

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FACES DE UMA “DEMOCRACIA SOBERANA”:
A CONFIGURAÇÃO POLÍTICA RUSSA NO PÓS-IELTSIN E A
INSERÇÃO INTERNACIONAL DO PAÍS NO SÉCULO XXI

TIAGO COLOMBO LAZZARI

Porto Alegre

2009

TIAGO COLOMBO LAZZARI

FACES DE UMA “DEMOCRACIA SOBERANA”:
A CONFIGURAÇÃO POLÍTICA RUSSA NO PÓS-IELTSIN E A
INSERÇÃO INTERNACIONAL DO PAÍS NO SÉCULO XXI

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Paulo Gilberto Fagundes Vizentini

Porto Alegre

2009

DEDICATÓRIA

À minha avó Santina (*in memoriam*) e ao meu avô Hilário Colombo, pela atitude alegre perante a vida.

AGRADECIMENTOS

Certamente, o presente trabalho não seria o mesmo se não tivesse contado com a participação e incentivo fundamentais daqueles que fazem parte da vida do autor. Por isto, cabem aqui alguns agradecimentos.

À minha grande família – sobretudo ao avô Antônio e à avó Ermida – que com todas as suas gerações me incentivou a trabalhar como forma de beneficiar o mundo em que vivemos.

Ao professor orientador Paulo Vizentini, por sua inspiração, bem como aos demais professores do curso, por pavimentar o nosso caminho para o conhecimento.

Aos amigos Gabriel Adam e Ezequiel Capellette, por seu interesse na monografia e disposição em ajudar na pesquisa com um tema que nos entusiasma.

Aos meus colegas e a todos aqueles com quem convivi diariamente sob o mesmo teto, por seu companheirismo e presteza no auxílio aos estudos.

À minha mãe e ao meu pai, por seu amor, carinho e zelo inesgotáveis no apoio aos meus projetos.

RESUMO

Após o conturbado período da década de 90, resultante das instabilidades políticas geradas pelo colapso do regime soviético, a Federação Russa presencia, no alvorecer do século XXI, um período de estabilidade e prosperidade econômica inédito. Na tentativa de elucidar os fatores que ocasionaram a emergência da nova conjuntura favorável, superando as contradições do período anterior, o presente trabalho investiga o grupo que passou a dirigir o país após a renúncia do presidente Boris Ieltsin, no último dia de 1999. Neste sentido, são analisadas e comparadas concepções do Estado russo nos dois períodos, bem como de que forma estas se manifestaram nas políticas doméstica e exterior do país. Assim, a reconfiguração política e institucional do país é vista como fundamental para a melhoria na sua atmosfera sócio-política, e o caráter auxiliar das iniciativas políticas nos âmbitos interno e externo para a promoção desta nova situação são avaliadas.

Palavras-chave: Federação Russa, Vladimir Putin, centralização do processo decisório, democracia soberana, instrumentalização da política externa.

ABSTRACT

After the shaky period of the 1990's, which resulted from the political instabilities generated by the collapse of the soviet regime, the Russian Federation witnesses at the dawn of the 21st century a period of unprecedented stability and economic prosperity. Attempting to elucidate the factors which instigated the emergency of the new favorable conjuncture, moving beyond the contradictions of the previous period, the current paper investigates the group which started to rule the country after President Boris Yeltsin's resigning, in the last day of 1999. Accordingly, conceptions of the Russian State of both periods are analyzed and compared, as well as the manner which they manifested themselves in the country's domestic and foreign policies. Therefore, the political and institutional reconfiguration of the country is understood as primary for the improvement of its socio-political atmosphere, and the supplementary character of the political initiatives in both domestic and external fields for the promotion of this new situation are evaluated.

Keywords: Russian Federation, Vladimir Putin, centralization of the decision-making process, sovereign democracy, instrumentalization of the foreign policy.

LISTA DE SIGLAS

ABM	Mísseis Anti-balísticos (<i>Anti-Balistic Missiles</i>)
CEI	Comunidade dos Estados Independentes
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSB	Serviço Federal de Segurança (<i>Federal'naya Sluzhba Bezopasnosti</i>)
GKO	Obrigações Governamentais de Curto Prazo (<i>Gosudarstvennye Krotkosrochnye Obligatsii</i>)
KGB	Comitê de Segurança do Estado (<i>Komitet Gosurdastvennoy Bezopasnosti</i>)
KPRF	Partido Comunista da Federação Russa (<i>Kommunisticheskaya Partiya Rossiskoy Federatsiy</i>)
LDPR	Partido Liberal-Democrata da Rússia (<i>Liberal'no-demokraticheskaya Partiya Rossii</i>)
MVD	Ministério do Interior (<i>Ministerstvo Vnutrennykh Del'</i>)
OCX	Organização da Cooperação de Xangai
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-governamental
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico norte
OVR	Pátria - Toda a Rússia (<i>Otchestvo - Vsyaya Rossiya</i>)
PCUS	Partido Comunista da União Soviética
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto

RSFSR	República Socialista Federativa Soviética da Rússia
RU	Rússia Unida
START	Tratado de Redução de Armas Estratégicas (<i>Strategic Arms Reduction Treaty</i>)
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
EU	União Européia

As siglas em inglês e em russo foram mantidas, dada sua pertinência na literatura especializada.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A INSTÁVEL DÉCADA DE 1990	12
1.1 A PERESTROIKA E O COLAPSO DO REGIME SOVIÉTICO.....	12
1.2 IELTSIN E A REESTRUTURAÇÃO PÓS-SOVIÉTICA.....	14
1.3 O SEGUNDO MANDATO DE IELTSIN E A CONSOLIDAÇÃO DO CAPITALISMO OLIGÁRQUICO.....	18
1.4 A CRISE DE 1998 E A SUCESSÃO PRESIDENCIAL.....	20
2. A ASCENSÃO DE VLADIMIR PUTIN E A RECONFIGURAÇÃO POLÍTICA INTERNA	26
2.1 CARACTERIZAÇÃO DO NOVO GRUPO NO PODER.....	26
2.1.1 <i>Novos conceitos de gestão estatal: Ditadura da Lei e Democracia Soberana</i>	31
2.2 PODER VERTICAL E CONVERGÊNCIA DO PROCESSO DECISÓRIO.....	35
2.2.1 <i>Poder Central e Elites Regionais</i>	36
2.2.1.1 O Conselho da Federação.....	38
2.2.1.2 Os distritos federais.....	38
2.2.1.3 Fim das eleições regionais.....	40
2.2.1.4 O Governo Local: perpetuação do poder vertical.....	41
2.2.2 <i>A Oligarquia Econômica</i>	41
2.2.2.1 A mídia.....	43
2.2.2.2 O caso Yukos.....	44
2.2.2.3 O atual papel da elite econômica.....	46
2.3 REORGANIZAÇÃO DO CENÁRIO POLÍTICO.....	47
2.3.1 <i>Mudanças nos sistemas eleitoral e partidário</i>	47
2.3.1.1 Consolidação do partido do poder.....	49
2.3.2 <i>Outras reformas importantes</i>	52
2.4 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL.....	54
3. A POLÍTICA EXTERNA RUSSA DO INÍCIO DO SÉCULO XXI	55
3.1 LINHAS CENTRAIS DA POLÍTICA EXTERNA RUSSA.....	55
3.2 ORIENTAÇÕES GERAIS E CONJUNTURAIS DO GOVERNO PUTIN.....	56
3.2.1 <i>O papel do petróleo e do gás e o economicismo na PE</i>	59
3.2.2 <i>Atualização de relações</i>	62
3.2.2.1 Estados Unidos e Europa.....	63
3.2.2.2 China e Ásia Central.....	66
3.3 AMEAÇAS PERCEBIDAS.....	67
3.3.1 <i>O terrorismo</i>	68
3.3.2 <i>As revoluções coloridas</i>	70
3.4 A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA COMO PROMOTORA DO PROJETO DOMÉSTICO.....	73
4. CONCLUSÃO	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva caracterizar as transições na atmosfera político-institucional da Federação Russa ocorridas desde a presidência de Boris Ieltsin, durante a década de 90. Neste contexto, o trabalho buscará estabelecer comparações com o regime anterior, elucidando as reorientações políticas advindas da transição de poder ocorrida na passagem para a primeira década do novo milênio, determinando os fundamentos e objetivos do rumo tomado a partir das mesmas, bem como qual a sua relevância para a melhora global da situação sociopolítica do país.

