o revisionismo do alinhamento praticado na década de 1990 e o distanciamento em relação ao país não resultaram em divergências em temas centrais para a política estadunidense, como a luta contra o terrorismo e o narcotráfico.

Nesse sentido, Ayerbe (2008) observa que a baixa prioridade da América Latina de modo geral, e a América do Sul especificamente, na agenda política dos EUA, não significou um abandono dos interesses na região. Houve uma preocupação constante em verificar a adesão dos governos sul-americanos, a despeito da sua orientação ideológica, aos princípios da democracia liberal, ao império da lei e à colaboração em assuntos de interesse hemisféricos, como o terrorismo<sup>22</sup>. Hirst (2013) argumenta que houve uma intensa mobilização por parte do governo estadunidense, especialmente durante a administração Bush, em assegurar a participação sul-americana, especialmente Brasil, Argentina e Paraguai, nas iniciativas no marco da estratégia de guerra ao terror<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> A política externa da Argentina nos governos Kirchner será trabalhada de modo mais aprofundado no próximo tópico.

<sup>22</sup> Cabe lembrar que essa agenda, embora reforçada com os ataques de 11 de setembro de 2001, já vinha sendo implementada desde o começo dos anos 1990 e do constante reforço da necessidade de combater as “novas ameaças”.

<sup>23</sup> A região formada entre as cidades de Puerto Iguazu, na Argentina, Foz do Iguaçu, no Brasil, e Cidade del Este, no Paraguai, é considerada pelo Departamento de Defesa dos EUA como propícia à proliferação de atividades terroristas, devido à baixa fiscalização e às recorrentes ocorrências de lavagem de dinheiro, tráfico de armas e drogas e pirataria. Havia também suspeitas de que grupos como Hamas e Hezbollah eram bastante ativos na região (ABBOTT, 2005).

O país manteve sua presença na região por meio de bases militares instaladas em países tradicionalmente parceiros, como a Colômbia. Iniciativas como a ALCA, os posteriores acordos bilaterais de livre-comércio e a execução do Plano Colômbia<sup>24</sup> eram parte importante da estratégia de manutenção hegemônica (MONIZ BANDEIRA, 2010). Ademais, embora sua política de macross securitização tenha gerado críticas por parte do Brasil e da Argentina, enfraquecendo as instituições multilaterais de cooperação e diálogo regional, o governo estadunidense investiu no bilateralismo como meio de atuar na política sul-americana<sup>25</sup>. Porém, o status reduzido gerou oportunidades e mudanças nas dinâmicas de interação dos países da região que influenciaram o processo de cooperação entre Argentina e Brasil na década de 2000, como o caso da Colômbia.

A variável referente ao contexto regional também é fundamental para se entender a permissibilidade internacional por ser o espaço imediato de atuação do Brasil e da Argentina, do peso histórico que as relações intrarregionais possuem na formulação da política externa e da política de defesa dos dois países e da atuação dos mesmos nos processos de regionalismo. Por seu turno, a configuração política dos governos regionais interfere diretamente nos processos de integração e no papel dos mesmos para as estratégias de inserção internacional de cada país. Ademais, influencia diretamente no contexto específico da dinâmica de cooperação e conflito entre Argentina e Brasil, especialmente na percepção de rivalidade, a qual é aguçada na medida em que se evidenciam as aspirações à liderança regional do outro.

As relações regionais no século XXI foram marcadas pela convergência das orientações político-econômicas de governos de esquerda e centro-esquerda, gerando o que se convencionou chamar de “onda rosa” que, segundo Silva (2014), constitui um processo sociopolítico único na história sul-americana, resultante, em parte, do processo de consolidação de regimes democráticos. Para Lima (2013, p. 181), os novos governos do início da década de 2000, apesar de suas particularidades, eram semelhantes “no que diz respeito à superação do dogma neoliberal, o retorno da coordenação econômica estatal e da visão desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado”. Esse momento da regionalização tem como uma das características a divergência entre os processos de integração econômica e de regimes comerciais, o que propiciou a construção de iniciativas sul-americanas de cooperação, em detrimento da noção mais ampla de América Latina (LIMA, 2013; BERNAL-MEZA, 2010).

---

<sup>24</sup> O Plano Colômbia, cuja duração era prevista para 2005, correspondia ao investimento estadunidense de US\$ 7.5 bilhões na luta contra as guerrilhas colombianas e o combate ao narcotráfico, para o qual a principal estratégia era a eliminação das regiões de cultivo e a militarização do combate (SANTOS, 2006).

<sup>25</sup> Ao longo dos anos 2000, os EUA assinaram acordos de livre comércio com o Chile (2004), Colômbia (2012) e Peru (2009) (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, online).

Segundo Ayerbe (2008), a formação desse contexto político-econômico regional foi possibilitada pelas diversas crises financeiras que acometeram a América Latina, a partir de meados da década de 1990, o que fortaleceu os setores opostos às reformas liberalizantes. A insatisfação com as classes hegemônicas vigentes em cada país, a ascensão de novas demandas sociais e a crise do modelo político-econômico anterior abriram espaço para partidos e movimentos com propostas alternativas, com projetos que dialogavam com reformas da ordem, de modo mais ou menos acentuado. Esses governos em ascensão têm em comum a preocupação com a retomada do protagonismo estatal frente às relações de mercado, a promoção da igualdade e justiça sociais e a busca da autonomia regional.

Em contrapartida, Silva (2014) argumenta que os níveis de oposição ao neoliberalismo e a intensidade das reformas produzidas são elementos que diferenciam as esquerdas regionais em refundadoras e renovadoras. As primeiras se referem àquelas cujos discursos e práticas têm um posicionamento de maior ruptura com a ordem neoliberal, bem como o Estado assume um papel mais intervencionista na economia. As renovadoras possuem uma postura mais gradualista nas práticas políticas e a intervenção no mercado ocorre por meio de mecanismos de regulação, investimentos públicos e mantêm pontos centrais de políticas liberais. No entanto, Ayerbe (2008) aponta para a necessidade de se evitar análises dicotômicas relacionadas à classificação desses governos, as quais podem desprezar o caráter dialético, as relações materiais e os interesses políticos que constituem o contexto de coexistência de regimes críticos ao sistema que, contudo, não demonstram aspirações de ruptura com o capitalismo e com a democracia representativa.

Veiga e Rios (2007) entendem que esse momento de ascensão de governos progressistas foi acompanhado por um processo de inflexão do regionalismo aberto na política regional, abrindo espaço para o revisionismo de estratégias liberais de integração e de desenvolvimento, em prol de alternativas voltadas para o aprofundamento de modelos integracionistas para além da dimensão comercial. Essa nova abordagem de integração é identificada como regionalismo pós-liberal, justamente por seu caráter questionador em relação aos efeitos do modelo aberto praticado anteriormente. Segundo os autores, trata-se de uma integração que prioriza, na área econômica, temas que transcendem o aspecto comercial e que resgata questões como “a preservação dos “espaços de política” e o tratamento dos impactos distributivos dos processos de liberalização e de integração” (VEIGA; RIOS, 2007, p. 21).

Veiga e Rios (2007) identificam que a primeira iniciativa guiada por essa nova orientação foi a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), integrada pelos países do Mercosul, da Comunidade Andina, Chile, Guiana e Suriname. O precedente da instituição foram as

Reuniões de Presidentes da República da América do Sul, sendo a primeira realizada em agosto de 2000, em Brasília. Foi na terceira reunião, em 2004, em Cusco, que se decidiu a criação da CASA (MEUNIER; MEDEIROS, 2013). Sua primeira reunião, em Brasília, em 2005, foi marcada pela elaboração de uma agenda política e econômica que mostrava os limites e possibilidades decorrentes das convergências e divergências dos países. Embora a Venezuela tenha se posicionado de modo mais crítico, a Comunidade optou pelo fortalecimento das instituições de integração existentes<sup>26</sup>. Em relação aos temas de integração, a diminuição da ênfase comercial abriu espaço para temas considerados secundários anteriormente, como infraestrutura, energia, meio ambiente, combate à pobreza e à exclusão social, educação e C&T.

Em 2008, a CASA se transformou em União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com o propósito de ser um “fórum primeiramente de concertação política, concluindo que tal iniciativa de integração percorreu o caminho inverso ao de blocos que só assumem aquela como objetivo após consolidarem acordos comerciais” (MEUNIER; MEDEIROS, 2013, p. 678). Para Lima (2013), a Unasul é a maior expressão da nova tônica do regionalismo sul-americano, visto que seu objetivo é proporcionar uma maior concertação política entre os países da região, especialmente em campos não-econômicos, respeitando as diferenças políticas e ideológicas e a pluralidade democrática dos Estados.

A atuação da Unasul ocorre por meio dos seus conselhos, dos quais se destaca o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), de iniciativa brasileira, com o objetivo de construir uma identidade sul-americana de defesa, de consolidar a região como uma zona de paz e fortalecer a cooperação na área, incluindo questões como participação em operações de paz e indústria de defesa. Lima (2013) destaca o papel do CDS na resolução do conflito entre Equador, Venezuela e Colômbia, em 2008<sup>27</sup>, e o ineditismo da instituição, a qual se constitui como um arranjo de defesa exclusivamente sul-americano.

---

<sup>26</sup> Vale destacar que o processo de decisão da institucionalidade da Comunidade foi permeado por percepções diferentes entre os países envolvidos, especialmente no que concerne ao papel do Estado nas questões econômicas e no posicionamento em relação aos EUA (ver em VEIGA; RIOS, 2007).

<sup>27</sup> O conflito específico de 2008 foi desencadeado pela declaração do Exército colombiano da morte de um dos mais importantes membros das FARC, Raúl Reyes, a partir de uma explosão realizada em um dos acampamentos da Organização, em território equatoriano, sem, no entanto, contar com o aval do governo do país. Como reação, o então presidente venezuelano, Hugo Chávez, ordenou a saída dos funcionários da embaixada em Bogotá e o envio de militares para a fronteira com a Colômbia. O presidente equatoriano, Rafael Correa, anunciou a saída do seu embaixador em Bogotá e a expulsão do embaixador colombiano em Quito. Segundo Santos (2010), além dos tradicionais problemas sociais presentes na fronteira entre Colômbia e Equador, especialmente no que tange ao narcotráfico, as ações militares colombianas, nos marcos do Plano Colômbia, provocaram um aumento da repercussão dos embates com as FARC no Equador, devido à crescente invasão da organização no país vizinho, e intensificaram os conflitos diplomáticos entre os países.

Argentina e Brasil tiveram um papel central na formação da Unasul e na sua conformação enquanto fórum de concertação política e, principalmente, para a criação do CDS. Segundo Miranda (2009), o lançamento da ideia da CASA e, posteriormente, da Unasul, foi parte da orientação diplomática brasileira de consolidar seu projeto de integração regional, baseado na busca pela afirmação da autonomia sul-americana sem uma ruptura com os EUA, a partir de uma estratégia de cooptação. Desse modo, o país pode discordar dos EUA em aspectos de integração regional e fortalecer a oposição à ALCA. A Argentina, por sua vez, quando da criação da CASA, adotou uma postura contrária ao projeto, como estratégia de contrabalançar o protagonismo brasileiro nas iniciativas regionais, a qual, no entanto, não surtiu grandes efeitos<sup>28</sup>.

Contudo, apesar dessa postura inicial, a participação da Argentina na Unasul e, particularmente, no CDS, foi fundamental para as atividades da instituição. Segundo Vitelli (2016), o engajamento ativo argentino nas políticas do CDS é fruto da própria visão do governo argentino sobre sua política de defesa, a qual tem a cooperação regional como um de seus pilares constitutivos. Um dos reflexos da atuação do país foi a exclusão, quando da delimitação da estrutura do CDS, de temas que, na visão argentina, não dizem respeito ao âmbito da Defesa – como questões de segurança pública. Para Frenkel e Comini (2017), a adesão argentina foi decorrente da avaliação do governo Kirchner de que a estrutura mais flexível do CDS era a alternativa mais viável para promover a cooperação em um setor tão delicado.

Além das dinâmicas de integração, o lugar da América do Sul no cenário econômico internacional também é fundamental para se analisar o papel do contexto regional. Ao longo dos anos 2000, uma das principais mudanças do quadro político-econômico foi a aproximação com a China, cuja política externa para a América do Sul era orientada por fatores comerciais e geopolíticos<sup>29</sup>. Para Vadell (2011), a intensificação das relações dos países sul-americanos com a China foi um fator que desencadeou o boom econômico pós-Consenso de Washington. A demanda chinesa por recursos naturais e energéticos gerou também o aumento do preço desses produtos no mercado externo, beneficiando as economias da região, pelo menos até a crise econômica de 2008. Para o autor, o incremento da participação dos países sul-

---

<sup>28</sup> Uma das divergências argentinas no início dos debates da CASA foi a defesa por, primeiramente, aprofundar os mecanismos de integração do Mercosul, para depois se aprofundar na dimensão sul-americana. Porém, a opção não foi considerada pelo governo Lula (MIRANDA, 2009).

<sup>29</sup> Os principais interesses chineses na América do Sul diziam respeito à importação de commodities e à busca por recursos energéticos, impulsionados pelo crescimento econômico do país e o cenário de esgotamento de suas fontes energéticas, especialmente petróleo e carvão. Por outro lado, a escolha da América do Sul como parceira nessas questões se relaciona com a necessidade de diversificação das parcerias, especialmente no âmbito energético, no qual as relações tradicionais ocorriam com os países do seu entorno regional (MENDES, 2013).

americanos no comércio internacional nesse período foi fundamental ao gerar um aumento do poder de barganha nos marcos da divisão internacional do trabalho. Por outro lado, cabe ressaltar que a contrapartida desse contexto tem sido um aumento da dependência sul-americana em relação à China, bem como a reprimarização produtiva da região (BOLINAGA; SLIPAK, 2015).

Desse modo, é possível perceber que, dentre os processos políticos e econômicos que configuram o contexto regional na primeira década do século XXI, três possuem maior destaque e contribuem para o aumento relativo da margem de autonomia regional: a ascensão da presença chinesa, a diminuição relativa do peso estadunidense e o fortalecimento de governos de esquerda e centro-esquerda (PECEQUILO, 2013). Essas mudanças criaram um ambiente propício à afirmação do Brasil enquanto liderança, sendo que essa tendência pode ser vista, além da iniciativa do país nos mecanismos de integração, nos interesses econômicos de sua política externa para a região. Segundo Tussie (2013), esses interesses se manifestaram de modo mais intenso nas políticas brasileiras de promoção da integração em infraestrutura, as quais articularam também a internacionalização das empresas do setor. Para a autora, “a expansão da economia brasileira deu à América do Sul um estímulo mensurável e oportunidades de alinhamento ao papel do Brasil” (TUSSIE, 2013, p. 253). Há, portanto, uma ação convergente e uma dinâmica de fortalecimento mútuo dos processos regionais com a organização do projeto político e da estratégia de desenvolvimento do governo vigente, que percebe nos ganhos políticos do protagonismo regional um lugar de ampliação de ganhos econômicos.

A dimensão da viabilidade nacional acompanha e influencia a permissibilidade internacional. Trata-se de um conceito que diz respeito à capacidade econômica e à vontade política de determinado governo de implementar um projeto político voltado para a conquista da autonomia. Sendo assim, constitui-se não apenas como uma reação – que assume as dinâmicas próprias do contexto histórico de cada país – aos processos político-econômicos do sistema internacional, mas também como uma estratégia de ação governamental para garantir os interesses do grupo político dominante no que tange a um maior ou menor engajamento na busca pela autonomia.

Tendo em vista a principal temática do trabalho – cooperação no setor espacial entre países periféricos –, entende-se que o desenvolvimento dos projetos do âmbito aeroespacial se vincula com o papel do mesmo no quadro mais amplo da vida política de um país. Nesse sentido, duas dimensões principais constituem o sentido político do setor: a orientação político-econômica de um governo e, no caso dos países analisados, a condução da política externa e da defesa. Esse segundo ponto se apresenta como um fator chave porque, nos casos brasileiro

e argentino, o desenvolvimento do setor espacial depende, em grande medida, das parcerias bilaterais, além de estarem vinculados com objetivos diplomáticos e militares, os quais, muitas vezes, ajudam a entender como determinado projeto foi desenvolvido e as motivações da parceria com um país específico.

No caso da Argentina, o quadro político doméstico mais geral e o modelo de desenvolvimento adotado pelo governo Kirchner se vinculam diretamente com a crise econômica e política de 2001, ápice da do esgotamento do modelo neoliberal dos governos anteriores. Por outro lado, o antecedente imediato das novas diretrizes foram as mudanças do governo de Eduardo Duhalde, em 2002, com reformas econômicas que alterariam o processo de acumulação de acumulação de capital (VARESI, 2011). Além da crise econômica, Romero (2012) afirma que outro importante acontecimento que influenciou as medidas que seriam implementadas no governo Kirchner foi a intensificação das manifestações sociais de oposição. Assim, quando das eleições presidenciais de 2002, a conjuntura era marcada pelo colapso da convertibilidade e pelas crises política e social, derivada do questionamento da legitimidade dos políticos e da incapacidade de articulação das forças políticas do governo.

A ascensão de Néstor Kirchner à presidência nesse contexto foi baseada no mote da renovação (OLIVEIRA, 2016) em diversos aspectos da vida política, da qual se destaca o modelo de desenvolvimento. Identificado como neodesenvolvimentista (ACTIS ET. AL., 2016; VARESI, 2011), a questão central é a retomada da presença do Estado no direcionamento dos projetos político-econômicos do país. A partir da intervenção estatal, busca-se compensar as falhas do mercado nas questões sociais e promover as atividades produtivas. Nesse sentido, as diretrizes mais básicas são a formulação de políticas públicas voltadas para a diminuição de desigualdades sociais, investimentos na infraestrutura científica e tecnológica, o fomento do crescimento do mercado interno e a promoção das exportações em setores que possuam vantagens competitivas no mercado internacional (ACTIS ET. AL., 2016).

Romero (2012) entende que a orientação político-econômica neodesenvolvimentista de Kirchner teve como preocupação, em seus primeiros anos, amenizar as revoltas sociais e resolver os problemas da dívida externa e da crise econômica no geral. Nesse sentido, as perspectivas favoráveis de crescimento econômico, no início de 2003, impulsionadas principalmente pela valorização das commodities no mercado internacional, colaboraram para a renegociação da dívida com o FMI, para a retomada do crescimento econômico e do superávit fiscal, bem como da atividade industrial. Assim, o autor entende que o sucesso dos primeiros anos foi resultante das atividades exportadoras, concentradas no setor agrário e produtor de

commodities – especialmente soja e alumínio –, e alguns ramos do setor industrial, como o automotivo.

Além do aspecto econômico, esse resultado impactou positivamente também a conquista de legitimidade por parte do governo. Tendo em vista o resultado apertado das eleições que garantiram a vitória de Kirchner, bem como o quadro mais amplo de descontentamento da população com o contexto político do país, a saída do presidente eleito foi a aproximação com movimentos sociais e a defesa dos direitos humanos (OLIVEIRA, 2016). Ademais, foram pontos importantes também a nomeação de representantes de organizações sociais para cargos do governo e o viés mais progressista em outras áreas da vida pública, como as questões de educação sexual e as declarações sobre não criminalizar protestos sociais.

Para Romero (2016), foi com a superação dos principais dilemas da crise que se iniciou de fato o kirchnerismo, devido, em sua avaliação, a um conjunto de fatores: a vitória da negociação da dívida com o FMI, os lucros com o comércio da produção e exportação de bens agropecuários e a utilização dos ganhos do superávit fiscal para a expansão dos gastos sociais. O autor considera que o período entre 2005 e 2007 foi o de maior bonança do governo Kirchner, quando o cenário econômico em expansão, os avanços em políticas sociais e a reparação dos crimes da ditadura conquistaram a opinião pública.

A bonança provocada pelas exportações de produtos primários gerou um aquecimento da economia como um todo, porém nem todos os setores tiveram o mesmo desempenho. A ausência de políticas destinadas aos pequenos e médios empresários, os poucos investimentos em aumento da produtividade e o baixo emprego de mão de obra dificultavam a recuperação da economia do país. Romero (2012) entende que não houve alterações significativas na estrutura produtiva, dividida em dois setores: um diretamente integrado à economia mundial, sendo que os empresários poderiam interferir nas decisões econômicas, porém sua conexão com o conjunto da economia era mais restrita, especialmente no que tange à incidência na promoção de emprego. O segundo setor era mais ligado à geração de emprego e expansão do consumo, que era pouco competitivo e recebia atenção escassa do governo. A divisão entre esses setores manteve o desenvolvimento de dois processos intensos no país na década anterior: a crescente concentração de renda e a aquisição de indústrias por empresas estrangeiras. Ademais, na segunda metade da década de 2000, o governo passou a ter problemas no setor energético que, com a diminuição dos investimentos, reduziu progressivamente as reservas comprovadas e, posteriormente, a produção.

Actis et. al., entendem que os governos Kirchner, no que tange ao modelo de desenvolvimento, dividem-se em três momentos: a estratégia de saída da crise de 2001; a imple-

mentação de políticas macroeconômicas neodesenvolvimentistas e; os sinais de esgotamento e ajustes de curto prazo. Como destacado, os autores também afirmam que a estratégia de saída da crise teve como base a política cambial e a desvalorização do peso, que, pela perspectiva doméstica, incentivou as exportações. Outro aspecto fundamental foi a recomposição fiscal, que se baseou nos impostos à atividade exportadora. Além de solucionar a questão da dívida, os recursos decorrentes dessas medidas foram fundamentais também para os programas sociais estabelecidos pelo governo.

Os autores também entendem que foi no segundo momento, identificado no período de 2004-2007, que o viés neodesenvolvimentista assumiu sua forma mais elaborada. A retomada do crescimento econômico e a estabilização da política cambial e da taxa de investimentos foram centrais para que o governo Kirchner pudesse por em prática os principais objetivos da gestão, como a elaboração de políticas sociais, o aumento dos gastos em setores como educação e ciência e tecnologia e o reordenamento das relações estratégicas internacionais.

Contudo, a partir de 2008, o modelo neodesenvolvimentista começou a apresentar sinais de enfraquecimento, acentuado com a crise econômica internacional do período. Esta, segundo Varesi (2011), propagou-se na Argentina de duas formas: o impacto em matéria de comércio exterior – especialmente na queda da demanda e na queda dos preços – e os ajustes nos planos de produção das empresas – que gerou uma queda nos investimentos e a fuga de capitais. Actis et. al. (2016) argumentam que fatores como o aumento da inflação, a perda da competitividade dos produtos nacionais e a restrição do acesso ao crédito aproximaram o modelo dos vícios da estratégia do antigo desenvolvimentismo, reduzindo o caráter estratégico da política de comércio exterior e prejudicando a abertura gradual e o equilíbrio fiscal. Por outro lado, nesse momento, a intervenção estatal em questões sociais assumiu um papel central, tendo como exemplo a reformulação da previdência social.

Em termos de política externa, a ascensão do governo Kirchner representou, na visão de Oliveira (2016), a retomada da busca pela autonomia como grande orientadora da visão de mundo. Para Morasso (2016), a adoção de estratégias autonomistas se estrutura em quatro pilares: o impulso de um modelo de desenvolvimento; o aprofundamento dos vínculos regionais; a restrição de poder das grandes potências e; a diversificação das relações externas. O objetivo de estabelecer uma orientação autonomista na política externa foi dificultado pelos problemas políticos e econômicos enfrentados por Néstor Kirchner, quando do início do seu governo, devido à necessidade de renegociação da dívida com o FMI e a crise econômica e política no âmbito interno. Apesar desse contexto, a autora entende que fatores de ordem regional e extrarregional favoreceram a formulação de uma política externa autonomista: o bai-

xo perfil da América do Sul da agenda estadunidense, a emergência de poderes médios e a ascensão de governos progressistas na região sul-americana.

Para Oliveira (2016, p. 109), a noção de autonomia nessa orientação não significava confrontação nem ruptura, mas a elaboração de “bases de uma política externa que pretendia manter margens de ação autônomas dentro de uma ordem estabelecida, sem buscar transformá-la ou superá-la”. Além do afastamento em relação aos EUA, como destacado anteriormente, um dos resultados dessa estratégia foi a priorização das relações com o entorno regional e a defesa do multilateralismo. Simonoff (2012) defende que a priorização da região, com ênfase no Cone-Sul, foi a primeira alternativa frente ao isolamento decorrente da crise econômica e política dos primeiros anos da presidência de Néstor Kirchner. Por outro lado, o contexto regional de convergência de orientações político-econômicas e, principalmente, a ascensão de Lula da Silva, no Brasil, foram elementos decisivos para a vigência dessa estratégia.

Ainda sobre o âmbito regional, é válido destacar que a estratégia de política externa argentina utilizou também as relações bilaterais para construir seu lugar na região. No que concerne ao Brasil, Simonoff (2012) afirma que, apesar das convergências dos projetos políticos, a relação bilateral passou por momentos de turbulência ao longo desse período, especialmente na agenda de segurança e nos projetos de integração regional<sup>30</sup>. Frente a esse panorama, a opção argentina foi pelo estreitamento das relações com a Venezuela – tendo como ponto central a defesa do ingresso do país no Mercosul – e o México (SIMONOFF, 2012).

No que tange aos processos de regionalismo, o governo Kirchner buscou aprofundar os mecanismos do Mercosul. De acordo com Simonoff (2012), a Argentina tinha como objetivo diminuir as assimetrias do bloco, especialmente na relação com o Brasil, no âmbito comercial, visto que a instituição tinha um papel central na estratégia de inserção internacional argentina. Nesse momento, a Argentina também foi uma defensora importante de processos de regionalização que privilegiassem outros aspectos, para além do comercial, como as questões políticas, culturais e de segurança.

Na visão de Actis et. al. (2016), esse papel é resultante da interação entre a mudança do modelo de desenvolvimento nacional e da orientação de política externa, marcada por uma identidade de um país em desenvolvimento. Ademais, o próprio questionamento do modelo neoliberal e a emergência de uma heterogeneidade de modelos de desenvolvimento entre os países da região estimularam outras estratégias cujo foco não se situava no âmbito econômico-comercial. Nesse ponto, a Unasul adquire um lugar especial, uma vez que, para os autores, há uma convergência entre o modelo de desenvolvimento argentino pós-neoliberal e a estraté-

---

<sup>30</sup> Essas questões serão melhor abordadas na dimensão sobre o relacionamento entre Brasil e Argentina.

gia de regionalização pós-liberal, na medida em que ambos resgatam a noção de soberania vinculada à ideia de poder e autoridade (LEGLER apud ACTIS et. al., 2016).

A vinculação entre a busca pela autonomia e as críticas ao projeto político neoliberal do governo anterior também repercutiram no âmbito da Defesa, em que duas temáticas se destacaram: a tentativa de consolidar o controle civil sobre os militares e a reformulação do aparato institucional. No que tange à primeira, Diamint (2014) afirma que uma das medidas imediatas foi a recomposição da cúpula do exército e a mudança dos símbolos militares<sup>31</sup>. Outra importante iniciativa nessa questão foi a reabertura de processos de julgamentos de violações aos direitos humanos, cometidas no regime militar, buscando, com isso, restringir os espaços de autonomia que os militares tinham na vida política do país.

Soares e Januário (2018) consideram que a importância do tema do julgamento dos crimes militares durante a ditadura para a agenda de Defesa argentina é decorrente da forma como se encerrou o período ditatorial no país: o colapso do regime retirou a legitimidade de governo dos militares e, desde então, ocorreu uma maior restrição à autonomia dos mesmos na política, embora isso não houvesse significado um efetivo controle civil sobre a Defesa. Conforme abordado no capítulo anterior, os governos seguintes ao regime militar buscaram promover esse controle, sendo a Ley de Defensa de 1988 um importante exemplo, porém mantiveram uma lógica apaziguadora entre governo e Forças Armadas (OLIVEIRA, 2016). Era um momento em que a agenda de Defesa argentina esteve voltada para pontos importantes como a definição das missões dos militares, a tentativa de organização da atuação integrada das Forças e a discussão sobre o papel das mesmas frente às Novas Ameaças (EISSA, 2010). Contudo, os debates sobre as punições das violações de direitos humanos e seu vínculo com o papel militar na política de defesa ficaram em segundo plano.

Foi com o governo Kirchner que essas questões assumiram centralidade na agenda de Defesa do país, juntamente com discussões sobre outra importante questão: os gastos e o reaparelhamento das Forças. Segundo Soares e Januário (2018, p. 149), a revisão da agenda de Defesa nos governos Kirchner se relaciona com “o desenvolvimento de uma concepção da necessidade de fortalecimento e da capacidade de controle do Ministério da Defesa e um modelo econômico de inspiração neodesenvolvimentista que geraram esse impacto”. Essa revisão resultou em diretrizes normativas, como o Ciclo de Planejamento de Defesa, realizado em 2007, e a Directiva de Política de Defesa Nacional (DPDN), em 2009. Os autores afirmam

---

<sup>31</sup> A questão dos símbolos militares se refere à ordem dada por Néstor Kirchner, em seu primeiro ano de governo, para retirar os quadros dos ex-presidentes da ditadura argentina, Jorge Videla e Reynaldo Bignone, do Colégio Militar (DIAMINT, 2014).

que a análise desses documentos sobre o quadro de Defesa e Segurança internacionais destacava a importância do entorno regional e da cooperação com os países vizinhos para o planejamento, definindo, assim, “a concepção da defesa em uma dupla dimensão: por um lado autônoma e por outro lado cooperativa” (SOARES; JANUÁRIO, 2018, p. 150).

Para Anzelini e Poczynok (2014), a revisão da agenda de defesa nos governos Kirchner na década de 2000 foi composta, além do objetivo de consolidação do controle civil, de uma ampliação dos temas e objetivos, o que, no entanto, não ocorreu de modo homogêneo durante todo o período. Os autores argumentam que, na condução do Ministério da Defesa por José Pampurro (2003-2005), a prioridade era a definição acerca do papel da Defesa argentina frente ao cenário internacional, o que, apesar de importante para ratificar o controle civil sobre o setor, manteve o planejamento estratégico sob a responsabilidade militar.

Para os autores, foi sob a gestão de Nilda Garré (2005-2010) que a questão do planejamento e as discussões sobre a modernização tomaram mais força. Uma primeira iniciativa nesse sentido foi a convocação do Consejo de Defensa Nacional (CODENA) para formular um diagnóstico acerca do panorama da situação estratégica do país, a partir do qual foi estabelecida a Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, em 2006, que definiu as pautas para o desenho, emprego e seleção de equipamento militar.

De modo geral, esses documentos, além de garantirem o emprego dos militares frente às ameaças externas, bem como suas missões subsidiárias<sup>32</sup>, estipulam os critérios que irão nortear a aquisição de capacidades com as quais as Forças poderão contar em suas missões. Desse modo, a Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas define que essas capacidades devem ser voltadas para a integração e coordenação das Forças, primordialmente nas áreas de vigilância, comando, controle, comunicação, informática e inteligência. Esses materiais devem também assegurar níveis necessários de compatibilidade, interoperabilidade e complementariedade militar com os países da região, promover a ação coordenada entre os elementos operativos das Forças e serem viáveis em termos orçamentários. Cabe ao Ministério da Defesa avaliar e decidir sobre os requerimentos militares, prezando, no caso de incorporação de materiais, por aqueles que apóiem novos desenvolvimentos tecnológicos, com a transferência da tecnologia envolvida (ARGENTINA, 2006).

No que tange à estruturação da política de Defesa, a DPDN apresenta, além do caráter “defensivo” do modelo, a necessidade do fortalecimento da indústria de defesa, bem como a criação de um sistema científico e tecnológico de defesa efetivamente coordenado e funcional

---

<sup>32</sup> Ugarte (2018) destaca como missões subsidiárias a participação das Forças Armadas argentinas em missões de paz da ONU, operações em apoio à comunidade nacional e de países amigos.

(ARGENTINA, 2009). A ênfase no resgate do setor industrial na produção de C&T também se manifestou no setor aeroespacial, o qual, assim como a política externa e a Defesa, sofreu alterações significativas em seus objetivos e diretrizes ao longo dos governos Kirchner, em relação ao modo como foi conduzida até então, desde a redemocratização.

Blinder (2017) vincula essas mudanças especialmente ao modelo de desenvolvimento econômico implementado: com a escolha por um modelo mais liberal e, no caso argentino, voltado para a aquisição no mercado internacional de tecnologias cuja produção endógena não era vista como vantajosa – seja por motivações econômico-comerciais, seja por questões de leitura geopolítica<sup>33</sup> –, os investimentos em tecnologia espacial foram abandonados, principalmente naquelas consideradas mais críticas, como veículos de acesso ao espaço. Por outro lado, essa decisão também foi influenciada por fatores como a constante escassez de orçamento destinado ao setor.

No entanto, a opção pelo abandono da produção doméstica de determinadas tecnologias espaciais foi acompanhada pelo aumento dos projetos de desenvolvimentos de satélites, que se vincula com o processo de institucionalização do setor após o desmantelamento do projeto Condor II, juntamente com a criação da CONAE. Esse processo contou com o incentivo dos EUA que, desde o fim do desenvolvimento do míssil, tornou-se um dos maiores parceiros internacionais argentinos na produção de satélites<sup>34</sup>. Apesar de, segundo Blinder (2017), esse momento ter sido caracterizado pelo processo de desindustrialização que afetou diretamente o setor, esses projetos contavam com a participação de outros países, como os EUA, a Itália e o Brasil. Contudo, o autor destaca que o desempenho do setor na década de 1990 não correspondeu às expectativas de ganhos que eram esperados com a estratégia de liberalização, especialmente devido à baixa atividade industrial do país no momento<sup>35</sup>.

Para Blinder (2017, p. 171), a implementação da orientação neodesenvolvimentista do governo Kirchner, iniciada em 2003, reconfigurou o papel do setor espacial ao retomar a visão dessa tecnologia “como componente estratégico para impulsionar a construção de capacidades e entornos institucionais capazes de incentivar processos de desenvolvimento de um conjunto de tecnologias [...] com capacidade para dinamizar outros setores da economia”. Ve-

---

<sup>33</sup> As consequências do projeto Condor II, discutidas no capítulo anterior, são um importante exemplo da dimensão geopolítica das decisões argentinas no setor.

<sup>34</sup> Foi a partir da parceria com os EUA que a Argentina logrou realizar o Programa Satélite de Aplicações Científicas (SAC), que obteve bastante sucesso em suas missões (DREWES, 2014).

<sup>35</sup> Para Binder (2017, p. 167) considera que um desempenho robusto do setor espacial depende de um aumento da atividade industrial, visto que “toda atividade tecnológica convive com uma atividade industrial, posto que ela necessita de saberes, engenharia, aquisição e desenvolvimento de materiais, produção em série e etc”.

ra, Guglielminetti e Moreno (2015) entendem que o modelo pós-neoliberal de desenvolvimento tinha como um dos pontos principais a recuperação do papel da ciência, tecnologia e inovação, juntamente com a retomada do papel ativo do Estado no setor. Os autores afirmam que a nova estratégia manteve importantes projetos iniciados na década passada, como os satélites SAC, ao mesmo tempo em que promoveu projetos mais ambiciosos, como a série de satélites SAOCOM e a produção de satélites de telecomunicação geostacionários, denominados ARSAT. Essas iniciativas foram acompanhadas da criação de empresas estatais, como a Empresa Argentina de Soluciones Satelitais (ARSAT).

Contudo, um dos maiores diferenciais do governo Kirchner na política espacial foi a retomada de projetos de desenvolvimento de meios de acesso ao espaço, sendo o principal o foguete Tronador. Desenvolvido pela empresa Vehículo Espacial de Nueva Generación (VENG) em meados dos anos 2000, o Tronador I, primeiro da série, pesa seis toneladas e foi projetado para lançar satélites de 250 kg em órbitas de 600 km de altitude<sup>36</sup>. O segundo veículo da série, Tronador II, foi desenhado para cargas menores, como satélites de observação da Terra (DREWES, 2014). Blinder (2015) destaca que a decisão de retomar a produção de veículos lançadores próprios não passou despercebida pela diplomacia dos EUA, e que o país manifestou que essa decisão afetava seus interesses, tendo em vista que era incongruente com o compromisso que a Argentina firmou em 1992, com o desmantelamento do projeto Condor II. Segundo o autor, a alternativa do governo argentino para diminuir as desconfianças foi realizar o lançamento sem a presença de militares, assim como comunicar a outros países, dentre os quais o Brasil, sobre o evento.