Através da revisão da literatura concernente ao período em questão, buscamos analisar tanto trabalhos descritivos quanto aqueles de análise crítica. Paralelamente, pronunciamentos e comunicados oficiais do governo russo serão usados para elucidar e ilustrar algumas de suas diretrizes. Com esta abordagem, buscaremos descrever e avaliar o desenvolvimento do processo de reconfiguração política do país desde a década de 90. Por entendermos que a inserção internacional do país desempenha um papel peculiar e relevante no processo de reconfiguração estudado, um capítulo foi dedicado a cada âmbito de ação do Estado – interno e externo.

A temática a ser estudada é pertinente ao elucidar processos históricos e políticos que permeiam a trajetória de desenvolvimento institucional de um Estado moderno; o corte nas dimensões de tempo e espaço, por sua vez, reflete a intenção do autor de analisar retrospectivamente, à luz do conhecimento acadêmico, sua vivência pessoal, sistematizando aquilo que antes havia sido testemunhado de forma empírica.

O primeiro capítulo, de caráter introdutório, busca descrever de forma breve e organizada cronologicamente a criação e a consolidação da Federação Russa sob a presidência de Boris Ieltsin, explicitando elementos da configuração política do novo país e enfatizando os eventos relevantes para a compreensão da evolução da configuração política deste no período subsequente.

O segundo capítulo busca fazer uma análise do governo do sucessor de Ieltsin, Vladimir Putin; apesar de escolhido por Ieltsin como seu sucessor oficial, nota-se uma clara inflexão na concepção do Estado russo com o novo presidente e a elite política ascendente,

refletindo ideológica e politicamente na configuração de amplas esferas do processo político. Neste contexto, as características do novo grupo no poder, bem como seus objetivos propostos, são elucidados e então relacionados com as principais medidas políticas adotadas domesticamente desde 2000, quando da ascensão de Putin como presidente eleito.

Finalmente, o último capítulo é centrado no âmbito externo das políticas do país. Desta forma, busca-se analisar algumas características básicas da política externa russa no século XXI, a partir das orientações gerais relacionadas àquelas do capítulo anterior e das respostas adotadas à dinâmica do cenário internacional. Será investigada a interação entre este campo de atuação e as concepções políticas maiores da Rússia pós-Ieltsin, explicitando em que medida se verifica o caráter auxiliar da política externa como promotora do mesmo.

1. A INSTÁVEL DÉCADA DE 1990

A década de 1990 representou um período de rápidas, porém profundas, mudanças na estrutura político-social da Rússia e dos outros países que faziam parte da URSS. Desta forma, as raízes dos eventos analisados neste trabalho devem ser localizadas nesta época, como resultantes da reorientação ideológica do nascente Estado russo, agora agindo de forma autônoma (independente) e autorreferente (percepção da independência no processo decisório)¹.

1.1 A Perestroika e o colapso do regime soviético

Com a ascensão de Gorbatchov ao posto de secretário-geral do Partido Comunista da URSS (PCUS), em 1985, a estagnação econômica e tecnológica da Era Brezhnev²³ passa a ser combatida com novas idéias, reformas econômicas – *perestroika*, ou reestruturação – e políticas – *glasnost*, abrandamento – implementadas gradualmente a partir de 1987, como forma de reavivar o sistema soviético através da concessão de maior liberdade à sociedade nestes aspectos; no âmbito internacional, a reorientação se dá no sentido de aproximação maior com o Ocidente, corroborada pela concepção de “casa comum européia” de Gorbatchov (Tsygankov, 2006:35)

As políticas implementadas estavam longe de ser consenso na elite burocrática soviética: o Estado bolchevique perdia rapidamente o controle de suas diretrizes macroeconômicas, enquanto a descentralização política proporcionou a adoção de tendências

¹ Enquanto seu predecessor, a República Socialista Federativa Soviética da Rússia (RSFSR), se encontrava subordinado à URSS.

² A pronúncia do nome citado é Briêjnev. Todos os dígrafos “zh” devem ser pronunciados em português como “j”. Todo o processo de transliteração (romanização) de termos e nomes russos se pautará pelas diretrizes do sistema desenvolvido pelo Comitê Americano de Nomes Geográficos e pelo Comitê Permanente de Nomes Geográficos para uso Oficial Britânico, também sendo adotado pela Oxford University Press, por este sistema apresentar uma estrutura formal elegante, simples e facilmente compreendida pelo leitor lusófono – quando não o for, esclarecimentos serão feitos. Exceções serão feitas em caso de termos e nomes já consagrados de outra forma. Esquema do sistema disponível em: http://en.wikipedia.org/wiki/BGN/PCGN_romanization_of_Russian.

centrífugas de autonomia por parte das elites nacionais, que fomentavam e capitalizavam a ascensão de sentimentos nacionalistas nas 15 repúblicas integrantes da URSS em seu favor.

A crescente instabilidade econômica e a perspectiva de desintegração territorial levaram a uma tentativa de golpe conservador pelos membros linha-dura da *nomenklatura*⁴, em agosto de 1991, para restabelecer a predominância do Partido centralizado e interromper a degradação do Estado soviético, evitando assim seu colapso. Fracassado, o golpe foi sabiamente capitalizado pelo recém-eleito presidente da RSFSR, Boris Ieltsin, que encontrou na resistência popular ao golpe a base para a aceleração das reformas em andamento, bem como do processo de desintegração da União.

A disputa entre Ieltsin e Gorbatchov ilustra a fase de transição pela qual a região passava. A URSS, dirigida pelo secretário-geral do PCUS, perdia espaço para os governos nacionais, como o de Ieltsin na RSFSR; somando a isto divergências ideológicas com o secretário-geral do PCUS (apesar de Gorbatchov também ter sido vítima do golpe de agosto, o líder se opunha a reformas objetivando o fim do socialismo e da União), o presidente russo de fato liquida o Estado soviético em 8 dezembro de 1991, com os Acordos de Belovezh, assinado com os líderes da Bielorrússia, Stanislau Shushkevich e da Ucrânia, Leonid Kravchuk, e aberto a todos as repúblicas que haviam declarado independência a reboque do golpe fracassado; a CEI é criada com o Tratado de Alma Ata, aprovado pelo parlamento soviético em 26 de dezembro, que dissolve oficialmente a URSS na mesma sessão (Segrillo, 2000:70).

A desagregação, como fica evidente, permeou grande parte da reestruturação geopolítica da região, sendo a busca unilateral de novas formas de desenvolvimento por parte das ex-repúblicas um fator característico da mesma. Isto trouxe conseqüências duradouras para o arranjo da região, como o descrédito nas organizações de cooperação regional, como a CEI, e a emergência de contendas locais latentes ante a incapacidade de esforço coordenado pelas ex-repúblicas soviéticas.

⁴ Como ficou conhecido o alto escalão da máquina burocrática soviética, que detinha postos-chave em todas as esferas do Estado soviético

1.2 Ieltsin e a reestruturação pós-soviética

O país que emergiu no final de 1991 se encontrava no caos econômico, o que era acentuado, em grande parte, pela suspensão efetiva de grande parte das cadeias produtivas soviéticas (Segrillo, 2000:73; Colin, 2007:46), dada a ausência de um arranjo supranacional eficiente para a sua coordenação entre as novas repúblicas independentes. A aceleração do processo de transição à sociedade de mercado explicitada por Ieltsin ainda em meados de 1991 se traduziu no ano seguinte na “terapia de choque”, nos moldes elaborados pelo então ministro das finanças, o economista monetarista Iegor Gaidar. Interessante notar que Gaidar e sua equipe não fizeram parte das reformas econômicas anteriores: nos anos 80, este grupo se encontrava marginalizado do *establishment* econômico soviético, academicamente constituindo uma oposição informal e radical ao sistema planificado (Danks, 2009:377). Assim, já em janeiro, Ieltsin decretaria a liberalização dos preços no varejo e da taxa de câmbio.

A medida drástica levou à hiperinflação, que saiu de 150% em 1991 e chegou a espantosos 2580% no ano seguinte, ainda atingindo o elevado patamar de 840% em 1993 (Segrillo, 2000:145). A resposta do governo, ideologicamente alinhado com o emergente Consenso de Washington, se pautou por uma forte contração monetária e fiscal, como medida para alcançar o equilíbrio de mercado mais rapidamente – o fenômeno seria resultado do percurso rumo a este objetivo, portanto encurtá-lo seria a forma mais satisfatória de combater a ascensão dos preços.

Posteriormente, identificando o fenômeno com desequilíbrios de mercado acentuados pela condição monopolística de vários setores, o ministro incluiu a privatização das empresas estatais como forma de combate à inflação. Esta, que foi a primeira onda de privatizações da Rússia pós-soviética, se baseou na distribuição de “cupons de privatização” à população, que poderiam ser trocados por ações de empresas desestatizadas; o processo durou de agosto de 1992 a julho de 1994, e ao seu término havia conseguido privatizar 70% da indústria russa, com mais de 40 milhões de russos possuindo participação acionária na mesma (Segrillo, 2000:77). Nesta etapa, o suporte de grupos como o FMI e o Banco Mundial foi central, como forma de dar credibilidade ao processo e à elite russa frente a seus pares internacionais

(Kagarlitsky, 2008:306). Apesar de sua orientação supostamente igualitária e transparente, a alta inflação – que corroía o valor dos cupons – e o acesso privilegiado ao patrimônio das empresas por seus gestores – muitas vezes forçando acionistas a se livrarem de sua participação acionária – minaram qualquer impacto positivo que a medida poderia trazer para o cidadão mediano, criando um fenômeno novo na sociedade russa pós-1917: a desigualdade social, pelo menos em sua forma ostensiva. Colin (2007:47), por sua vez, aponta um esforço consciente para aumentar os privilégios da elite, incluindo os círculos de Ieltsin e Gaidar, ao definir as diretrizes do processo de privatização.

É neste contexto que surge a figura do “novo russo” e do capitalismo dito selvagem, ou mesmo cleptocrático. Fortunas eram geradas do dia pra noite em meio a um estilo de vida opulento e por vezes violento, estranho ao *homo sovieticus* de uma década antes, mas não ao novo cidadão russo, especificamente não aquele que buscava capturar mais patrimônio através de brechas legais e ações viáveis de concorrência comercial ante a ausência de regulamentação ou órgão eficiente para sua implementação: a ameaça da violência e sua execução, assim como a corrupção de membros da burocracia, resposta natural ao sistema social estratificado que havia emergido (Kagarlitsky, 2008:305). A violência ganhava o status de instrumento econômico através dos assassinatos públicos de *biznesmeny*⁵, promovido por capangas de grupos rivais, bem como pela cobrança da *krysha*⁶, tributo que deveria ser pago por qualquer empreendedor de pequeno porte que desejasse continuar no ramo, quando não também com sua vida.

O caos econômico aguçou as contendas sociais e políticas: em dezembro de 1992, pressionado pelo Parlamento, Ieltsin substituiu Gaidar por Viktor Chernomyrdin que, ao contrário de Gaidar e seu grupo de economistas pró-ocidente, representava os antigos diretores soviéticos, o que deu um traço mais corporativo e nacionalista ao processo de privatizações, mas não trouxe grandes mudanças no sentido de moralizar o mesmo (Segrillo: 2000,82). Apesar desta medida, os confrontos entre o presidente e o Parlamento – que, juntamente com o vice-presidente, criticavam fortemente o caráter autocrático dos decretos

⁵ Anglicismo da língua russa (de businessmen), usado, não sem certa ironia, para designar o empreendedor com traços criminais.

⁶ Literalmente “telhado”, significando o pagamento de serviços de “proteção”, na verdade um ato de extorsão

presidenciais e as medidas econômicas “de choque”, que continuavam a ser implementadas, visto que Gaidar se manteve como principal ideólogo do grupo no poder (Kagarlitsky, 2002:5) – escalaram de forma constante em 1993: Ieltsin lança em março um referendo visando decidir qual poder deveria tomar as rédeas do combate à crise econômica e política, o executivo ou o legislativo – que o presidente acreditava carecer de legitimidade, por ter sido eleito ainda durante a URSS –; acusações de ações criminosas por parte dos agentes da privatização (como Anatoliy Chubais, o número dois da equipe de Gaidar) foram lançadas pelo vice-presidente Rutskoi, que em seguida é demitido. A tensão culmina com a confrontação violenta e aberta entre os dois grupos, na esteira das medidas contraditórias de dissolução do parlamento, por parte do presidente, e de *impeachment* presidencial, por parte do Parlamento, no final de setembro. Em 4 de outubro o conflito é resolvido à sangue, com a invasão da Casa Branca – então prédio do Parlamento; atualmente sede do Governo, dirigido pelo primeiro-ministro – pelas forças armadas, alinhadas com Ieltsin; após sete dias de confronto aberto em Moscou, que resultou em mais de 300 mortes de ambos os lados, os opositores de Ieltsin são presos e suas organizações, dissolvidas.

Com o desfecho favorável, Ieltsin consegue levar a cabo sua eleição parlamentar decretada para dezembro e promulga, através de um referendo, a sua versão de Constituição pós-soviética, a Constituição de 1993, substituindo aquela de 1978. Agora o Parlamento seria bicameral, com uma instância alta, o Conselho da Federação, constituída pelos governantes dos sujeitos da federação⁷, e uma baixa, a Duma, constituída por parlamentares eleitos pelo voto direto. A garantia, pela nova Constituição, de amplos poderes para o executivo, como a possibilidade de nomeação, pelo presidente, do primeiro-ministro, bastando para isto apenas a sanção da Duma, que por sua vez poderia ser dissolvida pelo poder executivo, conferiram-lhe um caráter fortemente presidencialista.

No aspecto político, os anos de 1993-1998 são marcados por uma forma relativamente estável de “segunda república” russa (Kagarlitsky, 2002:6) onde, não sem certa ironia, o amplo poder presidencial continua sendo contrabalanceado por um Parlamento combativo, agora muito mais no plano retórico, pelos comunistas e nacionalistas eleitos popularmente

⁷ Assim são chamadas as entidades político-administrativas dentro da Federação Russa, de acordo com a Constituição de 1993.

para a Duma de 1993, que se alinhavam de forma difusa na oposição ao governo e sua orientação pró-ocidente, dando origem ao “fenômeno vermelho-marrom⁸” (Segrillo, 2000: 123). Neste sentido, a situação se inverte: se antes uma minoria militava ativamente contra as medidas neoliberais, agora o descontentamento, apesar de generalizado, era resignado (Kagarlitsky, 2002:6).

Em meio ao processo de consolidação do novo Estado russo, ameaçado por movimentos autônomos centrífugos da mesma forma que ocorrera com a URSS, dezenas de acordos bilaterais são assinados com governantes de alguns sujeitos da federação, especificamente com as repúblicas federadas, regiões étnica e culturalmente distintas da maioria russa, mas ainda pertencentes à federação, garantindo amplos poderes a seus líderes em troca da subordinação formal a Moscou (Petrov e Slider, 2009). Inicialmente, duas destas repúblicas se opuseram aos termos destes tratados: o Tartastão, por não querer dividir a soberania sobre seus valiosos poços de petróleo (Segrillo, 2000:91), e a Chechênia, pela resistência histórica ao expansionismo russo⁹. O Tartastão cedeu ao obter mais privilégios fiscais em um novo acordo; por outro lado, na ausência de termos aceitáveis entre Moscou e a autodeclarada República Chechena da Ichkéria, em Grozny¹⁰, Ieltsin ordena a invasão do território em dezembro de 1994, mas seu plano de rápida retomada deste fracassou, dando origem a uma guerra que se prolongaria por dois anos.

Apesar de muitas vezes caracterizada como reforma, ou mesmo revolução, e seus proponentes como reformadores – econômicos (Gaidar, Chubais) ou políticos (Ieltsin) –, a reestruturação rumo à sociedade de mercado é considerada pelo sociólogo marxista Boris Kagarlitsky (2002:3) como uma restauração, por seu desfecho representar não um progresso – o que deve ocorrer no caso de revolução, de acordo com as historiografias marxista e positivista –, mas sim um retorno à uma situação previa. Da mesma forma, o diplomata brasileiro Roberto Colin (2007:45-52) destaca o caráter autoritário destas reformas, implementadas de cima para baixo por Ieltsin e sua equipe, portanto, como parte de uma

⁸ Fenomen krasno-korichnevyy, onde o vermelho representa a orientação soviética, e o marrom, a linha nacionalista-chauvinista.

⁹ Este fato é bastante reconhecido, mesmo entre os russos, e de forma alguma recentemente: Lev Tolstói escrevera, entre 1896 e 1904, o épico Hadji-Murat, retratando a disposição ferrenha dos povos do Cáucaso de defender suas terras de invasores.

¹⁰ *Groznyy* (ou *Grozny*), o nome russo da cidade, significa “terrível” nesta língua.

“reação”, ou contra-reforma, inclusive obstaculizando as aspirações democráticas autônomas da sociedade civil nos primeiros anos da Federação Russa.