A atualização das prioridades do setor espacial nos governos Kirchner resultou na elaboração do Plan Espacial Nacional Argentina em Espacio (2004-2015). No documento consta que o objetivo geral do setor é completar todos os Ciclos de Informação Espacial, os quais abarcam seis áreas: atividades agropecuárias e pesqueiras; clima, hidrologia e oceanografia; gestão de emergências; vigilância do meio ambiente e recursos naturais; cartografia, geologia, planejamento urbano e territorial e; gestão de saúde. Para tanto, o documento estipula Programas de Acciones Concertadas, os quais correspondem a associações estratégicas com instituições nacionais (como centros de formação e pesquisa e províncias) e parcerias no âmbito da política externa, visando também a conformação de uma entidade espacial regional (CONAE, 2004).

---

<sup>36</sup> Os modelos Tronador I e Tronador Ib foram lançados, respectivamente, em 2007 e 2008, a partir da base de Puerto Belgrano.

De acordo com o documento, os Programas de Ação e os Ciclos de Informação devem se concretizar a partir de cinco cursos de ação: infraestrutura terrestre, sistemas de satélites; sistemas de informação; acesso ao espaço e; desenvolvimento institucional. As novas orientações são decorrentes da mudança do panorama das demandas da atividade espacial do país, tendo em vista o aumento do número de lançamento de satélites. Assim, tão importante quanto os investimentos no orçamento do setor é a realização de parcerias internacionais. Na área de satélites, essas parcerias aparecem como complementares às conquistas já obtidas pelo país nos anos anteriores, tendo destaque países como EUA, França, Itália e Brasil.

Por outro lado, no que tange aos meios de acesso ao espaço, a cooperação internacional é a via prioritária, visto que “o mecanismo de cooperação associativa com outros países com certo grau de desenvolvimento na área possibilitará alcançar metas ambiciosas com uma moderada e racional alocação de recursos de origem nacional” (CONAE, 2004, p. 71). Nesse ponto, o documento estabelece o Brasil como parceiro prioritário e, em seguida, a Ucrânia, sendo que a cooperação com ambos teria como marco o projeto brasileiro-ucraniano do veículo lançador Cyclone-4. O Brasil também possui papel relevante na iniciativa argentina de desenvolvimento do veículo lançador Tronador, para o qual se prevê uma altura de voo máxima de 15 a 20 km. O projeto abarca a construção de dois foguetes de trajetória controlada e não balísticos.

Para Vera, Guglielminetti e Moreno (2015), a decisão de resgatar projetos de acesso ao espaço na política espacial do país se relaciona, além do aumento da demanda de lançamentos, com o objetivo mais amplo de busca de autonomia no setor. A partir de 2007, o governo intensificou os experimentos de tecnologias envolvidas com o projeto, tanto internamente quanto com parcerias internacionais, como ocorreu com o Brasil<sup>37</sup>. Por outro lado, Blinder (2015) destaca que o papel significativo da política externa no setor espacial da Argentina diz respeito ao início da institucionalização do setor, quando, para evitar desconfianças dos demais países e atender às pressões externas, principalmente dos EUA, o governo passou para a chancelaria parte das responsabilidades relacionadas à tecnologia espacial.

É possível perceber, portanto, que a orientação do setor espacial na Argentina, ao longo da primeira década dos anos 2000, foi diretamente influenciada pela orientação neodesenvolvimentista do governo, que, desde a recuperação do quadro econômico e da conquista da legitimidade política, não só manteve o bem sucedido programa de desenvolvimento de satélites, como retomou os projetos de veículos lançadores, os quais são parte fundamental para a redução da dependência no setor. Nesse sentido, percebe-se a influência das parcerias interna-

---

<sup>37</sup> A referida parceria será tratada mais detalhadamente nas próximas seções.

cionais para a consecução dos objetivos, as quais dão maior destaque aos países de prioridades semelhantes e, principalmente, aos do entorno regional, como o Brasil.

No entanto, embora ao setor aeroespacial seja atribuída uma importância para a conquista da autonomia e garantia da soberania nacional, não há uma vinculação tão direta com o âmbito da Defesa, que, junto com a política externa, são as esferas mais relacionadas com essas questões. Sem a intenção de esgotar o assunto, entende-se que esse panorama é influenciado por dois processos: o modo como o setor foi conduzido desde a redemocratização, com a priorização de cooperações internacionais, a ênfase na produção de satélites e o peso dos EUA no setor; e, na conjuntura mais recente, pela tentativa de retomar a produção industrial e de C&T no próprio setor espacial e de Defesa.

A análise da viabilidade nacional no caso brasileiro, a partir da ascensão do governo de Lula da Silva, em 2003, teve como pano de fundo, assim como na Argentina, o questionamento às reformas liberais implementadas na década passada. Embora, no plano econômico, essas medidas tivessem logrado o controle da inflação, não foram eficazes na consolidação da estabilidade macroeconômica e na promoção do desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 156). Para Filgueiras e Gonçalves (2007), o novo governo tinha como legado do anterior um modelo político-econômico liberal, mais acentuado na primeira gestão (1995-1998) – quando iniciativas de abertura econômica, reformas na relação capital-trabalho e a dominação do capital financeiro eram mais expressivas – e mais matizadas e já apresentando sinais de mudança nos interesses das classes dominantes na segunda – quando se realiza uma maior acomodação das demandas de grupos relacionados aos setores de exportação, embora a hegemonia do capital financeiro se mantivesse.

Segundo os autores, a maior crítica ao modelo liberal era a constante instabilidade da dinâmica macroeconômica, a qual resultou nas crises cambiais de 1999 e 2002. Entretanto, apesar dos questionamentos, a escolha do governo Lula foi pela manutenção das orientações macroeconômicas básicas (política monetária definida pelas metas da inflação, câmbio flutuante e política fiscal voltada para o superávit primário) e construção de um discurso direcionado à conciliação de classes. Para Singer (2009, p. 84), essa escolha corresponde à aspiração dos interesses da “fração de classes que seria por ele [governo] representada: a expectativa de um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida”. Para Correia, Ramanzini Junior e Vigevani (2008, p. 91), o novo governo Lula diferenciava-se do anterior nos aspectos da composição governamental e de determinados grupos cujos interesses são abarcados na orientação político-econômica, porém “sua ação não

pode ser chamada de contestação dos anteriores grupos econômica e politicamente dirigentes”.

Carvalho (2018) entende que os mandatos do governo Lula, no que concerne ao projeto político-econômico, possuíram duas fases. A primeira foi caracterizada por um conservadorismo econômico calcado em um forte ajuste fiscal que, combinado com o aumento das exportações – estimuladas especialmente pela crescente demanda chinesa por produtos primários –, promoveu o crescimento econômico. A segunda, que ocorreu no segundo mandato, era baseada em três pilares: distribuição de renda na base da pirâmide social, maior acesso ao crédito e expansão dos investimentos públicos em infraestrutura física e social. Em outras palavras, na visão da autora, o projeto político do governo Lula buscou promover uma reorientação da política econômica de forma gradual e, juntamente com o cenário externo favorável, implementou políticas redistributivas e resgatou os investimentos em infraestrutura.

Segundo Carvalho (2018), a alta dos preços das commodities e o papel dos três pilares da economia foram centrais para o desempenho econômico alcançado na década de 2000, configurando o que classifica como “milagrinho”. Houve o crescimento do mercado interno, o controle da inflação e, em 2005, o país anunciou o pagamento das dívidas com o FMI. A manutenção dessa estratégia propiciou a recuperação rápida da economia brasileira quando da crise econômica internacional de 2008, apesar dos efeitos significativamente negativos nos primeiros trimestres. De todo modo, a autora argumenta que não apenas como estratégia de superação da crise, mas como orientação econômica mais geral, o governo Lula, especialmente em seu segundo mandato, retomou o papel mais ativo do Estado em relação à orientação implementada no governo anterior.

Bresser Pereira (2007) entende que essa retomada se enquadra na estratégia que denomina “novo desenvolvimentismo”: trata-se de uma terceira via entre o nacional-desenvolvimentismo e a ortodoxia tradicional, cuja estratégia de desenvolvimento se baseia na compreensão da globalização como um sistema de intensa competição. Nesse ambiente, em países em desenvolvimento como o Brasil e a Argentina, torna-se fundamental fortalecer o papel do Estado nos âmbitos fiscal, administrativo e político e, concomitantemente, criar condições para aumentar a competitividade das empresas nacionais. Em contrapartida, o novo desenvolvimentismo enquanto estratégia de desenvolvimento abarca, além das dimensões econômico-comerciais, a necessidade de diminuir a concentração de renda e promover a participação de setores como cultura, educação e C&T na vida política do país.

O autor enfatiza que, como terceira via, o novo desenvolvimentismo reconhece a importância do mercado, porém entende que o Estado tem um lugar fundamental em atividades

que não são bem alocadas nas relações de mercado, como a distribuição de renda e o estímulo à inovação. Nesse sentido, Carvalho (2018) destaca a importância das obras públicas como motor do crescimento do mercado interno, tendo como marco o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em janeiro de 2007, o qual tinha como premissa aumentar o investimento público e, assim, dinamizar o mercado interno, de modo que houvesse uma indução dos investimentos privados.

Em termos de política externa, é possível perceber também que, apesar das mudanças implementadas na sua formulação, há uma linha de continuidade com a orientação que começou a ser seguida no fim do governo anterior. Segundo Vizentini (2005), no fim da década de 1990, a estratégia de política externa do governo FHC apresentava sinais de desgaste, tendo em vista que as expectativas dos possíveis resultados da adesão à ordem liberal internacional não foram atingidas. Com isso, o discurso passou a incorporar uma crítica à “globalização assimétrica” e a agenda de política externa se voltou para a América do Sul. Contudo, foi com o governo Lula que a política externa assumiu a crítica ao processo de globalização como um de seus pontos centrais.

Segundo Lima (2005), o novo governo articulou uma orientação de inserção internacional denominada estratégia autonomista, a qual “combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa” (LIMA, 2005, p. 11)”. Essa estratégia apresenta um questionamento mais expressivo no que tange às vantagens da liberalização econômica, bem como uma maior preocupação com as questões que concernem ao desenvolvimento nacional e a elaboração de um projeto político que busque resolver os desequilíbrios domésticos. A estratégia autonomista possui uma visão mais voltada para a defesa da soberania do país e defende uma inserção internacional mais relacionada com países que possuam interesses semelhantes na política internacional e se posicionem de modo mais assertivo frente aos interesses das grandes potências.

Na visão da autora, um dos pontos mais marcantes do governo Lula foi a articulação de uma política macroeconômica de linha mais ortodoxa com uma orientação de política externa que tinha, no seu viés autonomista, um modo de “constituir um dos domínios escolhidos para a reafirmação de seu compromisso com a mudança e com uma agenda social-democrata” (Lima, 2005, p. 13). Hurrell (2010) entende que a definição dessa estratégia é fruto, de um lado, das perspectivas do Partido dos Trabalhadores (PT), seguindo a liderança do presidente Lula, e, de outro, do fortalecimento dos quadros nacionalistas do Itamaraty, com destaque para Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores de Lula, e Samuel Pinheiro Guimarães, que assumiu o cargo de secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

De modo geral, esses atores tenderam a enfatizar, na estratégia formulada, a identidade e os interesses do Brasil como um país em desenvolvimento. Hurrell (2010) destaca que, além desses elementos, a materialização dessas ideias contou com as mudanças da posição material do país no sistema, as quais conjugaram, juntamente com a visão dos formuladores da política externa sobre as transformações na ordem internacional, o crescimento econômico, a redução da pobreza e as alterações estruturais nos padrões de comércio.

Vigevani e Cepaluni (2007), por sua vez, argumentam que a política externa brasileira no governo Lula foi estruturada na noção de autonomia pela diversificação, segundo a qual a condição de autonomia, elemento tradicional da política externa brasileira, seria conquistada por meio da diversificação das parcerias, com ênfase na cooperação Sul-Sul, com o objetivo de diminuir as assimetrias em relação às potências mundiais e ampliar a capacidade de negociação. Os autores afirmam que a ampliação das parcerias, com destaque para Índia, China, África do Sul e Rússia<sup>38</sup>, correspondeu à busca pela ampliação do grau de autonomia da política externa sem romper com a ordem ocidental. Assim, as mudanças na estratégia de inserção internacional – calcada no fortalecimento das alianças Sul-Sul, diversificação das parcerias e defesa do multilateralismo – mantiveram os objetivos históricos mais amplos da política externa brasileira, como ampliação da autonomia e promoção do desenvolvimento.

Uma dimensão importante do multilateralismo defendido pelo governo foi a América do Sul. Segundo Bernal-Meza (2010), a noção da região sul-americana como separada da noção de América Latina teve início em meados da década de 1990, ganhando maior dinamismo durante os mandatos de Lula da Silva, para o qual foi fundamental a ideia de “áreas de influência” e o projeto brasileiro de liderança regional. Nesse sentido, Braga (2017) afirma que a integração regional do projeto de política externa tinha como ponto central o fortalecimento do MERCOSUL. Nesse momento, “a diplomacia brasileira objetivou construir um projeto estratégico que não só ressaltasse os interesses econômicos, mas resgatasse a dimensão política do processo de integração, constituindo assim as chamadas parcerias estratégicas” (BRAGA, 2017, p. 4).

Aqui, vale ressaltar que as iniciativas da diplomacia brasileira para a América do Sul se conectavam, por um lado, com o processo de regionalização pós-neoliberal destacado anteriormente, no qual o país foi protagonista. Por outro, uma das especificidades do projeto regional da inserção internacional do governo Lula, segundo Tussie (2013), foi a internacionalização das empresas brasileiras. Braga (2017) entende essa característica como fruto da articu-

---

<sup>38</sup> O Brasil instituiu importantes laços com esses países, como a formação dos BRICS e a coalizão IBAS (Índia, Brasil e África do Sul).

lação dos objetivos econômicos de parte da burguesia nacional à política externa que, a partir de incorporações ou fusões com diversas empresas regionais, tiveram acesso à exploração de recursos da região.

No âmbito da política de Defesa, a lógica da realização de mudanças sem provocar grandes rupturas com objetivos e práticas tradicionais e a busca pela conciliação dos interesses dos grupos envolvidos também se fez presente. A orientação neodesenvolvimentista do governo, a leitura particular da autonomia como, nas palavras do então chanceler Celso Amorim, “a possibilidade de dizer não” e o engajamento brasileiro em assumir uma postura de liderança regional também repercutiram nas iniciativas direcionadas ao setor da Defesa nacional.

Segundo Saint-Pierre e Winand (2010), desde o momento da campanha eleitoral, o então candidato Lula da Silva apresentava aos militares quais seriam as medidas tomadas para o setor na agenda política do país, das quais se destacam: a revisão do orçamento das três forças; recuperação do setor de inteligência; fomento à cooperação regional no setor e à liderança brasileira no que tange às parcerias militares com outros países; priorizar, no que diz respeito à aquisição de material de defesa, processos de transferência de tecnologia. Ainda no momento de campanha eleitoral, outra importante medida anunciada foi a recuperação da base industrial de defesa (BID)<sup>39</sup>. Segundo Magalhães (2016, p. 28), quando do início do governo, o programa direcionado à Defesa “propunha realizar um reequipamento material das Forças Armadas, coerente com o redesenho da política de defesa nacional, bem como “reforçar, modernizar e prestigiar as Forças Armadas do País””.

Uma das primeiras medidas do governo Lula para reordenar a política de Defesa e promover a recuperação da BID foi a realização de ciclos de debates com acadêmicos, empresários do setor, militares e jornalistas para discussão e proposição de políticas públicas para a área. Esses debates influenciaram as iniciativas realizadas a partir de então, as quais contaram com esforços do governo em atualizar o aparato institucional do setor, de modo a definir os objetivos políticos da Defesa e o modo como alcança-los (DAGNINO, 2010). Nesse sentido, em 2003, o governo lançou o documento “Concepção estratégica: ciência, tecnologia e inovação de interesse da Defesa Nacional”, que vinculava a infraestrutura de C&T aos interesses da

---

<sup>39</sup> Por outro lado, Magalhães (2016) defende que se trata de um processo gestado ainda no fim do governo FHC, quando se buscou avaliar a situação das Forças Armadas. A partir dessa avaliação, constatou-se a importância de se recuperar indústria de defesa nacional e, para tanto, em 2001 o governo criou a Comissão Militar da Indústria de Defesa e o Fórum da Indústria de Defesa, cujas atividades eram voltadas para a realização de análises sobre as ações de Pesquisa e Desenvolvimento de materiais militares, produção e exportação. Com isso, percebe-se também nesse aspecto a lógica de continuidade de algumas tendências iniciadas no fim da gestão anterior.

Defesa Nacional, destacando, entre outras tecnologias, a importância dos sistemas espaciais destinados à sondagem do espaço aéreo do país.

Em 2004, foi lançada a Política de ciência e tecnologia e inovação (C,T&I) para a defesa, com o objetivo de ampliar a disponibilidade dos produtos tecnológicos que correspondessem aos interesses da Defesa brasileira. Foi em 2005, contudo, que o governo estabeleceu um dos documentos de maior destaque, no primeiro mandato de Lula da Silva: a Política de Defesa Nacional (PDN), que tinha por objetivo estabelecer diretrizes e objetivos para o setor, partindo de uma análise do contexto político doméstico e internacional (BRASIL,2005). O documento, que define a política como voltada predominantemente para as ameaças externas, destacava como objetivos a garantia da soberania e interesses nacionais, bem como a projeção internacional do país e sua inserção nos processos decisórios. Dentre as medidas para garantir esses objetivos, constava o fortalecimento da indústria de defesa, incluindo o domínio de tecnologias de uso dual e a integração regional desse ramo industrial que, “a exemplo do Mercosul, deve ser objeto de medidas que propiciem o desenvolvimento mútuo, a ampliação dos mercados e a obtenção de autonomia estratégica” (BRASIL, 2005).