1.3 O segundo mandato de Ieltsin e a consolidação do capitalismo oligárquico

A persistente queda dos padrões de vida da população, a consolidação criminal em praticamente todos os setores da economia e a eclosão de uma guerra interna no Cáucaso derrubaram o alto índice de aprovação que Ieltsin detinha no início da década para menos de 8% no início de 1996 (Danks, 2009:332, *apud* Willerton, 1997:55). As eleições para a Duma ocorreram, como definido pela nova Constituição, em 1995, e desde então passaram a servir também como prognóstico para as eleições presidenciais, pois estas passaram a ocorrer sempre no ano seguinte àquelas – o que se mantém até os dias de hoje. Neste sentido, a elite no poder estava, com razão, preocupada: canalizando o descontentamento popular, o Partido Comunista da Federação Russa, ou KPRF, ocupou 34,9% das vagas da Duma naquele ano, aumento expressivo se comparado com os 10,7% obtidos em 1993¹¹. O partido oficialmente apoiado pelo presidente, “Nosso Lar é a Rússia”, obteve 12,2% das votações, enquanto aquele que havia sido a tentativa anterior do governo de consolidar um partido do poder¹², o “Escolha da Rússia”, obteve 15,6% dos votos em 1993. Este reaparecimento dos comunistas como grupo de pressão política marcaria o tom das relações entre o executivo e o legislativo até o final da década (Segrillo: 2000,94).

O poder presidencial de Ieltsin estava, de fato, tolhido, em grande parte devido aos seus arranjos improvisados, onde suas fontes de poder eram delegadas e esvaziadas, na busca da sobrevivência política de seu grupo – nas palavras de Colin (2008:50), houve uma “diluição da autoridade subjetiva do presidente”, onde este era obrigado a negociar cada decisão com grupos financeiros e regionais. A vitória apertada do presidente no primeiro turno, com

¹¹ A menos que explicitada outra fonte, os dados usados neste trabalho sobre os resultados dos pleitos da Federação Russa foram obtidos no site oficial da Comissão Central Eleitoral da Federação Russa (www.cikrf.ru)

¹² Estes dois partidos aspiraram atingir a posição de “partido do poder”, mas não obtiveram êxito. O termo é de extrema importância para entender a política partidária pós-soviética (especialmente após 2001), e será analisado de forma profunda no próximo capítulo; por ora, basta afirmar que ele fornece o apoio oficial ao poder executivo russo (Kremlin).

apenas três pontos percentuais de vantagem sobre o candidato do KPRF, Gennadiy¹³ Zyuganov (Segrillo, 2000:96) reforçou a tendência de mediações horizontais entre o presidente e grupos influentes, o que culminou em um grande acordo entre o Kremlin¹⁴ e a elite econômica do país.

No período entre as eleições legislativas e as presidenciais, ocorre uma substituição importante no corpo diplomático do país: o liberal Kozyrev é afastado do Ministério das Relações Exteriores, sendo substituído pelo comunista Evgeniy Primakov; esta medida foi em parte impulsionada pela necessidade de Ieltsin de neutralizar o papel da política externa de então – agora vista pela opinião pública como excessivamente liberal e submissa aos interesses do Ocidente – como ponto crítico da campanha presidencial de 1996 (Charap, 2005: 21).

De forma semelhante, a ascensão da esquerda na Duma em 1995 conseguiu forçar a demissão de Chubais, emblemático protagonista das privatizações (Gaidar havia saído do governo já em 1994), que posteriormente é designado por Ieltsin chefe do comitê de sua campanha eleitoral; sua ação fora essencial para o acordo com os mais influentes dirigentes da economia russa, oriundos dos já mencionados novos russos. Alguns destes dirigentes¹⁵, antes parte de uma incipiente e desunida “oligarquia financeira”, se unem em torno de Ieltsin através de conexões políticas com sua filha, Tatyana Dyatchenko, para negociar um maciço apoio econômico e midiático à campanha de Ieltsin, em troca da consolidação do processo de privatização estatal em seu favor. Neste sentido, a “privatização de empréstimos por ações” – que começou em 1995 e se baseava na contração de empréstimos com entidades privadas (dirigidas pelos “oligarcas”) pelo governo em troca de ações de empresas estatais que seriam transferidas definitivamente caso o governo não pagasse estes empréstimos em um prazo pré-definido (subentende-se do acordo que o governo não planejava pagá-los) – esclarecia que,

¹³ Guenadi

¹⁴ Como na literatura pertinente, aqui também o termo Kremlin será utilizado para se referir ao poder executivo, especificamente à Administração Presidencial, ao Presidente, e aos órgãos a estes subordinados.

¹⁵ Todos eles possuíam grandes patrimônios em pelo menos dois destes setores: bancário, extrativista e midiático, que se relacionavam na forma de conglomerados com objetivos comuns. Apesar de nunca explicitado todos os membros do acordo extra-oficial, comprovadamente faziam parte do mesmo (entre parênteses, a maior companhia por eles controlada): Boris Berezovskiy (Canal ORT, posteriormente Canal Um), Aleksandr Smolenskiy (Banco SBS-Agro), Vladimir Gusinskiy (Grupo Media-Most), Mikhail Khodorkovskiy (Yukos), Vladimir Potanin (Oneksimbank) e Mikhail Fridman (Alphabank).

nas palavras de Kagarlitsky (2002:6), “a roubalheira seria diferente. Não mais confusa, desordenada e afoita, mas consciente e de acordo com regras definidas”. Era o lento ocaso do novo russo como agente econômico por excelência, bem como das atividades criminosas ostensivas dos *biznesmeny*.

A partir de então, todas as medidas políticas e econômicas do governo passaram a ser negociadas com este grupo de oligarcas, uma verdadeira corte em torno do presidente; o grupo, por sua união e pela participação essencial de Tatyana Dyatchenko, recebeu a alcunha de “Família”, o poder não-institucional e privativo (Colin, 2008:55) que, em última instância, dirigia o país. Muitos destes oligarcas, como Vladimir Potanin – que se tornou ministro das finanças –, e Boris Berezovskiy – que foi nomeado para o conselho de segurança nacional, onde atuou intensamente sobre a questão chechena, até se afastar do governo em 2001 –, receberam cargos na burocracia estatal após a reeleição de Ieltsin. Mesmo quando longe de cargos oficiais, cada um destes grandes proprietários “tinha os ‘seus’ ministros, funcionários e deputados” (Colin, 2008:57).

1.4 A crise de 1998 e a sucessão presidencial

Do segundo mandato de Ieltsin até o início de 1998 a sociedade russa gozou, pela primeira vez desde o começo do processo de desintegração da URSS, de relativa calma, tanto em termos econômicos quanto políticos: a inserção de cada grupo econômico nos diversos setores da economia fora “organizada” com o acordo de 1996; a Guerra na Chechênia havia sido findada com o Acordo de Khasaviurt, assinado após a reeleição do presidente Ieltsin, ainda que em termos pouco favoráveis para Moscou; mesmo a oposição vermelho-marrom, apesar de continuar atuante, atenuou sua combatividade frente à estabilização da inflação – baseada em políticas monetárias contracionistas e em uma âncora (banda) cambial do rublo frente ao dólar, implementada por Chernomyrdin em julho de 1995 – e ao crescimento de 0,8% do PIB em 1997 – o primeiro crescimento positivo em oito anos (Segrillo, 2000:145). No plano externo, Ieltsin assina, juntamente com o presidente americano Bill Clinton, um acordo de cooperação com a OTAN, pavimentando o caminho que culminaria com o estabelecimento do conselho OTAN-Rússia em 2002.

Apesar disto, a estabilidade macroeconômica doméstica não era sustentável no longo prazo; o câmbio mantido em um nível sobrevalorizado, juntamente com a maior abertura à importação de bens de consumo, corroía a produção industrial nacional e a balança comercial, que não apresentava resultados negativos graças ao enorme influxo de dólares advindos da venda de *commodities* com preços internacionais então estáveis (Kagarlitsky, 2008:313). A cobrança de impostos, por sua vez, era conscientemente negligenciada, dado o nível de comprometimento do presidente com os grandes grupos econômicos (Segrillo, 2000:107). Desta forma, o levantamento de fundos para o Tesouro e a manutenção da taxa de câmbio se davam, de forma perigosamente elevada, pela emissão de Obrigações Governamentais de Curto Prazo, ou GKO, rápidas e com altas taxas de retorno – no início de 1998, quando a inflação estava no seu patamar mais baixo da década, ele rendia 50% ao ano –, para manter o fluxo de capitais e garantir a cotação do rublo (Segrillo, 2000:83); esta tendência se reforçava à medida que notícias da emergente crise Asiática forçavam a necessidade de mais incentivos financeiros (retornos mais altos) para a manutenção do valor do rublo.

Uma pequena crise interna culminou com a demissão, em março de 1998, de Chernomyrdin, após seis anos como primeiro-ministro, assumindo Serguei Kirienko em seu lugar; apesar de não estar claro o porquê desta substituição, sabe-se que uma forte disputa entre seu grupo e aquele de Berezovskiy, Chubais e Tatyana Dyatchenko, pela participação em uma nova rodada de privatizações no setor petrolífero, no ano anterior (Danks, 2009:68). De qualquer forma, Kirienko identificou grande parte da ascendente instabilidade econômica na sonegação oligárquica, contra a qual travou uma cruzada (Segrillo, 2000:111), marcando o fim do controle oligárquico sobre os fluxos financeiros e as decisões políticas (Colin, 2008:57); como esperado, ao final de agosto, no auge da crise, Kirienko é demitido.

O dia 17 de agosto é tido como a data da eclosão da “crise russa”, quando o governo admite que, frente à crise asiática e à queda dos preços internacionais do petróleo, o país se via impossibilitado de manter o rublo no valor oficial e mesmo de honrar suas dívidas com as GKO, decretando moratória – ou *default*, o não-cumprimento de suas obrigações financeiras – como forma de manter as poucas reservas que haviam restado. Com a saída de Kirienko e o ressurgimento de conflitos com o legislativo, que se recusava a aceitar a volta de Chernomyrdin à chefia do governo, Ieltsin aceita a nomeação do chanceler Primakov para o

posto de primeiro-ministro. O sociólogo Kagarlitsky (2008:314) considera a moratória uma verdadeira “bênção” à economia russa, por promover a desvalorização e o reequilíbrio da balança comercial, bem como possibilitar a ascensão de Primakov e seu vice Maslyukov, preocupados com a recuperação do “lado real” da economia através da expansão monetária moderada, investimentos em novos setores da indústria e reaproveitamento da capacidade ociosa daquelas já consolidadas, estabelecendo uma forma de “keynesianismo russo”. De acordo com a perspectiva do sistema econômico mundial, a Rússia estaria ainda “desenvolvida demais” para um país em condição periférica, sendo o colapso de suas redes produtivas algo espontâneo, o que só poderia ser contrabalanceado pela intervenção estatal consciente (Kagarlitsky, 2002:8).

Os impactos da crise de 1998, tanto na elite governante quanto na sociedade em geral, foram duradouros e marcaram uma reorientação em muitas concepções sócio-políticas adotadas ainda na *perestroika*. Considerando esta reviravolta tão importante quanto aquelas testemunhadas em 1991 e em 1993, Kagarlitsky (2002:9, tradução nossa) afirma que

“Desde 17 de agosto de 1998, a trajetória do desenvolvimento têm sido fácil de elaborar. Na área da ideologia e da política, o neoliberalismo foi substituído pelo conservadorismo; ‘Ocidentalismo’ e cosmopolitanismo por nacionalismo moderado e o culto ao ‘Estado forte’; e democracia de fachada por um autoritarismo mais explícito. Na economia, o papel do Estado cresceu”

Ao apoio popular que Ieltsin foi paulatinamente perdendo, entre 1993 e 1996 – e que afundou por completo em 1998 –, se somou a progressiva descrença, e mesmo desconfiança, nos ideais liberais e ocidentalizantes, algo que começou ainda em meio a URSS, no final da década de 1980, e se refletia em 1998 através do primeiro-ministro “linha-dura”, que trocou a retórica de “retorno ao seio da civilização mundial” por aquela de “renascimento da grande potência mundial” (*Ibid*, 265) e ainda assim, ou justamente por isto, seu índice de aprovação popular e credibilidade frente à Duma causaria inveja a Ieltsin, que pela primeira vez teve de aturar um primeiro-ministro como centro do poder (Colin, 2008:59)

Primakov, apesar de resolver as questões econômicas de forma paliativa – o PIB ainda decresceu 4,6% em 1998 – e de permanecer pouco tempo no cargo – de setembro de 1998 a

maio de 1999 – graças à sua postura antagônica aos grupos de Ieltsin (especialmente à Família), demonstrou a possibilidade real de ascensão política de grupos não-comprometidos com a elite que dominava o país desde sua independência, e isto às vésperas de novas eleições. Em meados de 1999 a oligarquia se divide de forma definitiva, em uma luta aberta entre a maior parte da Família – Tatyana Dyatchenko, Berezovskiy, o emergente Roman Abramovich e a Administração Presidencial – e o prefeito de Moscou, Iuri Luzhkov, juntamente com o ex-primeiro-ministro Primakov, que uniram forças partidárias no Pátria-Toda a Rússia, ou OVR, cooptando também lideranças regionais – vale lembrar que estes últimos, especialmente os presidentes das repúblicas, estavam no auge do seu poder, graças às concessões obtidas durante as eleições de 1995-1996 e novamente em 1998, durante a crise financeira; inclusive, após esta última, muitos sujeitos da federação estabeleceram barreiras alfandegárias internas como forma de proteger a produção local (Colin, 2008:55; Petrov, 2009:64).

Neste novo contexto, a sucessão estava de fato ameaçada; a maneira mais prática de promoção de um substituto para Ieltsin seria através da escolha de um primeiro-ministro que demonstrasse respeitabilidade e diligência ante o público, mas também lealdade à elite estabelecida. Assim, Serguei Stepashin substituiu Primakov no cargo, mas após apenas três meses seria demitido, ante a dificuldade em alavancar sua popularidade. O novo primeiro-ministro, Vladimir Putin, assume em agosto de 1999, anunciado por Ieltsin como seu sucessor oficial para as eleições presidenciais de 2000. Apesar de ser inicialmente um desconhecido, Putin rapidamente adquire a fama de vigoroso defensor dos interesses nacionais. Vale notar que a tensão no Cáucaso, apesar do arrefecimento inicial com o tratado de 1996, nunca foi completamente neutralizada, e em 1999 a opinião pública indicava forte anseio de conter a escalada das escaramuças de grupos chechenos na região, que culminaram com a invasão de grupos chechenos ao vizinho Daguestão – outra república dentro da Federação – em agosto. Uma série de atentados terroristas a prédios habitacionais em setembro, atribuídos pelo Kremlin aos extremistas chechenos¹⁶, representou o estopim da invasão terrestre em larga

¹⁶ Dadas a pertinência destes eventos para a imagem do governo ante a opinião pública, uma série de declarações contraditórias e atrapalhadas dos representantes de diferentes órgãos oficiais e, mais importante, evidências documentadas de participação de agentes do FSB na operação, há especulações sobre até que ponto isto poderia ter sido orquestrado pelo próprio governo, objetivando justificar uma intervenção militar maciça na Chechênia.

escala à Chechênia, que começou em outubro daquele ano. O apoio popular à intervenção, os sucessos militares iniciais e a cobertura amplamente positiva da guerra por parte da mídia oligárquica (Segrillo, 2000:134) aumentaram rapidamente a popularidade do novo primeiro-ministro, o que se traduziu em uma substancial votação ao recém-fundado Unidade, partido criado por Ieltsin, Putin e alguns líderes regionais para contrabalancear o OVR, e *de facto* substituindo o Nosso Lar é a Rússia como partido do poder – enquanto o Unidade obteve 16,2% dos votos, ficando em segundo lugar, a Nosso Lar é a Rússia ficou com apenas 1,6% dos votos; o OVR, para o desapontamento de seus idealizadores, ficou em terceiro, com 15,1% dos votos. Os comunistas novamente formaram a maior bancada, obtendo 25% dos assentos na Duma.

A situação de Ieltsin estava agora muito melhor do que no início do ano, quando a falta de um sucessor forte ameaçava o presidente e os grupos a ele ligados com um destino sombrio, devido às sérias investigações de corrupção que estavam sendo levadas contra eles naquele ano (*Ibid.*, 135) – mesmo a mídia ocidental e aquela tida como liberal na Rússia denunciou a elite governante por fraudes no processo de privatização, ao passo que em 1996 negaram veementemente as mesmas acusações, então trazidas à tona pelos comunistas (Kagarlitsky, 2002:226). Assim, a renúncia de Ieltsin em seu pronunciamento oficial de ano novo pode ter sido uma surpresa para uma parcela considerável da população, mas fazia parte de um plano muito bem orquestrado para liberar o cargo para um primeiro-ministro popular que, de acordo com as leis russas, assumiria interinamente e seria obrigado a convocar eleições presidenciais em três meses, de forma que o pleito marcado para junho ocorreria em março, evitando assim que previsíveis complicações posteriores no *front* checheno abalasses a popularidade do presidente interino (Segrillo, 2000:136).