Na visão de Magalhães (2016), a PDN enfatizou a relevância da capacitação na produção de materiais de alta tecnologia, de modo a reduzir a dependência externa. Schmidt, por sua vez, destaca que o documento aborda a área de CT&I nas suas dimensões estratégicas, buscando “estimular a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa” (SCHMIDT, 2013, p. 42). Outro importante aspecto da PDN diz respeito à valorização do entorno regional e da cooperação no setor, especialmente com os países do Cone Sul que, na visão de Soares e Lima (2013), mostra, por um lado, o deslocamento das preocupações militares – agora centradas na região amazônica – e, por outro, o objetivo de projeção internacional do país. Contudo, os autores apontam para uma contradição que “ora aponta para a importância do fortalecimento da cooperação e criação de uma identidade estratégica, ora aparece como instrumento para o Brasil e sua indústria de Defesa” (p. 342).

Outro importante documento lançado no período foi a Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, que definiu os eixos estratégicos da Defesa nacional e atribuiu o controle das atividades de cada um a cada Força, sendo que a Marinha ficou responsável pelo setor nuclear, a Força Aérea, pelo espacial, e o Exército, pelo cibernético. Para Saint-Pierre e Winand, o lançamento da END buscou suprir a ausência de um Livro Branco de Defesa, tendo em vista a existência dessa defasagem em relação aos países da região e a necessidade de divulgar os objetivos nacionais do setor para garantir o reaparelhamento do material bélico das Forças

Armadas, e a importação desse material. Assim como na PDN, a Estratégia tinha como pressuposto a vinculação entre Defesa e desenvolvimento, com ênfase no papel da BID como motor desse vínculo.

O lançamento dessas políticas se relaciona com a tentativa de efetivar a condução política da defesa (SAINT-PIERRE; WINAND, 2010). São importantes avanços, haja vista as recentes conquistas nacionais na área. No entanto, outros assuntos pertinentes ao setor foram deixados em segundo plano, como as relações civis-militares. Soares e Milani (2016, p. 217) argumentam que nas questões relativas à política de defesa, “o lulismo revelaria sua postura de não confrontação, portando-se de maneira similar aos governos pós-1985 ao manter uma postura de aquiescência com o passado autoritário”.

Além de ser considerado como um dos eixos estratégicos da Defesa, o setor aeroespacial nacional também ocupou um lugar de destaque na agenda política do governo Lula, tendo suas ações estruturadas pelo Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE). De acordo com o PNAE 2004-2015, os esforços de desenvolvimento do setor seriam concentrados nas seguintes áreas: observação da Terra, missões científicas e tecnológicas, telecomunicações, meteorologia e desenvolvimento de veículos de acesso ao espaço. O documento ressalta a expertise do país nas áreas de sensoriamento remoto, meteorologia e geoprocessamento e reforça que “no campo das relações internacionais, [...] tem-se atribuído atenção especial a iniciativas de cooperação com países de grau de desenvolvimento e dificuldades similares aos do Brasil” (AEB, 2004, p. 14). Nesse sentido, o Programa ressalta que, apesar do país estar em um contexto em que se supunha superada a lógica da Guerra Fria, na realidade “houve um reforço dos mecanismos de bloqueio de transferência nessa área, à luz de uma lógica que, no contexto da Guerra Fria, era fundamentalmente uma lógica Oeste e Leste e, agora, se tornou uma lógica Norte e Sul” (AEB, 2004, p. 15).

No momento, as prioridades do setor eram a retomada do desenvolvimento do veículo lançador de satélite; utilização de mecanismos de cooperação internacional que abarcassem transferência de tecnologia e a comercialização dos meios de acesso ao espaço, o que estava diretamente relacionado à melhoria da infraestrutura da base de Alcântara. A execução dos projetos estava inserida no Plano Plurianual de Investimentos (PPA) 2004-2007, ainda que o documento destacasse também a necessidade de recursos que seriam decorrentes das parcerias internacionais e da comercialização das atividades de Alcântara (AEB, 2004).

Por outro lado, para além dos elementos previstos pelo Programa, é necessário entender as definições e o desenvolvimento da atividade espacial brasileira a partir do quadro político mais amplo, no qual se pode observar a influência de três fatores principais: o acidente da

base de Alcântara, em 2003; a orientação da política externa – que, como exposto acima, já se fazia presente na condução das parcerias do setor – e; a vinculação construída entre o setor e os projetos da política de Defesa.

A tragédia da explosão de partes do terceiro protótipo do Veículo Lançador de Satélites (VLS-V03), em 2003, foi considerada, pelas investigações posteriores realizadas pela Câmara dos Deputados e pela Força Aérea, como resultante de erros administrativos, baixo orçamento, falta de uma política de promoção de recursos humanos e despreço do setor na agenda política do país nos últimos anos (SILVA, 2012; COMANDO DA AERONÁUTICA, 2004). Frente ao acidente, a decisão do governo foi priorizar o aspecto da infraestrutura do setor nos projetos prioritários e promover cooperação com outros países voltada para a melhoria da Base.

Nesse sentido, uma das primeiras parcerias foi estabelecida com a Rússia, com o objetivo de investigar as possíveis causas do acidente mais a fundo. A cooperação é, também, base para a retomada do projeto de veículos lançadores denominado “Cruzeiro do Sul”, o qual “prevê investimentos de US\$ 750 milhões (valores de 2004) para a construção de cinco foguetes em dezessete anos” (ROLLENBERG, 2009, p. 40).

A questão de Alcântara também foi uma motivação para o acordo no setor com a Ucrânia. No entanto, essa cooperação era mais ambiciosa: o projeto era voltado para o desenvolvimento conjunto do veículo lançador Cyclone 4, sendo responsabilidade da parte ucraniana gerir o aspecto tecnológico do veículo, enquanto a parte brasileira seria responsável por garantir o centro de lançamento, que seria a própria base de Alcântara. Para cuidar da comercialização dos lançamentos e da comercialização das atividades do CLA, ambos os países criaram a empresa binacional Alcântara Cyclone Space (ACS), em 2006 (AMARAL, 2010). A cooperação com a Ucrânia foi a prioridade do governo acerca das relações exteriores do setor espacial, sendo que nos primeiros anos buscou-se avançar as negociações, de modo a garantir o mais rápido possível a materialização do projeto.

Outra importante parceria internacional foi a continuação do projeto CBERS, realizado com a China. Desde seu início, em 1988, o projeto se tornou prioridade para o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e é “referência internacional em processamento de imagens de observação da Terra e sensoriamento remoto” (ROLLENBERG, 2010, p. 54). De acordo com estudo divulgado pela Câmara dos Deputados em 2010, a vantagem do projeto CBERS é que, pelo envolvimento chinês, seus recursos orçamentários são garantidos, ao contrário da situação de outros projetos nacionais.

No caso da Defesa, a associação mais direta com o setor aeroespacial foi expressa com a PDN, que menciona o âmbito aeroespacial como uma das preocupações da Defesa brasileira, visto que seria um dos principais motivos de disputas no contexto internacional em questão. Segundo o documento, embora os avanços tecnológicos tenham gerado maior eficiência nos sistemas militares, sobretudo nos países desenvolvidos, essa situação gera vulnerabilidades que podem ser exploradas “com o objetivo de inviabilizar o uso dos nossos sistemas ou facilitar a interferência à distância” (BRASIL, 2005).

Na END, a relação entre Defesa, desenvolvimento tecnológico e setor aeroespacial ficou mais articulada devido à definição de projetos prioritários, destacando-se a fabricação de veículos lançadores de satélites, de satélites – especialmente os geoestacionários, de telecomunicações e sensoriamento remoto – e desenvolvimento de tecnologias de comunicação, comando e controle e de determinação de coordenadas geográficas (BRASIL, 2008).

As principais instituições públicas do setor – o Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE), vinculado à Força Aérea, e o INPE, vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia – engajaram-se, sobretudo, no desenvolvimento de veículos lançadores de satélites e equipamentos relacionados e na produção de satélites. Dentre os projetos do IAE encontram-se o veículo lançador de satélites VLS-1, iniciado na década de 1990 e, até 2011, encontrava-se em fase de desenvolvimento; os foguetes de sondagem VS-40, VS-30 e VS-30 Orion; e o Projeto de Sistemas inerciais para aplicação aeroespacial (SIA), com o objetivo de integrar os componentes do VLS-1.

No caso do INPE, por sua vez, destacam-se o Satélite de Coleta de Dados (SCD), lançado ainda na década de 1990; a Plataforma Multimissão, em fase de desenvolvimento, voltada para o fornecimento de dados para monitoramento ambiental; e o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações estratégicas (SGDC), criado com o objetivo de aumentar a segurança das comunicações entre os órgãos governamentais e para expandir o acesso nacional à banda larga. O projeto é liderado pela empresa Visona, uma joint venture entre a Embraer e a Telebrás (AEB, online).

Os projetos de maiores destaques, por seu turno, são decorrentes de cooperação internacional que, além das já mencionadas iniciativas com a Ucrânia e a China, abarcam também o foguete de sondagem VSB-30 e o foguete de lançamento de microsatélites VLM-1, ambos em parceria com a Alemanha, iniciados em 2004 e 2014, respectivamente.

Com base nessas questões, é possível perceber que o papel do setor aeroespacial no Brasil, assim como na Argentina, também foi influenciado por uma orientação novo desenvolvimentista do governo, o qual, além de resgatar a importância do setor na agenda política

do país, buscou incorporá-lo nas iniciativas voltadas ao incentivo da produção nacional de C&T e da atividade industrial. No entanto, no caso brasileiro, a relação entre Defesa, setor aeroespacial e desenvolvimento foi construída de modo mais expressivo: as atividades aeroespaciais são um componente fundamental da política de Defesa e, esta, ao mesmo tempo, é o ordenador das prioridades daquele setor. Essa relação é decorrente, em parte, da dominância que as Forças Armadas, principalmente a Força Aérea, possuem na definição e na execução dos projetos.

A dimensão do padrão de relacionamento entre Argentina e Brasil, no período analisado, foi influenciada pelas mudanças nas orientações da política externa e da Defesa efetuadas pelos novos governos. Dentre essas mudanças, a convergência da orientação político-econômica dos governos em ascensão, a busca pela autonomia, o posicionamento mais revisionista da ordem liberal internacional, a visão da cooperação regional como parte fundamental da diplomacia e da Defesa, bem como a articulação de ambas para promover a inserção internacional dos países são alguns dos pontos de convergência que produziram um ambiente favorável à manutenção de uma postura cooperativa e ao aprofundamento em setores tradicionais, como o nuclear. No entanto, apesar desses pontos em comum, percebe-se a permanência de elementos de rivalidade, os quais são mais expressivos em setores da vida política dos países que são considerados como mais diretamente relacionados à defesa da soberania. Esses elementos contribuem para uma constante reedição de um padrão dialético de relacionamento entre Argentina e Brasil.

Conforme destacado anteriormente, ambos os países foram centrais para a elaboração e condução de processos de integração regional na linha do denominado “regionalismo pós-neoliberal”. Para Saraiva (2012), a relação brasileiro-argentina teve importância central para o reordenamento do MERCOSUL na década de 2000, cujas atividades no início do período foram deterioradas pela crise econômica argentina e cambial brasileira. Medidas como a criação do Parlamento do Mercosul, o Fundo de Convergência Estrutural e o Mercosul Social foram importantes para a institucionalização do bloco e a ampliação das áreas de trabalho para questões de desenvolvimento e infraestrutura. Soares e Milani (2016), por sua vez, entendem que a atuação conjunta frente ao resgate do Mercosul foi um dos principais elementos da estratégia de oposição à ALCA, em 2005.

Ainda no âmbito regional, a parceria brasileiro-argentina teve papel central na criação e consolidação da Unasul. Nessa questão, a visão da busca pela autonomia tendo como uma de suas diretrizes o afastamento gradual frente aos EUA foi peça chave no processo de cons-

trução de uma identidade estratégica regional, a qual seria um dos principais elementos da formação da instituição e foi fomentada por ambos os países (VITELLI, 2016).

No que tange à Unasul e, mais especificamente, ao CDS, cabe ressaltar que o apoio brasileiro e argentino à instituição é resultante da valorização do entorno sul-americano na política externa e na Defesa de ambos os países, porém o significado das relações na esfera sub-regional é diferente: no caso da Argentina, a cooperação é parte constitutiva fundamental da sua política de Defesa; no caso do Brasil, a importância é mais localizada na construção do ambiente regional como um possível primeiro destino para as exportações da indústria de Defesa, como ficou evidenciado nos documentos do setor. Em outras palavras, os processos de cooperação são, de fato, importantes para a Defesa brasileira, mas ocupam um lugar secundário frente às maiores preocupações.

Nessa questão, é possível afirmar que a convergência da valorização das relações sul-americanas possuem um significado diferente na visão de cada país: no caso da Argentina, a cooperação regional é fundamental para a política de Defesa de modo mais amplo; no caso do Brasil, a importância é mais localizada na construção do ambiente regional como um possível primeiro destino para as exportações da indústria de Defesa. Esse momento de desencontro específico em um panorama de convergência mais amplo é parte de um dos aspectos que fomentaram a rivalidade brasileiro-argentina no século XXI: a retomada de aspirações de liderança regional do Brasil e as desconfianças argentinas decorrentes (MIRANDA, 2009).

Na dimensão bilateral, houve avanços no aspecto econômico no sentido de tentar superar as assimetrias. O contexto era favorável ao Brasil, que apresentava um resultado superavitário nas relações comerciais, nas quais a pauta de exportação do país era de produtos manufaturados (BUENO; CERVO, 2012). Um dos dispositivos desenvolvidos pelos países foi a assinatura do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), em 2006, que “previa a proteção de setores da indústria nacional quando as exportações do país vizinho ameaçassem causar dano à economia do país” (SARAIVA, 2012, p. 137). Contudo, o mecanismo não surtiu os efeitos desejados na diminuição das assimetrias econômico-comerciais, as quais também constituíram um fator de desconfiança.

No âmbito da cooperação em Defesa, além da formação da Unasul e do CDS, outra iniciativa de destaque foi a participação conjunta em operações de paz. Soares e Januário (2018) enfatizam o papel da Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (Minustah) como um ponto de inflexão, sendo que, no lado brasileiro, foi a primeira vez que o país liderou uma missão de paz e, no lado argentino, apesar de ter um histórico robusto em participações nesses projetos, o governo buscou construir o envolvimento na Minustah “como uma

iniciativa capitaneada por Estados sul-americanos baseada no entendimento e na solidariedade, contraposta, deste modo, às interferências realizadas por países desenvolvidos” (SOARES; JANUÁRIO, 2018, p. 155). Para os autores, a atuação conjunta nessa missão é um importante exemplo da busca de uma coordenação diplomático-militar, tendo em vista a aceitação argentina da liderança brasileira e a nomeação de um oficial argentino como subcomandante da missão.

Outra importante área de cooperação entre Argentina e Brasil no século XXI foi a nuclear. As conversas acerca das possibilidades de cooperação iniciaram-se em 2003, tendo diversas reuniões e declarações conjuntas<sup>40</sup> sobre o assunto até 2008, quando o presidente Lula e sua homóloga argentina, Cristina Fernández de Kirchner, assinaram uma Declaração Conjunta segundo a qual “a constituição de uma comissão binacional responsável pelo desenvolvimento de um modelo de reator nuclear de potência que atenda às necessidades dos sistemas elétricos dos dois países e, eventualmente, da região” (BRASIL, 2008). Em setembro do mesmo ano, no Brasil, os presidentes emitiram uma Declaração Conjunta em que “ressaltaram a importância das discussões sobre a constituição de uma Empresa Binacional de Enriquecimento” (BRASIL, 2008) por meio da Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN), criada no encontro de fevereiro do mesmo ano.

Em janeiro de 2010, na Argentina, a Comissão Nacional de Energia Nuclear e a Comisión Nacional de Energia Atómica firmaram o Acordo de Cooperação sobre o Projeto do Novo Reator de Pesquisa Multipropósito, que definiu os modelos dos reatores que seriam desenvolvidos conjuntamente. Estes seriam destinados às mesmas aplicações e teriam características técnicas semelhantes (BRASIL, 2011). Por outro lado, o documento destaca que as instituições manterão suas independências técnicas e econômicas e que “uma vez concluídos os projetos básicos, nas suas etapas posteriores ambos os empreendimentos serão conduzidos de forma independente” (BRASIL, 2011). Contudo, nos acordos firmados não houve outras menções sobre a Empresa Binacional de Enriquecimento (EBEN) citada em 2008.

Por um lado, a decisão pela produção de um reator comum é fruto das iniciativas de aprofundamento da cooperação em um dos setores de maior peso no processo de aproximação dos dois países, conforme abordado no capítulo anterior, bem como da valorização da área de C&T e sua vinculação ao projeto de desenvolvimento nacional dos governos em questão (BATTAGLINO, 2011). Contudo, as limitações dessa iniciativa ficam mais evidentes no pro-

---

<sup>40</sup> Desde o início do governo Lula, houve o Memorando de Entendimento assinado pelos ministros das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, e da Argentina, Rafael Bielsa. Destaca-se também a declaração conjunta assinada entre o ministro de Minas e Energia do Brasil, Silas Roundeau, e o ministro de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços da Argentina, Julio de Vido.

jeto de criação da EBEN. No que diz respeito às dificuldades, Vera e Colombo (2014) destacam o peso de se utilizar tecnologias diferentes na realização de projetos tecnológicos conjuntos<sup>41</sup>. Argüello entende que outro importante entrave nessa cooperação foi a dificuldade de se estipular um modelo administrativo que salvaguardasse o modo de funcionamento da tecnologia nuclear que o Brasil recusa divulgar (ARGÜELLO in VERA, COLOMBO, p. 11).

Nessa perspectiva, Vera e Colombo afirmam que o papel que a tecnologia nuclear desempenha nos objetivos da Marinha Brasileira no âmbito da Defesa faz com que “dito setor das Forças Armadas se mostre reticente à cooperação com a Argentina” (COLOMBO; VERA, 2014, p. 12). Vale destacar que os projetos no âmbito nuclear foram destinados à Marinha pela END e, portanto, trata-se de um ator importante no processo decisório. Desse modo, percebe-se que, em setores como o nuclear, o elemento de rivalidade, que se fez presente em diversas áreas da relação, torna-se mais evidente devido ao objeto da cooperação e, no caso brasileiro, os setores nacionais que detém a capacidade das escolhas políticas sobre a condução das atividades referentes a esse objeto (no caso, militares da MB).