Desta forma, alegando ter muitas obrigações oficiais para fazer campanha (Danks, 2009:333) e com o caminho livre graças à desistência, por parte de Primakov e de seu OVR¹⁷, de concorrer à eleição, Putin é eleito já no primeiro turno, apesar de fazê-lo com uma margem apertada (52,9% dos votos). Leal às forças que o elegeram, o novo presidente assina seu

O documentário “In Memoriam Aleksander Litvinenko”, de 2007, aborda a questão. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=PnkYo9TuBIQ>

¹⁷ após o resultado eleitoral de 1999, o partido racha-se em dois e paulatinamente perde seus integrantes para o Unidade (Kagarlitsky, 2002:258), com o qual se funde oficialmente em dezembro de 2001

primeiro decreto, garantindo segurança, renda e imunidade vitalícias a seu predecessor, Boris Ieltsin (Segrillo, 2000:135).

2. A ASCENSÃO DE VLADIMIR PUTIN E A RECONFIGURAÇÃO POLÍTICA INTERNA

As ríspidas mudanças ocorridas na década de 1990 conseguiram suscitar na maior parcela da sociedade russa ceticismo, quando não oposição direta, a reformas baseadas na transposição de instituições muitas vezes estranhas e alheias à formação endógena russa. Não que este fosse o único desfecho viável; nas palavras do embaixador brasileiro Roberto Colin (2008:60), “o fato de que depois da saída de Ieltsin o povo passou a aspirar uma ‘mão firme’, voltando-se para um autoritarismo mais evidente, foi em grande medida consequência da incapacidade do governo Ieltsin de afirmar os valores liberal-democráticos da sociedade”. Neste sentido, é interessante notar que, ainda no governo Ieltsin, os últimos três primeiros-ministros (Primakov, Stepashin e Putin) representavam os *siloviki*¹⁸, ou quadro dos órgãos de segurança e defesa do país – capazes de preencher o imaginário da população, agora em busca de um “homem forte” para governar (Segrillo, 2000:118).

Vladimir Putin seria o sucessor ideal por ter, nas palavras de Colin (2008:62) “um comportamento cauteloso e nunca demonstrou ambições em excesso. [...] não tinha conexões que pudessem comprometê-lo”. Mesmo sendo o candidato oficial de Ieltsin e da Família, seu comportamento sério e dinâmico contrastava com o do antigo presidente, sendo assim aceitável mesmo para aqueles que exigiam ruptura com a Era Ieltsin.

Neste capítulo analisaremos as reconfigurações institucionais ocorridas desde a ascensão de Putin à presidência pelo voto popular, em 2000, e o contexto no qual elas se inserem.

2.1 Caracterização do novo grupo no poder

Quando da chegada ao poder, o novo presidente logo tratou de promover pessoas com quem teve fortes ligações políticas e, acima de tudo, pessoais, no decorrer de sua carreira, sem marginalizar completamente o grupo próximo a Ieltsin. Isso foi traduzido na vinda de boa

¹⁸ Plural de *silovik*, literalmente “membro da força”. O termo será trabalhado ao longo deste capítulo.

parte da elite política de São Petersburgo, onde Putin nasceu, estudou e passou grande parte de sua carreira profissional, tanto na antiga KGB, cuja estrutura fora herdada pelo FSB¹⁹, como na Prefeitura da cidade, sob comando do político liberal Anatoliy Sobchak.

Neste contexto, diversos “grupos” diferentes co-existiam: os resquícios da Era Ieltsin, Aleksandr Voloshin, chefe da Administração Presidencial até 2003, e Mikhail Kasyanov, primeiro-ministro desde a posse de Putin até 2003, quando fora demitido junto com todo o seu gabinete; alguns agentes de segurança – ou *siloviki* – peterburgueses, como Nikolay Patrushev, sucessor de Putin no FSB, o qual dirigiu até 2008, e Sergei Ivanov, ministro da defesa entre 2001-2007; e alguns economistas liberais, com quem Putin trabalhou na prefeitura de São Petersburgo, como Aleksey Kudrin, ministro das finanças desde 2000, e German Gref, ministro do desenvolvimento econômico e do comércio, entre 2000-2007. Vale notar que estes últimos “reconheciam a necessidade de restauração da autoridade do Estado a fim de que as regras econômicas do jogo possam ser mais transparentes” (Colin, 2008:64), portanto, diferentes da “elite liberal” de Ieltsin.

As escolhas do presidente demonstram, para além da necessidade de um bom vínculo pessoal, a alocação de cada burocrata de acordo com sua área de atuação, o que refuta grande parte das críticas de que as estruturas de força estariam dominando todos os âmbitos da elite burocrática.

O comprometimento básico de Putin (por extensão, do Kremlin) era, segundo Sakwa (2009:17), a “normalização” da Rússia, no sentido de alinhar a ordem interna e a política externa de forma coesa como “qualquer grande potência normal”. Neste sentido, Colin (2009:69) aponta quatro metas principais: reverter o declínio econômico; promover a Rússia como ator importante no cenário internacional; reverter as tendências que poderiam levar ao

¹⁹ O Serviço Federal de Segurança fora instituído em 1995; existe uma linha de continuidade nos serviços de segurança interna do país, que data pelo menos desde os primeiros anos do regime soviético (ou ainda antes, se levarmos em conta que estes foram baseados em órgão semelhantes instituídos pelo regime tsarista, no século XIX), o qual explicitaremos de forma aproximada (houve muitas reformas, a maioria com pequenas mudanças nominais e administrativas): ChK, entre 1917-1922 (de onde nasce o termo “Tcheka”); divisões específicas do NKVD (Comissariado do Povo para o Interior), entre 1923-1946; MGB, entre 1946-1953 (Ministério da Segurança do Estado); MVD, em 1953 (Ministério do Interior); a mais famosa e estável de todas KGB, entre 1954-1991; FSK, entre 1991-1995 (Serviço Federal de Contraineligência), que passou a dividir com o SVR (Serviço de Inteligência Exterior, de 1991) a herança da KGB, se tornando posteriormente o FSB. Vale notar a forte ligação deste órgão com o Ministério do Interior e seus análogos, o que em parte evidencia a força deste ministério, mesmo nos tempos atuais.

desmantelamento do país; e introduzir o que ele chamou de “império da lei”²⁰ - segundo o embaixador brasileiro, apenas este último ponto não havia sido contemplado de forma satisfatória até 2008.

Estas metas principais, por sua vez, foram condicionadas por algumas características políticas pessoais de Putin, que foram se afirmando à medida que seu governo se consolidava; estas características seriam as seguintes (Sakwa, 2009:28-34):

- o **repúdio a qualquer forma de revolução e contra-revolução** no desenvolvimento político contemporâneo do país, nas formas, respectivamente, de destruição do sistema soviético e sua herança – e o aprofundamento deste processo por revoluções coloridas²¹ – ou de sua possível “vingança”, com a condenação de seus responsáveis – no caso específico russo, isto englobaria a revisão das privatizações dos anos 1990;

- relacionada à característica anterior, ocorre a afirmação da **importância da legitimidade** na política, tanto no âmbito doméstico – vale lembrar que o presidente, apesar de sua enorme popularidade, recusou-se a alterar a Constituição para concorrer a um terceiro mandato²² – quanto no internacional – como a ênfase no respeito à soberania de todos os países, mesmo aqueles com governo de caráter autoritário, como a Bielorrússia de Aleksandr Lukashenko;

- **relação paradoxal com o jogo político**, rejeitando o populismo (e até certo ponto também o partidarismo) – nota-se aqui uma grande diferenciação de seu predecessor, cuja promoção demagógica de seu governo nos espaços públicos contrasta fortemente com o caráter “tecnocrático” da administração de Putin;

- **visão instrumental da política**, o que se traduz em um governo mais preocupado com a realização de uma agenda modernizante do que com o cumprimento de formalidades do processo político – segundo o autor, as medidas tidas como antidemocráticas advêm de necessidades específicas para a implementação de políticas desenvolvimentistas, e não de um interesse político-ideológico de minar a sociedade civil;

²⁰ Na verdade, o termo correto é “ditadura da lei”, como explicitado pelo próprio presidente. Aqui, resolvemos manter o termo como posto pelo embaixador Roberto Colin.

²¹ O tema será abordado no próximo capítulo

²² A Constituição de 93, assim como a brasileira, só permite dois mandatos consecutivos para o chefe de Estado.

- outra característica seria o **para-constitucionalismo**, na forma de medidas institucionais que, se não afrontam a Constituição (lembremos a importância da legitimidade), tampouco encontram nela base legal²³;

- por fim, a **primazia do Estado** no processo de modernização da sociedade pós-comunista, que por sua vez é legitimada por e legitima o desenvolvimento sócio-econômico de seus dois mandatos. Dadas estas características, ficaria evidente que:

A construção do Estado em Putin era remanescente do republicanismo holístico, ou integrativo, jacobino, profundamente oposto à qualquer coisa que possa fragmentar a unidade do povo. No mesmo sentido, o republicanismo vital, baseado na interação intensa de forças políticas e um conceito distinto de ‘Política’, fora corroído [...] Ironicamente, a fragmentação que a administração Putin tanto abominava na sociedade emergiu no âmbito do regime. Um sistema de pluralismo burocrático e estruturas de elite fragmentadas no âmbito do Estado, cada uma com seu sistema de relações patrono-cliente [...]” (Sakwa, 2009:33-34, tradução nossa)

Neste contexto, é importante explicitar as diferentes “facções” deste pluralismo burocrático, e que impacto isto tem na governança do Kremlin como um todo. Enquanto na extinta União Soviética o acesso a informações sobre as atividades da *nomenklatura* era tão limitado a ponto de surgir, no bloco ocidental, uma espécie de “ciência” para decifrá-la – a “Kremlinologia” –, a relativa transparência atual facilita o trabalho de cientistas políticos como Bremmer e Charap (2007). Apesar de seu trabalho se basear em investigações anteriores a 2007, a relativa consolidação burocrática, alcançada já no primeiro mandato de Putin, permite uma descrição razoavelmente estável das diferentes forças sob o comando de Putin e, agora, de Medvedev.

Haveria três facções primárias dentro do Kremlin, com a ressalva de que estas seriam definidas mais por orientações políticas convergentes do que pelo passado comum: o grupo dos **liberais**, que sofrera fortes baixas com o rebaixamento dos outrora influentes Kudrin e Gref e que englobaria também muitos dos membros da administração de Ieltsin ainda no

²³ Um exemplo seria a criação dos sete distritos federais, com seus agentes plenipotenciários, o que será analisado mais adiante neste capítulo.

governo, bem como o ministro responsável pela monetização dos benefícios sociais de 2005, o impopular Mikhail Zurabov²⁴; o emergente grupo dos **tecnocratas**, do qual fazem parte burocratas “modernos”, com competência nas áreas de administração e negócios, como Medvedev²⁵ e Aleksey Miller, na diretoria da poderosa empresa de extração de gás Gazprom desde 2001²⁶, o que fornece grande poder de barganha ao mesmo na formulação das políticas nacionais; finalmente, os **siloviki**, membros das estruturas de força (poder)²⁷, como os já mencionados Patrushev e Viktor Ivanov, assim como o ex-vice-chefe da Administração Presidencial, agora vice-primeiro-ministro, Igor Sechin, que na época do artigo citado controlavam pelo menos 10 das 25 agências federais existentes. Este último grupo imprimiu uma orientação clara e marcante no governo Putin, e seus valores fundamentais seriam: promoção de um Estado forte, estatismo e nacionalismo econômico, restauração da proeminência da Rússia no cenário internacional ante ameaças percebidas como latentes (como o expansionismo da OTAN) e uma inclinação geral aos elementos tradicionalistas e nacionalistas da Igreja Ortodoxa Russa (Bremmer e Charap, 2007).

Da proeminência dada a estes valores no governo Putin, ele mesmo um ex-chefe do FSB, bem como do protagonismo de seus membros em questões políticas sensíveis, é que nasce a crítica da “tomada de poder” pelo grupo dos *siloviki*. Colin (2008:77-78), por sua vez, aponta para uma interpretação alternativa: o sistema burocrático-administrativo pós-soviético seria altamente personalizado e sem canais institucionalizados para o recrutamento de novas elites, como o fora a Escola do Partido Comunista no regime anterior, o que incentiva a promoção de indivíduos com vínculos não institucionais, mas sim pessoais e profissionais – no caso de Putin seus colegas de corporação. Devido a estes vínculos, a ascensão de *siloviki* aos quadros burocráticos já era evidente mesmo no segundo mandato de Ieltsin.

Independentemente da proeminência de cada grupo burocrático, um certo consenso fora alcançado quanto à interpretação de que os erros da época anterior se deviam à corrosão do

²⁴ Em 2005 o Ministério da Saúde e do Desenvolvimento Social promoveu uma monetização massiva dos benefícios sociais, que antes eram distribuídos na forma de subsídios automáticos (*Igoty*), com descontos e mesmo isenções em vários serviços, como o transporte para idosos.

²⁵ Agora no posto de chefe de Estado, seria de se indagar até que ponto ele se sujeitaria ao jogo da fragmentação burocrática.

²⁶ Ocupando o cargo de presidente (CEO) desta de 2001 a 2008, ano em que deixa o cargo, mas continua como segunda pessoa mais influente na mesma.

²⁷ *Silovye struktury*

poder de ação estatal. Neste contexto, o fortalecimento do Estado é interpretado como a forma mais eficiente de promoção dos interesses nacionais, como veremos na análise da execução política do período.

2.1.1 Novos conceitos de gestão estatal: Ditadura da Lei e Democracia Soberana

Juntamente com a orientação burocrática pós-Ieltsin da qual falamos, novos conceitos de gestão estatal surgem como forma de reforçá-la através de um embasamento teórico.

O primeiro conceito aqui analisado, a “ditadura da lei”, surgiu logo após a posse de Putin, no contexto de um poder executivo com uma margem de ação tolhida por diversos compromissos com agentes extra-executivos; tendo em vista o declínio da capacidade administrativa do Estado russo durante os anos 1990 evidenciado na impossibilidade da manutenção dos princípios do Estado de direito, o presidente, em seu discurso para a Assembléia Federal do dia 8 de julho de 2000, afirma que:

“as funções e instituições governamentais se diferenciam daquelas do setor privado por não serem compradas ou vendidas [...] no serviço governamental são necessários profissionais, para os quais o único critério de atuação seja a lei. De outra forma o Estado abre o caminho para a corrupção. Eis o porquê de insistirmos em apenas uma ditadura: a ditadura da lei. [...] é importante saber os limites daquela esfera, onde o estado tem plenos direitos e é o único senhor. Para pôr de modo claro, onde ele é o árbitro definitivo” (Putin, 2000:9, tradução nossa).

Enfatizando a primazia da lei sobre todas as esferas de ação pública, esta “ditadura” tem diversas implicações para os diferentes setores da sociedade russa. Para as lideranças extra-Kremlin, significa a subordinação de todas suas ações à *carta magna* do país, a Constituição; para a sociedade civil, um ambiente jurídico estável e previsível, a ser mantido pelo Estado; para os grupos econômicos influentes, uma diminuição, ou mesmo extinção total, de sua intervenção no poder público – isto à luz das tentativas iniciais destes de dirigir as políticas governamentais em seu benefício, pressionando e ameaçando o novo governo, ao

que o presidente respondeu: “em nenhuma circunstancia, um oligarca pode entrar no gabinete do primeiro-ministro e dar-lhe ordens ou instruções” (Shuvalov, 2005:35).

A grande defasagem da legislação em relação às realidades sociais de então podem ser apontadas como uma das causas da negligência generalizada em impor o arcabouço legal do país, sendo isto resultado, em grande parte, das rápidas reformas rumo ao sistema democrático ocidental e às relações pautadas pelo sistema de mercado, o que complicou o trabalho dos reformadores do sistema jurídico pós-URSS; este problema fora contornado com a rápida aprovação de novos códigos trabalhista, tributário, criminal e agrário, antes barrados por sistemáticos conflitos entre o Kremlin e a Duma (Hendley, 2009: 85,87), o que aumentou a eficácia de sua implementação.

Esta ditadura da lei obteve apenas sucesso parcial, pois a influência política nos trâmites jurídicos e a aplicação seletiva da legislação continuaram em grande medida a corromper o bom funcionamento do sistema judiciário (Colin, 2009:69); apesar disto, o conceito marcaria o “tom” da ação do poder executivo no âmbito político-legal da Era Putin, sendo um dos fundamentos de outro conceito, elaborado alguns anos mais tarde pelo então vice-chefe da Administração Presidencial, Vladislav Surkov. Também tido como principal ideólogo do Kremlin sob Putin, Surkov introduziu as bases para aquilo que depois seria chamado de “democracia soberana” em um discurso que ficou conhecido como “Soberania é o sinônimo político de competitividade” (Surkov, 2006, tradução nossa)

Proferido durante uma convenção do partido Rússia Unida em fevereiro de 2006, o momento político para a introdução deste discurso e sua concepção de sistema democrático era crítico, inserido no contexto de proliferação de “revoluções coloridas” em várias das ex-repúblicas soviéticas, às vésperas de novas eleições legislativas – 2007 – e presidenciais – 2008 – na Federação Russa. Tida como uma verdadeira “ofensiva ideológica” por parte do Kremlin, esta “nova democracia” se inseria na terceira etapa da Rússia pós-soviética, sendo a primeira a Era Ieltsin, na qual se afastou a possibilidade de retorno ao antigo sistema e se estabeleceu as fundações para uma sociedade democrática, ainda que seu desenvolvimento nos termos postos fosse inviável, ao que sucedeu a segunda etapa, do primeiro mandato de Putin, onde se buscou corrigir as deformações da vida política e econômica do país (Colin, 2008:76).