A relação entre Argentina e Brasil na década de 2000 foi caracterizada pela ampliação das áreas de cooperação e pela vontade política de adensar projetos já existentes, inclusive em áreas em que a realização de parcerias seja dificultada pelo modo como o objeto em questão é tratado, como a nuclear. Por outro lado, a aproximação dos países nesse contexto adquiriu uma importância maior na dinamização da integração regional. Contudo, apesar da convergência das prioridades da política externa e da Defesa, as diferenças no modo como as mesmas foram tratadas influenciaram a dinâmica da cooperação: enquanto a Argentina concedeu uma importância maior ao papel da região na formulação da sua estratégia internacional e na política de Defesa, o Brasil entendia as relações regionais como uma das dimensões da sua política externa, porém não na mesma dimensão que o país vizinho.

Mesmo nos momentos em que a cooperação era efetivada, a presença da concepção de rivalidade se fazia sentir, seja pelas desconfianças de objetivos de liderança regional, seja pelas assimetrias no campo econômico. No entanto, são nos setores relacionados à defesa nacional que essa rivalidade se mostra de maneira mais expressiva, especialmente no caso das tecnologias duais, como a nuclear: junto com o receio de abrir mão do conhecimento produzido no setor, há a desconfiança acerca das intenções do outro sobre a utilização da tecnologia.

---

<sup>41</sup> A Argentina, em seu ciclo de produção do combustível atômico, utiliza reatores de potência com urânio natural e água pesada, enquanto os brasileiros operam por meio de urânio enriquecido e água leve. Outra diferença é que, no caso argentino, o processo de enriquecimento de urânio é feito por meio da difusão gasosa; no caso brasileiro, utiliza-se o processo de ultracentrifugação. Por se tratarem de processos tecnológicos distintos, desenvolvidos isoladamente pelos países, a cooperação na área torna-se mais complexa, visto que dificilmente os países tendem a abrir mão de informações dessas tecnologias.

#### 4.2 A questão da autonomia e da rivalidade na cooperação aeroespacial

A configuração das três dimensões abordadas anteriormente, entre 2003-2010, constituíram o terreno em que a cooperação aeroespacial ocorreu. O aspecto da permissibilidade internacional foi marcado pela existência de uma ampliação relativa da margem de ação para os projetos de política externa e defesa de ambos os países, tendo em vista o lugar secundário da América do Sul na agenda política dos EUA e o ambiente regional favorável à atuação brasileira e argentina decorrente das relações entre os países e dos processos de integração. No âmbito da viabilidade nacional, a busca pela autonomia foi um dos princípios dos respectivos governos para a política externa e a defesa, ambos vinculados à promoção do desenvolvimento. O setor aeroespacial foi influenciado por esse panorama e importantes projetos foram resgatados, com ênfase em satélites para produção de informações prioritárias para os países e nos veículos de lançamento.

A dimensão do padrão de relacionamento foi caracterizada pelo engajamento dos governos Kirchner e Lula em ampliar e aprofundar as áreas de cooperação. Conquistas importantes nesse sentido foram a atuação conjunta para criação e funcionamento da Unasul, a atuação paralela em missões de paz, como a Minustah, e a coprodução do Reator Nuclear Multipropósito. Não obstante, esses avanços não ocorreram de modo linear e projetos importantes, como a EBEN, e as divergências quando da criação da Unasul foram decorrentes de diferentes percepções sobre o significado dessas ações para os dois países, bem como a permanência da noção de rivalidade nos atores políticos domésticos envolvidos nesse processo. Ainda assim, o compartilhamento, por parte do Brasil e da Argentina, da importância da relação bilateral para a conquista dos respectivos projetos de autonomia nacional favoreceu o avanço em projetos de cooperação, nas mais diversas áreas. O setor aeroespacial foi um dos casos em que os avanços e limitações decorrem da confluência das três dimensões.

A agenda política da relação bilateral brasileiro-argentina no período de 2003-2010 buscou enfatizar a importância dos setores de C&T e de sua articulação com a estratégia de desenvolvimento gestada por cada governo, o que deu impulso às atividades conjuntas no setor aeroespacial, definidas nos anos anteriores. Na Visita de Estado do presidente Lula à Argentina, nos dias 16 e 17 de outubro de 2003, um dos pontos ressaltados foi justamente os avanços nos projetos de interesse comum entre os países, com ênfase em atividades de desenvolvimento de veículos lançadores de satélites, nas potencialidades do uso do Centro de Lançamento de Alcântara e na articulação de uma missão conjunta de construção de um satélite

voltado para a observação dos territórios do Brasil, da Argentina e dos países da região (BRASIL, 2003b).

Essa Vista de Estado foi posterior ao encontro dos então ministros das Relações Exteriores do Brasil e da Argentina, Celso Amorim e Rafael Bielsa, respectivamente, que ocorreu em Assunção, em agosto de 2003. Esse encontro resultou em um Memorando de Entendimento<sup>42</sup> no qual os chanceleres destacavam o interesse mútuo em criar projetos conjuntos no quadro dos programas espaciais dos países, com ênfase no desenvolvimento de satélites e sensores, bem como em possibilitar a participação da Argentina nas futuras atividades do CLA (BRASIL, 2003a).

Entende-se que o fomento à identificação de projetos comuns capazes de sustentar uma cooperação aeroespacial mais aprofundada é fruto da orientação político-diplomática dos governos em ascensão de estabelecer uma parceria mais robusta. Ao mesmo tempo, esse movimento mantém, no que tange à trajetória específica da cooperação aeroespacial, uma tendência iniciada no fim da década de 1980, quando da criação do Grupo de Trabalho Conjunto Brasileiro-Argentino sobre Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior<sup>43</sup>. Até 2003, o Grupo de Trabalho havia realizado sete reuniões, composta por membros vinculados aos setores da política espacial, política externa e Defesa, com o objetivo de apresentar um panorama das respectivas atividades realizadas no âmbito espacial, as missões de curto e longo prazo e encontrar áreas de interesse comum.

É interessante notar que, conforme consta nas atas das reuniões do Grupo de Trabalho<sup>44</sup>, este também discutia atualizações de questões políticas não diretamente relacionadas ao setor espacial. Um dos casos que mais chama atenção é que, durante a IV Reunião, realizada em Brasília, entre 18 e 19 de agosto de 1994, a delegação brasileira apresentou um panorama mais geral da atualização da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), assunto que, internamente, foi tratado de modo altamente sigiloso, mes-

---

<sup>42</sup> Embora não seja objeto central do tema discutido, é válido mencionar que, nos mesmos acordos apresentados, a cooperação no âmbito nuclear é igualmente estimulada, visando, inclusive, aprofundar os projetos existentes no que tange à dimensão do desenvolvimento tecnológico. Desse modo, entende-se que havia, por parte dos representantes do Executivo de ambos os países, um interesse comum na formulação de uma cooperação mais engajada no âmbito da denominada tecnologia dual.

<sup>43</sup> O contexto da criação do Grupo foi discutido mais detalhadamente no capítulo 2.

<sup>44</sup> O acesso às atas das reuniões foi possibilitado por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), em contato com três instituições: INPE, Departamento do Centro Tecnológico da Aeronáutica (DCTA) e AEB. Os protocolos dos pedidos serão informados nas notas de rodapé, quando a documentação referente for mencionada. Os pedidos, uma vez respondidos, ficam disponíveis no site da LAI e podem ser acessados por meio dos protocolos iniciais.

mo após a redemocratização<sup>45</sup>. Em contrapartida, a delegação argentina apresentou os antecedentes regulamentares e administrativos vigentes sobre o assunto no país (BRASIL, 1994)<sup>46</sup>.

O fato de existir um nível de compartilhamento sobre um assunto tratado de modo tão restrito e que diz respeito a uma temática considerada crucial para a soberania nacional aponta para a importância da construção de um ambiente constituído com o máximo de transparência possível sobre os objetivos dos possíveis projetos de cooperação. Nesse sentido, vale retomar o contexto da reunião: a visão dos governos brasileiro e argentino era de que a inserção internacional de seus países deveria ocorrer de modo articulado às normas internacionais e, no caso do setor espacial, essas normas definiam, sobretudo, o uso pacífico da tecnologia e a divulgação dos objetivos que se tinha com sua utilização. Era, também, o momento de adesão de ambos os países aos regimes de não-proliferação, abandonando o tradicional posicionamento antagônico aos mesmos, como forma de evitar possíveis entraves perpetrados pelas grandes potências ao desenvolvimento de seus programas espaciais<sup>47</sup>. Assim, as discussões sobre as atualizações das políticas de exportação e os objetivos de se desenvolver atividades espaciais eram fundamentais para consolidação da confiança mútua, no âmbito bilateral, e para não despertar posicionamentos contrários dos países detentores da tecnologia.

Em relação às discussões das áreas de interesse, as reuniões iniciais do Grupo de Trabalho enfatizaram a utilização de satélites dos respectivos países para testar os equipamentos e o funcionamento de estações terrenas de rastreamento, busca pela compatibilização dos protocolos de comunicação terra-satélite e promover melhorias na conexão informática de ambos. A partir de 1996, com a assinatura do Acordo-Quadro, os debates sobre os interesses comuns se tornaram mais objetivos, tendo em vista que os principais projetos de cooperação tinham sido especificados: definição dos aspectos técnicos do SABIA-3, participação brasileira do projeto do satélite argentino SAC-C, proposta brasileira de cooperação bilateral no foguete Sonda III e fomento de visitas mútuas nas instalações tecnológicas de cada país, as quais envolveriam as principais instituições comprometidas com a execução dos projetos (AEB, DCTA, INPE e CONAE) (BRASIL, 1996; BRASIL, 1997).

---

<sup>45</sup> Sobre essa questão, Magalhães (2016) discute em sua tese a dificuldade de se obter informações sobre as atualizações, o modo de funcionamento da PNEMEN e seu impacto no sistema brasileiro de exportações de armas, sendo que as únicas informações disponíveis diziam respeito ao seu caráter secreto e sua origem durante o regime militar (1964-1985).

<sup>46</sup> E-SIC, 01390000764201859 (protocolo). Data de resposta: 13/04/2018.

<sup>47</sup> O posicionamento dos EUA, por exemplo, no assunto foi construído com práticas que visavam, de fato, impedir avanços nos programas espaciais dos países latino-americanos, especialmente na tecnologia de meios de acesso ao espaço. Zaborsky (2003) destaca a adoção do então presidente Bill Clinton, em 1993, de uma política de não incentivar programas de produção de VLS de nações não vinculadas ao MTCR, assim como de desencorajar novos países que buscassem o desenvolvimento dos veículos, tendo em vista a perspectiva das ameaças da proliferação nuclear.

Durante essas reuniões, as delegações discutiram também elementos além da cooperação tecnológica, como a existência de parcerias com terceiros países, o ingresso nos regimes de não-proliferação e a coordenação de posições em organismos multilaterais. Nesse último ponto, a atuação das delegações brasileiro-argentina frente ao Comitê sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior (COPUOS) ocorria de forma articulada e defendia principalmente uma revitalização da agenda de trabalho em prol de temáticas como a delimitação e a definição do espaço exterior e dos benefícios de sua utilização.

Contudo, em meio às crises políticas e econômicas pelas quais os países passaram e a redefinição das prioridades e da condução da política espacial, influenciadas pela mudança nas estratégias de desenvolvimento, os primeiros anos desde os acordos assinados não apresentaram grandes evoluções nos projetos. Foi nesse contexto que os governos de Lula da Silva e Néstor e Cristina Kirchner retomaram as iniciativas. Um primeiro reflexo dessa orientação pode ser encontrado na reunião do Grupo de Trabalho nos dias 3 e 4 de agosto, em Buenos Aires. Na ocasião, as delegações discutiram a atualidade e a viabilidade do projeto SABIA-3. Discutiuiu-se também os detalhes do projeto de lançamento conjunto do foguete brasileiro VS-30 com carga útil argentina, previsto para ocorrer em 2005. No que tange a esse projeto, a parte argentina mencionou uma nova proposta, que incluiria uma segunda etapa lançamento, porém a parte brasileira indicou a preferência por concluir o projeto inicialmente definido (BRASIL, 2004).

Apesar dos atrasos nos projetos de desenvolvimento tecnológico conjunto, a ata da reunião de 2004 destaca o sucesso de outras iniciativas de cooperação, como os ensaios das missões dos satélites argentinos SAC-C e SAC-A, no Laboratório de Integração e Testes (LIT) do INPE, e manifestou a intenção de seguir a cooperação com os satélites SAC-D e SAOCOM. Com base nos resultados positivos, a delegação argentina sugeriu a participação brasileira no desenvolvimento do projeto de um radar aerotransportado, que era produzido nos marcos da missão SAOCOM, porém a parte brasileira indicou que já havia uma empresa nacional que oferecia os serviços de radar ao país.

O interesse argentino de aprofundar a cooperação também se manifestou no entendimento de que o compartilhamento de informações das atividades desenvolvidas e a convergência dos programas espaciais deveriam extrapolar a cooperação em projetos específicos, mas alcançar objetivos comuns, que seriam o primeiro passo para se formar uma agência espacial regional. Contudo, a parte brasileira considerava que esses avanços demandariam um tipo de integração que incluísse dimensões acadêmicas, políticas e empresariais que, por sua

vez, precisariam de um suporte institucional para o qual seria fundamental a disponibilidade orçamentária e de massa crítica científica (BRASIL, 2004).

O ano de 2005 foi importante na definição dos projetos. Em setembro, o Grupo de Trabalho realizou a IX reunião, em que se discutiu o prosseguimento do projeto do satélite. Nesse ponto, a delegação argentina informou que o país passaria a receber imagens dos satélites estadunidenses da “National Oceanographic and Atmospheric Administration”, um dos quais contaria com carga útil argentina. Nesse quadro, a delegação brasileira informou o interesse de seguir na cooperação voltada para as áreas de meio ambiente, hidrografia e agricultura e, sendo assim, as partes se encontrariam no mesmo mês para reavaliar as especificações da missão. Ainda no âmbito de satélites, a reunião abordou os detalhes finais para fechar o acordo de realização dos testes da missão SAC-D/Aquarius no LIT. Já na questão do lançamento do foguete, a delegação argentina informou a necessidade de adiar a operação para 2006 (BRASIL, 2005a).

As revisões do projeto do satélite SABIA-3 foram consolidadas no Protocolo Complementar ao Acordo-Quadro, assinado em 2005, o qual definia que o programa de cooperação para desenvolvimento do satélite deveria ser iniciado no mais curto prazo, por meio do INPE e da CONAE, abrangendo os segmentos: desenvolvimento de satélites, serviços de lançamento dos satélites e telemetria, rastreamento e controle (TT&C)<sup>48</sup>, e cada parte ficaria responsável por 50% dos investimentos do projeto. Por outro lado, foram mantidos os objetivos da missão. O ponto mais importante do acordo, portanto, foi acelerar as atividades para que pelo menos as definições mais gerais e técnicas fossem atingidas em um prazo mais curto (BRASIL, 2005b).

Em 2007, na X reunião do Grupo de Trabalho, o grupo retomou as discussões sobre o projeto do SABIA-3, tendo em vista a evolução dos respectivos programas espaciais, e concordou em convocar outra avaliação acerca das questões técnicas do projeto. A reunião abordou também o lançamento do foguete suborbital, cuja realização foi postergada para outubro de 2007 (BRASIL, 2007a).

Dentre os projetos assinados no fim da década de 1990, o primeiro concretizado foi o lançamento do foguete brasileiro VS-30 com experimentos argentinos e brasileiros, no dia 16 de dezembro, ainda que o processo tenha levado dez anos para acontecer. Embora não haja uma justificativa nos relatórios do Grupo de Trabalho, os documentos referentes ao lançamento, denominado “Operação Angicos”<sup>49</sup>, obtidos via LAI<sup>50</sup>, indicam que a demora ocorreu de-

---

<sup>48</sup> Atividades relacionadas à operacionalização, monitoramento e controle dos satélites.

<sup>49</sup> O nome da operação foi uma homenagem à cidade de Angicos, no Rio Grande do Norte.

vido a diversas solicitações por parte da Argentina, por problemas na carga útil ou nos equipamentos solo, dificuldades orçamentárias e pela “falta de experiência em relação aos procedimentos legais a serem obedecidos por [...] em relação à antecipação do preparo da documentação de exportação e importação dos equipamentos e materiais da carga útil” (COMAER, 2007b).

A responsabilidade brasileira na operacionalização da Operação Angicos foi fornecer o foguete de sondagem VS-30 e o Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI) como base para o voo e local de controle do mesmo. O VS-30 é um veículo de um estágio, que constituía o primeiro estágio do foguete SONDA III. A motivação para o desenvolvimento do veículo veio, de um lado, do interesse do Centro Espacial Alemão (DLR), em 1996, por um veículo suborbital para ser lançado na Europa e, de outro, do interesse brasileiro na realização de experimentos em ambientes de microgravidade, onde a utilização de foguetes suborbitais apresentava maior custo-benefício. Desse modo, o desenvolvimento do foguete foi resultado de uma parceria da DLR com a AEB, em 1997, sendo que a contribuição da primeira ocorreu “na definição do que seria o veículo e nas dimensões limites da carga útil” (COMAER, 2007c). Apesar de ser um veículo totalmente voltado para o uso civil, o programa sofreu embargos tecnológicos, sobretudo dos EUA, cuja alegação era o posicionamento de não estimular projetos de foguetes de sondagem no Brasil.

No que tange à relevância da Operação, o relatório do COMAER expõe que, para o Brasil, trata-se do fortalecimento do programa nacional de foguetes de sondagem e, pelo caráter regional da cooperação, “a utilização de nossos foguetes por um parceiro sul americano pode contribuir para um aumento de demanda que viabilize uma produção seriada no país” (COMAER, 2007c). No caso da Argentina, por sua vez, a utilização do VS-30 possibilitou a realização de experimentos importantes de sistemas e componentes produzidos internamente que não contavam com um ambiente adequado serem testados. Ademais, o Comando afirma também que os experimentos argentinos poderiam ser utilizados pelo Brasil em compras no âmbito do Mercosul, uma vez que o país já utiliza materiais semelhantes que são importados de terceiros. De modo geral, o documento apresenta a perspectiva de que a Operação possa contribuir para o aumento da integração regional sul-americana no setor, “que pode se transformar em intercâmbio na área comercial” (COMAER, 2007c).

De acordo com o relatório, tendo em vista os resultados positivos da Operação, a CONAE tem interesse em seguir usando os foguetes brasileiros e, inclusive, em aprofundar a complexidade da cooperação, envolvendo um maior comprometimento em questões de con-

---

<sup>50</sup> E-SIC, 60502000730201819 (protocolo). Data de resposta: 15/05/2018.

trole e do sistema utilizado. A posição brasileira, no entanto, foi mais reticente, ressaltando que se trata de uma tecnologia sensível e que uma definição deveria passar pela aprovação do MRE, da AEB, além do próprio COMAER. Contudo, a realização de novos projetos não foi descartada (COMAER, 2007c).

Embora os pontos principais da cooperação para o Brasil tenham sido destacados como a manutenção do programa de foguetes de sondagem, é importante vincular o projeto à situação do programa espacial brasileiro de modo mais geral. A Operação Angicos foi realizada no CLBI, base de tamanho e capacidade de infraestrutura menores em relação ao CLA. Conforme consta no relatório elaborado pelo COMAER, além do lançamento do foguete, o CLBI foi o centro de coleta de dados da operação. Por outro lado, sua escolha foi também fruto da avaliação do contexto mais amplo das atividades brasileiras, onde o CLA apresentava a tendência de ser destinado de modo cada vez mais exclusivo aos lançamentos de veículos de maior porte, visando o ingresso de Alcântara no comércio internacional de lançamentos.

Nesse ponto, cabe ressaltar que a expectativa do governo brasileiro com a parceria de maior destaque no momento – Ucrânia – era bastante alta, ainda que os problemas para a aprovação das especificidades técnicas e logísticas tivessem um peso considerável no processo<sup>51</sup>. Ainda assim, com o objetivo de resguardar Alcântara para lançamentos de maior porte, visando um mercado mais especializado, era importante retomar as atividades do CLBI, especialmente no seu aspecto de controle de dados à distância e na operacionalização de foguetes de menor porte, como o VS-30.

Além do lançamento conjunto, em 2007 Argentina e Brasil realizaram uma nova avaliação do projeto do satélite, que resultou em sua redefinição. O novo projeto, denominado SABIA-MAR, foi divulgado na Declaração Conjunta dos presidentes Lula da Silva e Fernandez de Kirchner, em janeiro de 2008, e teve sua missão redefinida para a observação costeira e oceânica (BRASIL, 2008a). De acordo com Matos (2014, p. 705), o projeto foi reformulado para a produção de dois satélites de observação dos oceanos, com o objetivo de “ampliar a capacidade autônoma dos dois países em adquirir dados e informações sobre a região sul do Oceano Atlântico”. A nova missão tem por aplicações o estudo do ciclo de carbono, da bios-

---

<sup>51</sup> Ao longo dos primeiros anos desde a consolidação da cooperação, em 2000, os principais entraves ocorreram no âmbito jurídico, no que diz respeito à formação da empresa binacional ACS e sua forma de financiamento, e na questão quilombola, em Alcântara, a qual, desde a criação da Base, na década de 1980, não havia sido resolvida. Essa questão se acirrou em meados dos anos 2000, devido ao fato de que, para que o CLA pudesse se tornar um Centro de atividades comerciais internacionais, era fundamental a ampliação de sua área física, o que iria interferir no espaço que foi destinado para alocar a comunidade quilombola, desde a sua expulsão durante o regime militar.

fera marinha, a identificação de zonas potenciais de pesca, verificação de eventos como vazamento de petróleo, entre outros (AEB, 2014).

O novo projeto foi retomado na segunda Declaração Conjunta dos presidentes, resultante do encontro em Brasília, em 2008. O documento definia que os aspectos orçamentários e o cronograma do programa de trabalho deveriam ser definidos até o fim de 2008. Ademais, uma vez determinados os aspectos técnicos, a equipe de execução deveria levar em conta, na escolha do veículo lançador, a possibilidade de utilização do Cyclone-4, partindo de Alcântara (BRASIL, 2008b). Contudo, Carvalho (2011) destaca que, até o fim de 2010, não havia sido definida nenhuma fonte de financiamento para a continuidade e finalização do projeto, o que constitui um quadro bastante pessimista, tendo em vista sua criação em 1997.

Em pedido encaminhado via Lei de Acesso à Informação (LAI), solicitando documentação referente ao Comitê de Implementação do satélite argentino-brasileiro SABIA-3<sup>52</sup>, posteriormente transformado e SABIA-MAR, a AEB respondeu, no dia 08 de outubro de 2018, que não havia nenhuma documentação sobre o projeto SABIA-3 e que a última participação da instituição na cooperação com a Argentina ocorreu na assinatura do protocolo de intenções entre a AEB e a CONAE sobre o satélite SABIA-MAR, em 2014. De fato, não há nenhuma menção ao projeto SABIA-3 ou SABIA-MAR nos Relatórios de Gestão<sup>53</sup> da Agência, desde a assinatura do projeto, em 1997, até 2010.

Em relação à participação do INPE, os Relatórios de Gestão da instituição também não possuem nenhuma menção ao projeto SABIA-3 ou SABIA-MAR. Em pedido encaminhado via LAI<sup>54</sup>, questionando o processo de encaminhamento dos projetos em suas duas fases, a instituição declarou que sua participação até o momento tinha ficado restrita à FASE A, a qual diz respeito às definições mais gerais e técnicas. Por outro lado, informou que, até essa fase, não houve nenhum cerceamento tecnológico ao projeto.

Apesar de a pesquisa ter seu marco temporal limite no ano de 2010, é interessante apresentar algumas questões: a redefinição do projeto SABIA-3 em SABIA-MAR, que aconteceu 10 anos depois da criação do primeiro, ficou interrompida até 2012 e, apenas no final de 2013 que a Fase A, a etapa mais preliminar do projeto, foi concluída. Nos Relatórios de Gestão da AEB, o projeto SABIA-MAR só aparece como uma das iniciativas em que o Brasil está envolvido em 2012, ainda que sua redefinição tenha ocorrido anos antes. De acordo com Marco Antônio Chamon, gerente brasileiro do projeto, a mudança da missão foi decorrente,

---

<sup>52</sup> E-SIC, 01390001773201867 (protocolo). Data de resposta: 08/10/2018.

<sup>53</sup> Relatórios de Gestão são documentos elaborados pelos órgãos públicos brasileiros com o objetivo de apresentar a prestação de contas sobre as atividades realizadas em um determinado ano.

<sup>54</sup> E-SIC, 01390001815201860 (protocolo). Data de resposta: 25/09/2018.

dentre outros fatores, da limitação orçamentária frente aos demais projetos espaciais em que ambos os países estavam envolvidos. Para Chamon, a redefinição dos objetivos implica na criação de uma nova missão e, por isso, o projeto dos países no desenvolvimento de satélites não pode ser considerado como atrasado (CHAMON, 2013).

Os projetos de cooperação entre Argentina e Brasil materializam os limites e alcances de uma iniciativa mais ousada de cooperação de países que, no âmbito bilateral, possuem um histórico de rivalidade e que, apesar dos avanços do processo de consolidação da confiança mútua e do aprofundamento das áreas de cooperação, apresenta-se como uma barreira importante no avanço dos projetos. No âmbito doméstico, a alternância entre momentos de bonança e crise política e econômica que, quando no primeiro caso, aproveita-se o contexto para criar iniciativas importantes e válidas, porém de alto risco e comprometimento político e econômico que, quando no segundo caso, costumam ser parcial ou totalmente interrompidas e; no âmbito internacional mais amplo, a necessidade de encontrar brechas no sistema para realizar seus objetivos e ampliar a margem de barganha, buscando situações onde as restrições sejam as menores possíveis.

De fato, o setor aeroespacial conquistou avanços relevantes no escopo da cooperação brasileiro-argentina entre 2003 e 2010. Foi nesse momento que iniciativas criadas na década de 1990 se materializaram, com destaque para a Operação Angicos, uma iniciativa original de cooperação na área da tecnologia aeroespacial entre países em desenvolvimento. No entanto, o SABIA-3/SABIA-MAR, projeto mais enfatizado nas reuniões do Grupo de Trabalho, foi o mais postergado e mais problemático. As mudanças das necessidades dos programas espaciais dos dois países, as dificuldades relacionadas à determinação das fontes orçamentárias, juntamente com problemas políticos domésticos, acentuados com a crise econômica de 2008, e os outros projetos de satélites em que o INPE e a CONAE estavam envolvidos foram minando a prioridade do SABIA-MAR na agenda política brasileira e argentina, o que refletiu na agenda bilateral de cooperação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um primeiro momento, pode-se dizer que a análise da cooperação entre Argentina e Brasil no âmbito aeroespacial apresenta a convergência das prioridades de seus respectivos programas espaciais: o desenvolvimento de meios de acesso ao espaço e de satélites voltados para a geração de informações cuja produção é controlada por poucos atores e que nem sempre atende às necessidades de ambos os países. Contudo, mais do que expor o porquê da cooperação, buscou-se, com a presente pesquisa, apresentar o “como” a cooperação foi construída ao longo do tempo, de modo que o significado político dos projetos definidos, seus avanços e entraves pudessem ser entendidos a partir da realidade política doméstica de ambos os países e de sua interação com a política internacional.

Para tanto, para além de determinar quais foram as iniciativas conjuntas em determinado período, fez-se fundamental abordar o papel desses países no sistema internacional, os principais elementos do processo de formação do setor aeroespacial e a trajetória da relação bilateral. Com base nessas questões, propôs-se um modelo analítico baseado em três dimensões políticas que, embora não sejam as únicas a constituir o processo de cooperação, são essenciais para se entender justamente o modo como essa cooperação foi conduzida e quais questões podem emergir a partir desse modelo.

As dimensões da permissibilidade internacional, da viabilidade nacional e do padrão dialético de relacionamento são decorrentes de três pressupostos abordados nos dois primeiros capítulos: a condição de dependência, a possibilidade de ampliação da margem de autonomia de países dependentes no sistema internacional e a sombra da rivalidade, no caso específico da relação brasileiro-argentina. Essas condições se complementam quando se tem em vista as peculiaridades da tecnologia aeroespacial: o fato de ser tratada como tecnologia dual, de ser relacionada com a defesa da soberania nacional e sua vinculação com objetivos militares.

Assumir a condição de dependência como um dos pressupostos da atividade aeroespacial entre Argentina e Argentina e Brasil significa ter em mente que essa condição tem um peso no desenvolvimento do setor tão importante quanto possíveis motivações bélicas ou de competição por vantagens econômico-comerciais. No entanto, essas motivações não constituem, por si mesmas, o contexto de ascensão e crise do setor aeroespacial brasileiro e argentino. Em outras palavras, ainda que elementos como competição e guerra sejam parte do porquê da existência de atividades espaciais, não são os principais fatores que constituem o como essas atividades foram desenvolvidas nos países analisados. Por seu turno, esse posicionamento é decorrente de uma visão segundo a qual política e economia são esferas que devem ser trata-

das de modo mais complementar possível. Nesse sentido, apesar da tradição da separação de ambas para fins analíticos, essa mesma separação gera uma visão de mundo em que política e economia são questões distintas.

A condição de autonomia ou dependência dois países demanda o rompimento de algumas dicotomias, como a separação entre economia e política e a noção de doméstico e internacional como duas esferas independentes entre si. Outro conceito a ser revisado diz respeito à estrutura e seu caráter anárquico: antes de significar a ausência de um ator soberano dentre os Estados, deve ser entendida como resultante de relações sociais marcadas pelas dinâmicas dos modos de produção da vida material e social. Assim, a condição de autonomia/dependência adquire materialidade quando inserido no sistema capitalista.

No entanto, apesar da condição de dependência ser causa e consequência da inserção dos Estados no sistema, entende-se que a existência de brechas na estrutura e a possibilidade da ampliação das margens de ação dos Estados são elementos que possibilitam um nível de autonomia que, embora não seja total, é importante que faça parte do projeto político dos países dependentes. Em outras palavras, enquanto o contexto histórico do sistema internacional for marcado pelo capitalismo e a busca pela autonomia for um objetivo para os Estados dependentes, essa autonomia só pode ser entendida enquanto ação, enquanto movimento constante em direção à sua ampliação. Ainda que relativa, as possibilidades de sua ampliação dependem da coexistência, em determinado contexto histórico, a permissibilidade internacional e a viabilidade nacional, conectadas pela existência de um projeto político voltado para a ampliação da margem de ação.

Dentre as condições para a conquista de uma margem de ação autônoma, o desenvolvimento nacional e a produção doméstica de C&T são considerados como fundamentais. Contudo, não se trata de uma relação automática entre ambos, mas da existência, na estratégia de desenvolvimento, da articulação de mudanças na estrutura produtiva e social, de modo que os ganhos sejam compartilhados com toda a sociedade. De todo modo, a existência de um projeto nacional que abarque essas questões é um dos principais requisitos para a conquista da autonomia, e no setor aeroespacial não é diferente.

No caso da Argentina, a formação do setor aeroespacial foi marcada por um projeto político que vinculava a área à modernização do país e à garantia da soberania nacional. As atividades foram lideradas por setores militares e visavam, fundamentalmente, a conquista do VLS. No entanto, as prioridades do setor foram alteradas à medida em que os projetos políticos dos governos também assumiam outros objetivos. A crise do modelo desenvolvimentista e a consolidação da orientação mais liberal dos governos do fim dos anos 1980 e da década de

1990 definiram o tom das mudanças do setor aeroespacial: o abandono do projeto do VLS, o controle civil da administração e da execução das atividades, a priorização de parcerias internacionais – especialmente com os EUA – o foco no desenvolvimento de satélites e a adesão aos regimes internacionais de controle da tecnologia.

No caso brasileiro, o surgimento do setor teve uma dinâmica semelhante ao que aconteceu na Argentina: vinculado à estratégia de industrialização do país, impulsionado por setores militares, sendo que as atividades se concentravam na formação de recursos humanos e no desenvolvimento de meios de acesso ao espaço. Contudo, as mudanças da orientação político-econômica, também marcadas pela crise do nacional-desenvolvimentismo e o início das reformas liberais, implicou a mudança do significado da busca pela autonomia na agenda política do país. Essas mudanças influenciaram as atividades do setor, que alocou em segundo plano os esforços de desenvolvimento do VLS, priorizou os projetos em andamento com outros países e consolidou a liderança civil da gestão do setor.

Desse modo, observam-se importantes semelhanças nos processos de formação do setor aeroespacial de ambos os países: o envolvimento dos militares como principal impulso; a vinculação inicial com motivações bélicas; o auge e o declínio nos momentos de ascensão e desgaste do modelo desenvolvimentista, respectivamente; a noção de autonomia vinculada com a produção tecnológica doméstica, especialmente nos meios de acesso ao espaço.

Contudo, as diferenças, principalmente quando da redemocratização, acentuadas durante os governos de cunho liberal de ambos na década de 1990, são fundamentais para se entender os caminhos escolhidos na década de 2000: no Brasil, o modelo político-econômico adotado prejudicou o andamento dos projetos, provocando a paralisia de alguns, porém não houve o abandono das prioridades estabelecidas pela MECB; no caso argentino, por sua vez, projetos essenciais da década de 1970 foram, de fato, abandonados, porém o país conquistou importantes avanços no que elegeu como prioridade: a cooperação internacional e a área de satélites. Ademais, no Brasil, parte importante da execução das atividades do setor continuou sob a responsabilidade das Forças Armadas, as quais também determinavam quais seriam as prioridades do programa espacial nacional.

Os projetos de cooperação também foram influenciados pela dinâmica mais ampla das relações Argentina-Brasil, marcados por momentos de maior ou menor rivalidade, que se manifestam de modo mais ou menos intenso a depender do setor da cooperação, como os relacionados aos militares. Nesse sentido, a existência de um padrão dialético da relação significa, primeiramente, o resultado da relação histórica de dois países assumidamente rivais, quando de suas respectivas formações que, ao longo do tempo, conseguiram construir uma trajetória

particular de cooperação que, em determinados setores, a rivalidade manifesta-se de modo mais ou menos assertivo. Assim, a análise de um caso de cooperação exige levar em consideração a área em questão, o contexto histórico em que os países estão inseridos, as questões domésticas e o padrão dialético da relação.

Desse modo, com base nos aspectos teóricos e históricos dos primeiros capítulos, entende-se que o padrão dialético da relação e a busca pela autonomia foram as duas principais questões políticas que influenciaram a cooperação aeroespacial brasileiro-argentina, entre 2003 e 2010. Cabe destacar que a autonomia, na perspectiva teórica adotada, só pode ser entendida enquanto ação, enquanto um movimento constante. Contudo, uma primeira indagação que surge na interação dessas questões é: o que significa autonomia enquanto ação e o que a mesma tem a ver com a relação Brasil-Argentina no setor aeroespacial?

Neste caso, a ação de busca pela autonomia se faz presente no caráter dos dois projetos definidos: o lançamento conjunto de um veículo-suborbital brasileiro com carga útil argentina e o desenvolvimento de um satélite que atendessem as necessidades de ambos de informações bastante restritas no sistema internacional. No entanto, a busca pela autonomia perpassa, no panorama mais amplo, pelo contexto doméstico e internacional e, por isso, o modelo de análise proposto abarca as dimensões da permissibilidade internacional, viabilidade nacional e o padrão dialético de relacionamento.

A dimensão da permissibilidade internacional foi trabalhada a partir de duas variáveis: a influência dos EUA e o contexto político-econômico sul-americano. A presença estadunidense deixou de ser o elemento ordenador da política externa dos dois países, ao mesmo tempo em que a região não figurou entre as prioridades da sua agenda internacional, ainda que se mantivesse como sua zona de influência. Contudo, a baixa prioridade hemisférica não se traduziu em um abandono dos interesses da potência hemisférica na região, haja vista o posicionamento do país no que tange à ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda. Uma das consequências dessa configuração foi o fortalecimento de processos de regionalização focados na região sul-americana e voltados para dinâmicas que fossem além da dimensão econômica, tendo a Unasul como marco principal. A atuação conjunta do Brasil e da Argentina foi um elemento importante nesse processo, apesar da existência de divergências e de percepções de rivalidade, especialmente na visão argentina na busca brasileira por protagonismo, no início dos projetos.

Desse modo, entende-se que a dimensão da permissibilidade internacional consistiu em um momento histórico favorável à ampliação da margem de ação dos países no sistema internacional, de modo geral. O fortalecimento da posição política da América do Sul, o papel

da atuação conjunta do Brasil e da Argentina nos processos de regionalização e a queda da importância sul-americana na agenda política estadunidense constituiu um ambiente em que os projetos de ambos os países não enfrentassem maiores entraves para serem implementados.

A dimensão da viabilidade nacional abordou a orientação político-econômica e a transversalidade entre os setores da política externa, Defesa e política espacial de ambos os países. Ambas as variáveis configuram o papel político do setor aeroespacial e, portanto, trata-se de um ponto chave para se entender as dinâmicas da cooperação. No caso da Argentina, os governos referentes ao período 2003-2010, o modelo neodesenvolvimentista influenciou, além da agenda econômica, a orientação autonomista da política externa e a centralidade da questão militar no âmbito da Defesa. Neste setor, a partir de 2005, houve um aumento da preocupação com discussões referentes à atualização da sua institucionalidade, ao reaparelhamento das Forças Armadas, bem como à importância do entorno regional referente ao papel da cooperação para a política de defesa nacional. As definições estipuladas pelo processo de atualização das diretrizes normativas também destacaram o fomento à indústria de defesa nacional e a produção de C&T.

O resgate da produção científico-tecnológica também foi um dos pontos principais da condução do setor aeroespacial dos governos Kirchner, com destaque para a retomada de investimentos no escopo das tecnologias atinentes aos meios de acesso ao espaço. Esse resgate não foi isento de pressões internacionais, particularmente no que diz respeito às tecnologias mais vinculadas ao âmbito militar. Contudo, governo Kirchner optou por continuar o projeto, implementando medidas que diminuíssem desconfianças dos demais países. Ademais, o contato com o Brasil no sentido de comunicar os investimentos foi uma constante do processo de testes. De modo geral, o âmbito aeroespacial contou com um governo cuja orientação, voltada para a busca da autonomia, favoreceu a retomada de projetos nacionais importantes, assim como entendia a cooperação internacional como um aspecto chave, tanto para diminuir suspeitas de propósitos bélicos, quanto para compensar áreas que sofreram com os entraves dos períodos anteriores.

No caso brasileiro, a dimensão da viabilidade nacional foi marcada pela orientação político-econômica de cunho neodesenvolvimentista, diferente do caso argentino por seu caráter mais conciliador. A estratégia da política externa implementada pelo governo buscou articular o objetivo de aumentar a projeção internacional do país com a garantia de margens de liberdade da política externa, articulando em uma postura de revisão da ordem internacional vigente sem, no entanto, buscar a transformação da mesma. Na política de defesa, a prioridade foi atualizar as diretrizes normativas e recuperar a indústria de defesa. Esta, além das medidas

domésticas, seria impulsionada pelo engajamento do governo na formação de um mercado regional para seus produtos. A visão dos atores políticos relacionados ao setor sobre o vínculo entre defesa e desenvolvimento fomentou a associação entre C&T e defesa, marcada nos documentos lançados e nos projetos de cada força.

Nesse contexto, a histórica vinculação entre o setor aeroespacial e a defesa brasileira foi expressa de modo mais assertivo. Embora a Força Aérea fosse um dos principais atores do setor desde sua criação, a exposição de projetos específicos de produção de tecnologia aeroespacial para a defesa nacional ocorreu com o lançamento da END. A política espacial também ressaltou a importância das atividades para a condução da defesa e, no que tange às parcerias internacionais, buscou enfatizar países de realidade político-econômica semelhante à brasileira, tendo como pressuposto o reconhecimento de uma clivagem norte-sul no que diz respeito ao papel do setor aeroespacial na política internacional.

A dimensão do padrão de relacionamento foi marcada pelo avanço da cooperação em setores importantes da relação bilateral, decorrentes, de modo particular, da existência de um engajamento, por parte dos dois governos, em ampliar a cooperação. Contudo, mesmo em pontos de convergência da atuação diplomática dos dois países – como a participação nos processos de integração regional –, diferentes percepções sobre o significado dessa atuação contribuem para a ocorrência de atritos na relação. Um exemplo dessa situação é que, para a Argentina, a cooperação sul-americana é parte fundamental para sua política de Defesa, enquanto para o Brasil, a cooperação regional ocupa um lugar subordinado frente a outras questões, como o desempenho da indústria de Defesa.

O projeto do lançamento conjunto do VS-30 é resultante da vontade política dos governos Lula e Kirchner em aprofundar a cooperação. Embora definido em 1998, as reuniões do Grupo de Trabalho apresentam o maior engajamento das comissões envolvidas em realizar o lançamento. Contudo, apesar do sucesso do lançamento, o projeto mostrou a interferência de outros fatores que podem comprometer a continuação da cooperação: os entraves decorrentes do orçamento limitado – que, no caso da Argentina, foi uma das causas principais do adiamento do lançamento; as divergências no que tange aos objetivos dos programas aeroespaciais: o governo argentino, além de buscar promover uma cooperação mais complexa em relação ao envolvimento tecnológico, tinha em vista a formação de uma agência espacial regional. Percebe-se que, assim como no setor da Defesa, a dimensão regional era parte fundamental das missões do programa espacial argentino. No lado brasileiro, contudo, a possibilidade de uma cooperação mais aprofundada no compartilhamento de tecnologia enfrentava maiores

resistências por parte dos atores domésticos envolvidos com o setor. Ademais, o papel da região era referente à formação de um mercado consumidor das tecnologias brasileiras.

O interesse brasileiro no lançamento do VS-30 era vinculado a outros objetivos do programa espacial do país, como o resgate das atividades do CLBI e os lançamentos de foguetes de sondagem. Contudo, o projeto ficava em segundo plano frente à cooperação com outros países, como China e Ucrânia. Contudo, a Argentina também buscava se beneficiar dos possíveis frutos desses outros projetos brasileiros, especialmente o desenvolvimento do VLS brasileiro-ucraniano e as futuras atividades do CLA. Ademais, embora não tenha recebido tanto destaque, defende-se que o lançamento conjunto brasileiro-argentino foi uma iniciativa importante no setor aeroespacial de dois países em desenvolvimento.

A iniciativa do Satélite Sabia-MAR foi a que recebeu maior atenção por parte de ambos os governos e, no entanto, a que mais sofreu com atrasos e com a ausência de um planejamento adequado. Nesse sentido, não apenas as prioridades das missões espaciais dos dois países foram alteradas, comprometendo o objetivo do satélite, mas as prioridades de outros projetos e a demora nas definições técnicas e orçamentárias fizeram com que as reuniões sobre os satélites só fossem retomadas em 2012.

A partir do modelo de análise, pode-se perceber que, no que concerne aos projetos em si, os atrasos e paralisações foram decorrentes mais do contexto doméstico e das dificuldades decorrentes da natureza da tecnologia aeroespacial do que de pressões de outros os países. Estas, contudo, afetaram os programas espaciais de modo geral, especialmente os projetos vinculados ao desenvolvimento de VLS. Desse modo, a parceria Argentina-Brasil e as iniciativas resultantes constituíram importantes alternativas na busca pela autonomia no setor aeroespacial.

Contudo, a permanência de entraves políticos e econômicos no âmbito doméstico, de embargos políticos e tecnológicos no plano internacional e de resquícios de rivalidade na relação bilateral são questões que, a partir do modelo analítico propostos, abrem espaço para análises sobre os avanços e os limites das atividades aeroespaciais dos dois países de modo mais amplo. Nesse sentido, é interessante analisar como os países lidaram com as diferentes dinâmicas geopolíticas externas e a relação com a viabilidade nacional em momentos decisivos da história do setor, como o início das atividades, a decisão e os esforços no desenvolvimento do VLS, a escolha pela paralisação e, no caso argentino, abandono do projeto. Outra possibilidade de estudo, a partir do modelo proposto, é analisar as escolhas das parcerias internacionais e a definição dos projetos, tendo em vista a permissibilidade internacional e a viabilidade nacional de cada contexto. Por fim, no caso particular entre Argentina e Brasil, também é interes-

sante o estudo da influência dos atores nos avanços e restrições dos projetos - Forças Armadas, MRE, AEB, CONAE, por exemplo.

No quadro mais amplo do modelo analítico construído, foi possível compreender de modo mais refinado o que é a estratégia de autonomia. Para isto, o procedimento metodológico orientou-se por uma dupla perspectiva: exige uma visão em que não há dissociação entre política e economia e entre teoria e prática. Assim, *autonomia enquanto ação* incorpora tanto o conceito, quanto a estratégia dos atores. A utilização do conceito de autonomia para se entender a estratégia de ação de determinados governos se insere no grupo de categorias teóricas e históricas cujo debate é sempre presente, ainda que, dependendo da conjuntura, não seja o principal. E, relevante, reflete, no caso da Argentina e do Brasil, a compreensão da estratégia da busca pela autonomia em um campo sensível e usualmente circundado por medidas acautelatórias bastante significativas. Este foi o esforço realizado na pesquisa para a análise de um setor da vida política dos dois países, em uma perspectiva sincrônica e diacrônica da questão.

Em relação ao setor aeroespacial, ainda que a conjuntura dos governos do período analisado estivesse alinhada com uma estratégia de conquista da autonomia, fatores estruturais de campos transversais ao setor, como a política externa e a de defesa, ajudam a entender a trajetória realizada: a opção por atuar conforme os limites do jogo da política internacional, em relação aos meios, combinada com uma estratégia em relação aos objetivos, que, tensionou, ainda que de modo restrito, aqueles mesmos limites. Pelo menos no período analisado – 2003-2010 –, a *autonomia enquanto ação* constituiu a estratégia de atores políticos com base na compreensão do quadro internacional e doméstico.

## REFERÊNCIAS

### FONTES

01390001773201867 (protocolo). Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Agência Espacial Brasileira. Resumo: Documentação do Comitê de Implementação do satélite brasileiroargentino SABIA-MAR. Data de abertura: 17/09/2018. Data de resposta: 08/10/2018.

01390001815201860 (protocolo). Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Resumo: Embargos internacionais ao projeto de cooperação com a Argentina no desenvolvimento de satélite. Data de abertura: 20/09/2018. Data de resposta: 25/09/2018.

Argentina. Comisión Nacional de Actividades Espaciales. **Plan Espacial Nacional Argentina En El Espacio 2004-2015**. Buenos Aires, 2004.

ARGENTINA. Decreto 1691/2006, de 22 de novembro de 2006. **Apruébase la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas**. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122503/norma.htm>. Acesso em: 05/12/2018.

ARGENTINA. Decreto 1714/2009, de 10 de novembro de 2009. **Apruébase la Directiva de Política de Defensa Nacional**. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160013/norma.htm>. Acesso em: 05/12/2018.

ARGENTINA. Comisión Nacional de Actividades Espaciales. **Antecedentes**. Disponível em: <http://www.conae.gov.ar/index.php/espanol/sobre-conae/antecedentes>. Acesso em: 20 de set 2017.

BRASIL. **Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, 2005a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 05/11/2018.

BRASIL. **Declaração Conjunta**. Buenos Aires, 2008.

BRASIL. **Declaração Conjunta**. Buenos Aires, Argentina, 31 jan. 2011.

BRASIL. Agência Espacial Brasileira. **Programa Nacional de Atividades Espaciais**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Agência Espacial Brasileira, 2005.

BRASIL. Agência Espacial Brasileira. **Programa de Cooperação entre a Agência Espacial Brasileira e a Comissão Nacional de Atividades Espaciais da República da Argentina referente ao projeto SAC-D/Aquarius**. Brasília, 2005.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Operação Angicos – Relatório final**, 2007. 60502000730201819 (protocolo). Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Resumo: Trabalhos conjuntos com a Argentina no setor aeroespacial. Data de abertura: 13/04/2018. Data de resposta: 17/05/2018.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Apêndice 1- apoio ao contato com a imprensa** (perguntas e respostas) – Operação Angicos, 2007. 60502000730201819 (protocolo). Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Resumo: Trabalhos conjuntos com a Argentina no setor aeroespacial. Data de abertura: 13/04/2018. Data de resposta: 17/05/2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Comando da Aeronáutica. Relatório da investigação do acidente ocorrido com o VLS-1 V03, em 22 de agosto de 2003, em Alcântara, Maranhão.** Disponível em:< [http://www.aereo.jor.br/downloads/VLS-1\\_V03\\_Relatorio\\_Final.pdf](http://www.aereo.jor.br/downloads/VLS-1_V03_Relatorio_Final.pdf)>. Acesso em: 01 ago 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Conjunta dos senhores presidentes da República Federativa do Brasil e da República Argentina.** Buenos Aires, 2003.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Memorando de Entendimento.** Assunção, 2003.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Protocolo Complementar ao Acordo-Quadro sobre Cooperação em aplicações pacíficas de ciência e tecnologia espaciais, celebrado entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para o desenvolvimento conjunto do satélite argentino-brasileiro de informação sobre recursos hídricos, agricultura e meio ambiente.** Puerto Iguazú, 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Conjunta.** Brasília, DF, 08 set. 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Quarta Reunião do Grupo de Trabalho Conjunto Brasileiro-Argentino sobre Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior.** 01390000764201859 (Protocolo). Ministério das Relações Exteriores. Resumo: Reuniões do Grupo de Trabalho Conjunto Brasileiro-Argentino sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior. Data de abertura: 13/04/2018. Data de resposta: 24/05/2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Quinta Reunião do Grupo de Trabalho Conjunto Brasileiro-Argentino sobre Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior.** 01390000764201859 (Protocolo). Ministério das Relações Exteriores. Resumo: Reuniões do Grupo de Trabalho Conjunto Brasileiro-Argentino sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior. Data de abertura: 13/04/2018. Data de resposta: 24/05/2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Sexta Reunião do Grupo de Trabalho Conjunto Brasileiro-Argentino sobre Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior.** 01390000764201859 (Protocolo). Ministério das Relações Exteriores. Resumo: Reuniões do Grupo de Trabalho Conjunto Brasileiro-Argentino sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior. Data de abertura: 13/04/2018. Data de resposta: 24/05/2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Sétima Reunião do Grupo de Trabalho Conjunto Brasileiro-Argentino sobre Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior.** 01390000764201859 (Protocolo). Ministério das Relações Exteriores. Resumo: Reuniões do Grupo de Trabalho Conjunto Brasileiro-Argentino sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior. Data de abertura: 13/04/2018. Data de resposta: 24/05/2018.

BRASIL. Agência Espacial Brasileira. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/Relat%C3%B3rio\\_Gest%C3%A3o-2014.pdf](http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/Relat%C3%B3rio_Gest%C3%A3o-2014.pdf). Acesso em: 10 out 2018.

## Bibliografia

ABBOTT, Philip K. A ameaça terrorista na área da Tríplice Fronteira: mito ou realidade. **Military Review** – edição brasileira. Jan-Fev 2005, p. 18-23. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/arq/Art173.htm>>. Acesso em: 01/12/2018.

ACTIS, Estebán; LORENZINI, María Elena; ZELICOVICH, Julieta. Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación, in: BUSSO, Anabella (org). **Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011**. Rosario: UNR Editora, 2016.

ACTIS, Esteban et. al. La política exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción in: BUSSO, Anabella (coord). **Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011**.Rosário: UNR Editora, 2016.

ALONSO, José Fernández; SIMONOFF, Alejandro. El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y política exterior, in: BUSSO, Anabella (org). **Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011**. Rosario: UNR Editora, 2016.

AMARAL, Roberto. Desafios ao Veículo Lançador de Satélite. IN: DOMINGUES NETO, Manuel. **O militar e a ciência no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Gramma, 2010.

ANZELINI, Luciano; POCZYNOK, Iván; ZACARÍAS, María Elina. **Política de defensa y militar em Argentina desde el retorno de la democracia: 1983-2015**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2017.

ANZELINI, Luciano; POCZYNOK, Iván. El planeamiento estratégico militar en Argentina (2003-2010): reflexiones en torno al gobierno político de la defensa. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, vol. 3, nº 6, jul-dez 2014, p. 143-167.

ARENDT, Hannah. Da Violência. Disponível em: <[delubio.com.br/biblioteca/wp-content/uploads/2014/02/harendtdv.pdf](http://delubio.com.br/biblioteca/wp-content/uploads/2014/02/harendtdv.pdf)>. Acesso em: 26 fev 2018.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.

\_\_\_\_\_. Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela in: AYERBE, Luis Fernando (org). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

AYOOB, Mohammed. The security problematic of the Third World (Review). **World Politics**, Vol. 43, No. 2 (Jan., 1991), pp. 257-283.

\_\_\_\_\_. Inequality and theorizing in International Relations: the case for subaltern realism. **International Studies Review**, vl. 4, No. 3 (Autumn, 2002), pp. 27-48.

BAMBIRRA, Vânia. **Teoria de la dependencia: uma anticrítica**. México, Era, 1978. Disponível em: <http://www.rebellion.org/docs/55078.pdf>. Acesso em: 07 fev 2018.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior dos Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2º ed., 2010.

BATTAGLINO, Jorge. Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo. In: MALAMUD, Andrés; DE LUCA, Miguel. **La política en tempos de los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 1º ed., 2011.

BAYER, Gustavo F. Autonomia nacional y política científica y tecnológica. In: SABATO, Jorge A. (ed). **El pensamiento latino-americano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia**. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional, 2011.

BEAUFRE, André. **Introdução à estratégia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 1998.

BERNAL-MEZA, Raul. International thought in the Lula Era. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 53, 2010, p. 193-213.

BLINDER, Daniel. Orden mundial y tecnología. Análisis institucional desde la perspectiva geopolítica en la semiperiferia: la tecnología espacial y de misiles em Argentina y Brasil. **Geopolítica(s), Revista de estudios sobre espacio y poder**, vol. 8, n 2, 2017.

\_\_\_\_\_. BLINDER, Daniel. Argentina en el espacio: política internacional en relación a la política tecnológica y el desarrollo industrial. **Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad**, vol. 12, nº1, 2017, p. 159-183.

\_\_\_\_\_. Hacia una política espacial en la Argentina. **Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad**. Buenos Aires, vol. 10, n. 29, mai 2015, pp. 65-89.

\_\_\_\_\_. Tecnología misilística y sus usos duales: aproximaciones políticas entre la ciencia y las Relaciones Internacionales en el caso del V2 alemán y el Cóndor II argentino. **Rev. iberoam. cienc. tecnol. Soc**, vol.6, n.18, 2011, pp.9-33

BOLINAGA, Luciano; SLIPAK, Ariel. El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva en América Latina: el caso de Argentina. **Revista Problemas de Desarrollo**, vol. 46, nº183, octubre-diciembre 2015, p. 33-58.

BOOTH, Ken. Realism redux: contexts, concepts, contests, in: BOOTH, Ken (ed). **Realism and world politics**. New York: Routledge ed., 2011.

BRAGA, Jorge Luiz Raposo. A emergência da América do Sul na agenda de política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010). **Espaço e Economia (online)**, n. 10, 2017. Disponível em: <http://espacoeconomia.revues.org/2803>. Acesso em: 15 jan 2018.

BRAGA, Márcio Bobik. **Integração e desenvolvimento na América Latina: a contribuição de Raul Prebisch e da CEPAL**. São Paulo: Ed. Annablume, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo. **Nueva Sociedad** (especial em português). Disponível em: <  
[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.Estado\\_mercadoNoNovoDesenvolvimento.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.Estado_mercadoNoNovoDesenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 01 ago 2018.

BRITO, Lana Bauab. Programa de satélites sino-brasileiro como instrumento de poder e desenvolvimento (1999-2009). **Dissertação (mestrado em Relações Internacionais)**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. **História da Política Exterior Brasileira**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2012.

BUSSO, Anabella (et. al.). Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa, in: BUSSO, Anabella (org). **Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011**. Rosario: UNR Editora, 2016.

BRASIL. Declaração Conjunta Brasil-Argentina sobre Cooperação Bilateral nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior. Brasília, 1989.

\_\_\_\_\_. Agência Espacial Brasileira. Programa de Cooperação entre a Agência Espacial Brasileira e a Comissão Nacional de Atividades Espaciais da República Argentina referente ao projeto Sabia-3. Buenos Aires, 1998.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 48, vol. 1, 2005, p. 178-213.

CATLEDGE, Burton; POWELL, Jeremy. Space Power theory, in: AIR UNIVERSITY (ed). **Air University Space Prime**. Alabama: Air University Press, 2009.

CARLTTO, María Caraméz; HITNER, Verena. A cooperação técnica brasileira e a busca pela inserção na “sociedade do conhecimento”: da subordinação Norte-Sul à aliança estratégica Sul-Sul? **Revista Tempo do Mundo**, vol. 3, n. 2, 2017.

CARVALHO, H. C. **Alternativas de Financiamento e Parcerias Internacionais Estratégicas no Setor Espacial**. In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Desafios do Programa Espacial Brasileiro. Brasília: SAE, 2011.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Ed. Todavia, 2008.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Pesquisa e Tecnologia Militar. In SCHWARTZMAN, Simon (org.). **"Ciência e Tecnologia no Brasil: A capacitação brasileira para a pesquisa científica e tecnológica"**. Rio de Janeiro. Fund. G.V Editora, vol. 3, 1996.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, vol. 29, nº2, jul-dez 2007, p. 273-335.

CHAMON, Marco Antônio. Entrevista com Marco Antônio Chamon, gerente brasileiro da Missão SABIA-MAR. **Revista Espaço Brasileiro**, nº15, ano 6, jan-jun 2013.

CINTRA, Rodrigo; OLIVEIRA, Marcelo F. de. VIGEVANI, Tullo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**. São Paulo, vol. 15, n. 02, nov. 2003, p. 31-61.

COLACRAI, Miryam. Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuína contribución sudamericana. In: GONÇALVES, Williams; KLAGSBRUNN, Victor; LECHINI, Gladys (org). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2009, pp. 33-50.

COLOMBO, Sandra; VERA, María Nevia. La Política Nuclear Argentina y la Cooperación Estratégica con Brasil en el Siglo XXI. Rio de Janeiro: **REVISTA INTELLECTOR**. Vol. XI, n. 21, jun-dez 2014, p. 1-19.

CORREIRA, Rodrigo; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In: AYERBE, Luis Fernando (org). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia clássica e Geopolítica**: discursos sobre o território e o poder. São Paulo: Ed. Da Universidade de São Paulo, 1992.

COX, Robert W. "Social forces, States and World Orders " beyond international relations theory". In: KEOHANE, Robert O.(editor). **Neorealism and its critics**. Columbia University Press, New York, 1986.

DAGNINO, Renato. A construção do Espaço Ibero-americano do Conhecimento, os estudos sobre ciência, tecnologia e sociedade e a política científica e tecnológica. **Revista CTS**, nº 12, vol. 4, Abril de 2009.

\_\_\_\_\_. A indústria de Defesa no governo Lula. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2010.

DOLMAN, EVERETT C. **Astropolitik: classical geopolitics in the space age**. Oregon, Frank Cass Publishers, 2002.

DIAMINT, Rut. La política de defensa argentina en democracia: juridicidad, control y desmilitarización. **Tese (Doutorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea)**. Universitat Autònoma de Barcelona, 2012.

DREWES, Lorena. **El sector espacial argentino**: instituciones referentes, proveedores y desafíos. Benevides: ARSAT, 2014.

EARLE, Edward M. Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: Las bases económicas del poder militar. In: PARET, Peter (ed). **Creadores de la estrategia moderna: desde Maquiavelo a la Era Nuclear**. Madrid: Ministerio de la Defensa, 1991.

EISSA, Sérgio. Lo que el neoliberalismo se llevó: reconstruyendo la política de defensa argentina. **V Congresso de Relaciones Internacionales**, La Plata, 24-26 nov 2010, p. 1-23. Disponível em: < <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/40346>>. Acesso em: 09 nov 2018.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering development: the making and unmaking of the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FERREIRA, Túlio. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (1989-1985). **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 49, vol. 2, 2006.

FIAMMENGHI, Davide. The Security Curve and the Structure of International Politics: A Neorealist Synthesis. **International Security**, Vol. 35, No. 4, Pages 126-154, 2011.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2007.

FRENKEL, Alejandro; COMINI, Nicolás. Unasur beyond Brazil: Argentina's position in support of the South America Defense Council. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 60, n°1, 2017, p. 1-20.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 40, vol. 1, 1997.

GUGLIELMINOTTI, Cristian Rúben; MORENO, Christian David; VERA, María Nevia. La participación de la Argentina en el campo espacial: panorama histórico y actual. **Ciencia, Docencia y Tecnología**, vol. 16, n. 51, nov. 2015, p. 326-349.

GONTIJO, Raquel. O dilema do uso-dual e a não-proliferação: os desafios do controle da tecnologia. In: **IX Encontro Nacional da Associação Brasileira dos Estudos de Defesa**. Florianópolis, 06-08 jul 2016.

HARDING, Robert C. **Space Policy in developing countries**. Abingdon: Routledge Press, 2013.

HERRERA, Amílcar O. Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita. In: SABATO, Jorge A. (ed). **El pensamiento latino-americano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia**. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional, 2011.

HURREL, Andrew. Brazil and the new global order. **Current History**, Feb 2010, p. 60-66.

HIRST, Mônica. Contexto e estratégia do programa de integração Argentina-Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 8, n. 3, 1988.

\_\_\_\_\_. **Understanding Brazil-United States relations: contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century**. Brasília: FUNAG, 2013.

JAGUARIBE, Hélio. Introdução ao desenvolvimento social. IN: **Coleção Hélio Jaguaribe**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

\_\_\_\_\_. Estudos filosóficos e políticos. IN: **Coleção Hélio Jaguaribe**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

\_\_\_\_\_. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), p. 91-130, 1979.

\_\_\_\_\_. Por qué no se ha desarrollado la ciencia en América Latina. In: SABATO, Jorge A. (ed). **El pensamiento latino-americano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia**. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional, 2011.

JAGUARIBE, Hélio (et. al.). **La dependencia político-económica de América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2017.

JANUÁRIO, Luíza Elena; SOARES, Samuel Alves. O pêndulo da política: as ações de Argentina e Brasil em defesa e segurança internacional nos governos Kirchner e Lula da Silva. In: SILVA, André Luiz Reis da; SVARTMAN, Eduardo Munhoz (org). **Inserção internacional da Argentina e do Brasil: desafios da política externa e de Defesa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

KUPCHAN, Charles. **How enemies become friends: the sources of stable Peace**. New Jersey: Princeton University Press, 2010.

LEON, Paulo Gabriel de. El proyecto milístico Condor: su origen, desarrollo y cancelación. 2015. 307f. **Tese (Doutorado em História)**. Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2015.

LIGIÉRIO, Luis Fernando. A autonomia na política externa brasileira – a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes? Brasília: FUNAG, 2011.]

LIMA, Maria Regina Soares. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 48, n.1, jan/jun 2005, p. 24-59.

\_\_\_\_\_. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, n° 90, 2013, p. 167-201.

LIMA, Raphael Camargo; SOARES, Samuel Alves. No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa, in: CARMO, Corival Alves (et. al.) (org). **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. FUNAG, 2013.

MAGALHÃES, David Almstadter Mattar de. A política brasileira de exportação de armas no contexto da revitalização da base industrial de defesa. **Tese (doutorado em Relações Internacionais)**. Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), 2016.

MAHAN, Alfred T. **The influence of sea power upon History 1660-1783**. Dover Publications, 1987.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina, dependencia y globalizacion**. Bogotá: Clacso y Siglo del Hombres Editores, 2008.

MARTINS FILHO, João Roberto. Marinha: tecnologia e política, in: DOMINGOS NETO, Manuel (org). **O militar e a ciência no Brasil**. Rio de Janeiro: Gramma ed. 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. A Arte da Guerra. Porto Alegre: L&PM Editora, 2008.

MATOS, Patrícia de Oliveira. Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE): projetos em desenvolvimento e parcerias internacionais no setor espacial brasileiro. **Anais do EBERI I - Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais** [recurso eletrônico]: os estudos estratégicos no mundo contemporâneo: 24 a 27 de novembro de 2014. Organizador: Marcio Rocha. Rio de Janeiro: Editora LUZES – Comunicação, Arte & Cultura, 2015, p. 699-714.

MEARSHEIMER, John J. Structural realism, in: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve (ed). **International relations theory: discipline and diversity**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MEDINA, Humberto. Perda do controle de satélites prejudica segurança militar. Folha de São Paulo, 06 mai 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0605200702.htm>. Acesso em: 04 abr 2018.

MENDES, Carmen Amado. China in South America: Argentina, Brazil and Venezuela. **East Asia**, n° 30, 2013, p. 1-5.

MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. **Dados – revista de ciências sociais**, vol. 56, n°3, 2013, p. 673-712.

MILANI, Carlos Roberto Sanches. A importância das relações Brasil-Estados Unidos na política externa brasileira. **Boletim de política e economia internacional**, n° 6, abr/jun 2011, p. 69-85.

MINEIRO, Michael C. Space technology export controls and international cooperation in outer space. Springer ed., 2012.

MIRANDA, Roberto. Corolario de Brasil: la argentina sin poder en el nuevo tablero regional. **Estudios**, n° 37, 2009, p. 169-186.

MOLTZ, James Clay. Brazil space programm: dreaming with its feet on the ground. **Space Policy**, vol. 33, 2015, pp. 13-19.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada: Texto para discussão 1715, 2012. Disponível em: [http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15107](http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15107). Acesso em: 23 abr 2018.

MUNHOZ, Dércio Garcia. **Entre crises – 40 anos da economia do Brasil**. Brasília: Thesaurus ed, 2012.

MONSERRAT FILHO, José. 50 anos da declaração da ONU que originou o Tratado do Espaço. Disponível em: <http://portal-antigo.aeb.gov.br/50-anos-da-declaracao-da-onu-que-originou-o-tratado-do-espaco/>. Acesso em: 25 set 2018.

MONSERRAT FILHO, José; SALIN, A. Patrício. O Direito Espacial e as hegemônias mundiais. **Estudos Avançados**, vol. 17, n° 47, 2003, p. 261-271.

MORASSO, Carla. La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2011). **Cuadernos de política exterior argentina** (Nueva Época) n° 123, enero-junio 2016, p. 3-22.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (EUA). Free Trade Agreements. Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>. Acesso em: 01/12/2018.

PATTI, Carlo (Org). **O programa nuclear brasileiro: uma história oral**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas. 2014.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brasil e Estados Unidos: um enfoque contemporâneo das relações bilaterais (1990/2011), in: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Traço Fino ed., 2013.

\_\_\_\_\_. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**, vol. 8, n°2, jul-dez 2013, p. 100-115.

PEREIRA, Mateus de Oliveira. Controle e autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003-2011): a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-americano. **Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)**. Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), 2016.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar ed., 2004.

PUIG, Juan Carlos. Integracion y autonomía de América Latina em las postrimerías del siglo XX. **Integracion latino-americana**, jan-fev 1986.

ROLLENBERG, Rodrigo. Cenários e perspectivas da política espacial brasileira. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Cadernos de Altos Estudos n°7 – A política espacial brasileira**. Brasília: Edições Câmara, 2009.

ROSENBERG, Justin. **The empire of civil society**. A critique of the realist theory of international relations. Verso: London, 1994.

\_\_\_\_\_. Social structures and geopolitical systems: a critique of the realist theory of International Relations. 1992. **Tese (Doutorado em Ciência Política e Econômica)** – Department of Sociology, London School of Economics and Political Science.

RUIZ, José Briceño; SIMONOFF, Alejandro. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estudios Internacionales**, n. 186, 2017.

RUSSELL, Russel.; TOKATLIAN, Juan G. El Lugar de Brasil en la politica exterior de Argentina: la vision del otro. *Desarrollo Economico*, v. 42. n. 197, out./dez. 2002.

TICKNER, A., e HERZ, M. “No place for theory? Security Studies in Latin America”. In: TICKNER, A; BLANEY, D. L. **Thinking International Relations Differently**. Ed. Routledge, 2012, p. 92–114.

SAINT-PIERRE; Héctor Luís. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*, vol.33, n°2, jul-dez 2011, p. 407-433.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís; WINAND, Érica. A fragilidade da condução da política de Defesa no Brasil. **História (online)**. Vol.29, n°2, 2010, p. 3-29.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; ZAGUE, José Augusto. La industria de la defensa y la autonomía estratégica: el caso de Brasil. **Revista Patria**, vol. 2, p. 181-191, 2014.

SANTOS, Marcelo. Colômbia: o conflito interno e as fronteiras com o Equador e a Venezuela. **Merediano 47**, vol. 11, n° 122, 2010.

SANTOS, Theotônio dos. A teoria da dependência: um balanço histórico e teórico. In: CRESALC, UNESCO. **Los retos de la globalización: desafíos del sistema mundial**. Ensayos en homenaje a Theotonio Dos Santos. 2002.

\_\_\_\_\_. **Imperialismo y dependencia**. Caracas: Fundacion Biblioteca Ayacucho, 2011.

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

SCHMIDT, Flávia de Holanda. Ciência, tecnologia e informação em Defesa: notas sobre o caso do Brasil in **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**. Brasília: IPEA, n. 24, 2013, p. 37-50.

SILVA, Fabrício Pereira da. Observador online, vol. 9, n° 12, 2014, p. 1-28.

SILVA, Meiriluce Fernandes da. O Programa Espacial Brasileiro em perspectiva histórica: do início a 2010. **Parcerias Estratégicas**, v. 18, n. 37, p. 195-208, jul-dez 2013.

\_\_\_\_\_. **Rumo a uma nova estratégia espacial para o Brasil**. Brasília: Thesaurus ed., 2012.

SIMONOFF, Alejandro. Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001. In: DOVAL, Gisela Pereyra; MORASSO, Carla (comp.). **Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración**. Rosario: UNR Editora, 2012, 1ª ed.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos**, n°85, 2009, p. 83-102.

SOARES, Samuel Alves; MILANI, Livia Peres. Kirchnerismo e lulismo na construção de uma identidade em Defesa e Segurança Internacional entre Brasil e Argentina. **Relaciones Internacionales**, n° 50, 2016, p. 209-228.

TUSSIE, Diana. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. **Lua Nova**. São Paulo, vol. 90, 2013, p. 243-270.

UGARTE, José Manuel. Argentina, Brasil y Chile: análisis comparativo de sus políticas de defensa, de su evolución previsible e de sus perspectivas de cooperación. In: SILVA, André Luiz Reis da; SVARTMAN, Eduardo Munhoz (org). **Inserção internacional da Argentina e do Brasil: desafios da política externa e de Defesa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia Política**, vol. 19, p. 57-79, nov. 2011.

VILLAS-BÔAS, Ana Lucia do Amaral. **Programa Espacial Brasileiro: militares, cientistas e a questão da soberania nacional**. São Paulo: Ed. Chiado, 2016.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL – série comércio internacional**, 2007, p. 1-45.

VISCARDI, Alberto Marcelo. El Programa Espacial Argentino, 1960-2008: un análisis de largo plazo. **Documento de trabalho**. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/10915/1813>>. Acesso em: 20 de jul 2016.

VITELLI, Marina. La identidad estrategica argentina y el ascenso de Brasil: las bases ideacionales de una política de defensa cooperativa. **Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad**, 2016, p. 271-289.

\_\_\_\_\_. Comunidad y indentidad en la cooperación regional en defensa: entendimientos em conflicto sobre pensamiento estratégico en el consejo de defensa sudamericano. **Revista Escola de Guerra Naval**, vol. 22, n°2, mai-ago 2016, p. 233-260.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**. Porto Alegre, vol. 5, n. 2, jul-dez 2005, p. 381-397.

WALTZ, Kenneth. Reductionist and systemic theories IN: KEOHANE, Robert O. **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986.

\_\_\_\_\_. Structural Realism after the Cold War. **International Security**, v. 25, n.1,2000, p.5-41.

WINAND, Érica Cristina Alexandre. A rivalidade como sentimento profundo: origem, evolução histórica e reflexos contemporâneos do padrão de rivalidade entre Argentina e Brasil. **Revista História e Cultura**. Franca, v.4, n. 1, mar. 2015, p. 68-95.

ZAGUE, José Augusto. O Conselho de Defesa Sul-Americano e a cooperação regional na indústria de defesa. **Tese (Doutorado em Relações Internacionais)**. Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), 2018.

ZIARNICK, Brent. **Developing national power in space: a theoretical model**. North Carolina: McFarland & Company INC. Publishers, 2015.