Endossando a concepção do presidente Putin de uma Rússia inserida, em termos socioculturais amplos, na sociedade europeia, Surkov parte de uma perspectiva histórica gradualista da evolução desta sociedade que, através da busca do bem-estar material por seus indivíduos, acabaria por alcançar a consolidação democrática. O autor afirma ser este sistema político altamente ideologizado, ao contrário do que possa parecer: ainda mais que o dos sistemas totalitários, onde as idéias seriam substituídas pelo medo. Desta forma, a democracia não estaria isenta de matizes nem se daria de forma universalmente uniforme nos países que a implementaram.

Citando analogias entre o desenvolvimento histórico europeu e o russo, o ideólogo encontra também uma raiz endógena russa ao sistema democrático. Neste sentido, o regime soviético é avaliado de acordo com suas realizações: se por um lado teria sido um sistema totalitário, por outro teria inspirado ideais igualitários e libertários mesmo no Ocidente, sendo os processos de descolonização do século XX exemplos disto. Reconhecendo a imensa herança soviética, Surkov afirma ter sido o fim do sistema uma escolha consciente do povo da Federação Russa, mesmo que a um custo muito grande e que não pôde ser previsto – a perda de território, população e potencial econômico –, o que não significa que a época passada deveria ser esquecida ou desrespeitada.

Apesar de a crise após o colapso do sistema soviético ser inevitável, o sistema que o sucedeu não abriu caminho para a democracia, que fora travancada pela oligarquia, onde os recursos financeiros controlavam e pervertiam qualquer tentativa de participação política livre; “recebemos manipulação, no lugar de representação”.

Associando o terrorismo ao “caos social e político generalizado” de grande parte dos anos 90, Surkov vê nas novas reformas adotadas por Putin²⁸ não apenas uma forma de fortalecer a atuação do Estado, como também de garantir a segurança e harmonia sociais. Auxiliar neste objetivo, a política econômica deve ser baseada em investimentos estratégicos realistas para a promoção do bem-estar social e da soberania, e não de um liberalismo

²⁸ Algumas delas já foram mencionadas, mas o ideólogo se refere especialmente àquelas executadas após os atentados terroristas de agosto-setembro de 2004, que serão exploradas mais adiante.

parasitário e dogmático. Neste contexto, o papel do “complexo combustível-energético”²⁹ é tido como vital.

Uma grande ameaça política à soberania nacional viria do exterior, através da “suave absorção” das “tecnologias³⁰ laranjas³¹”: a inserção de valores conflitantes, a proclamação do governo como não-efetivo, a luta pela tomada do poder do Estado a partir de uma base estranha ao sistema consolidado. A única cura para este mal seria a formação de uma classe dirigente de orientação nacional, com valores comuns. Isto só pode ser alcançado através de consensos nacionais quanto aos valores e papéis comuns em defesa do país. No que tange este problema, Surkov afirma que não apenas o dinheiro de muitos do grupo que ele chama de “aristocracia off-shore³²” se encontra no exterior, como também suas cabeças. Todavia, estes devem ser incentivados a viver e produzir na Rússia; uma “vingança” por parte da sociedade e políticos populistas traria conseqüências ainda mais desastrosas que aquelas da década anterior, pois não haverá futuro para esta sociedade se o setor empresarial não se transformar em uma verdadeira “burguesia nacional”. Desta forma, “se resolvermos estas questões, a Rússia, no meu ponto de vista, se tornará uma democracia soberana” (Surkov, 2006, tradução nossa).

Na parte final de seu discurso, Surkov parte para termos mais concretos, explicitando sua visão de desenvolvimento político-partidário nos próximos anos. Neste sentido, duas grandes ameaças “restauracionistas” são identificadas: a “revanche oligárquica” daqueles que sentem saudades dos anos 1990, apesar de seu poder de influência no cenário político russo estar diretamente ligado às suas capacidades financeiras, que estão em declínio – o ideólogo vê como sintomática a queda da importância de partidos “liberais” russos no século XXI. A segunda ameaça voltaria ainda mais no tempo, antes mesmo da revolução de 1917, e se basearia em uma concepção isolacionista-nacionalista, que identifica o Ocidente, a China e o mundo islâmico como ameaças, pregando “a Rússia para os russos”; este tipo de raciocínio teria provocado o colapso de um Estado imenso e multinacional como o soviético; sendo a

²⁹ *toplivno-energeticheskiy kompleks*

³⁰ Usa-se muito o termo “tecnologia”, na arena política russa, para designar artifícios conscientes de promoção político-ideológica nesta. Neste sentido, o próprio Surkov seria um “tecnologista” a serviço do Kremlin.

³¹ Aqui novamente uma insinuação às revoluções coloridas, especialmente àquela da Ucrânia.

³² “*Ofshornaya aristokatiya*”

Federação Russa, por sua vez, também um Estado de muitos povos, Surkov afirma que muito pode ser perdido com o retorno desta lógica.

Sobre estas duas forças desestabilizadoras que deverá ser afirmada a vitória nos pleitos de 2007 e 2008; vale adicionar em análise retrospectiva que, para os proponentes da democracia soberana, isto foi certamente alcançado. Apesar disto, a consolidação deste tipo de democracia deveria ser defendida, no entender do ideólogo, por um sistema de partido hegemônico³³ pelo período de pelo menos 10-15 anos. Como exemplo da compatibilidade disto com o jogo democrático, Surkov aponta o partido liberal-democrata do Japão, que o governou por mais de 40 anos, assim como o partido social-democrata da Suécia, que fora dominante no período de 1932 até 1976.

Para além das ideologias de esquerda e direita, mas não negando a importância de uma ideologia, o consenso nacional e a harmonia social devem ser construídos de forma robusta, através da afirmação de valores básicos comuns, o que fica claro na afirmação de que “todos que não estão contra nós, estão conosco”.

Colin (2009:93-94) encontra as raízes destas formulações na necessidade de um embasamento programático para a eleição presidencial de 2008, na qual Putin, a figura-chave do desenvolvimento político russo nesta década, não poderia concorrer; isto, aliado ao fato de a tradição política do país não ser preparada para alternância de poder, vista como desestabilizadora, busca consolidar uma linha de continuidade, que por outro lado “exclua a questão das comparações e dos contrastes” com outras democracias.

2.2 Poder vertical e convergência do processo decisório

Uma vez definidas as bases teóricas para a estratégia de ação do novo governo, sua execução se traduz através da consolidação de um poder vertical executivo robusto, onde “a junção de todos os recursos do Estado [seriam usados] com o objetivo de realizar uma estratégia única de desenvolvimento do país” (Putin, 2009:9).

³³ Partido do poder

Os anos 90 foram caracterizados, no plano administrativo-burocrático, pela existência de muitas orientações, ou “vozes”, paralelas e divergentes – *mnogoglasie*³⁴ – e pela fluidez e efemeridade destas – *kolebanie*³⁵ –, evidenciadas pelo comportamento hesitante e vacilante do poder executivo (Charap, 2005:20). Buscando caracterizar o ambiente anárquico da Era Ieltsin, Salmin (2005:73) observa que:

“cada setor defende seus próprios interesses, fazendo-os passar por nacionais, impedindo assim a elaboração de diretrizes estratégicas. Inúmeras autoridades fiscalizadoras parasitam a falta de coordenação entre os setores [...]. Já na primeira metade dos anos 1990, tornou-se claro que a burocracia não era um braço fiel do poder, mas sim, um organismo autônomo.”

Em última instância, a estes males que se procurava curar, ou ao menos remediar, através do poder vertical. Todas as adjetivações à democracia russa explicitadas nos pronunciamentos oficiais – “administrada”, “controlada” e, posteriormente, “soberana” – sinalizam neste sentido.

Sakwa (2009:30-33), ao passo que caracteriza esta vertical de poder como fonte da perda da autonomia legislativa e judiciária e dos outros entes da federação, reconhece como o maior êxito do regime a legitimação dos interesses do Estado. Desta forma, “se muitas das reformas foram consideradas no Ocidente como um retrocesso da democracia, elas não são necessariamente impopulares entre os eleitores russos” (Colin, 2008:76).

Analisaremos aqui as medidas mais pertinentes para a promoção da “vertical”, a começar pela neutralização das fontes de poder paralelo ao do Kremlin: as elites regionais e econômicas.

2.2.1 Poder Central e Elites Regionais

³⁴ Literalmente, “muitas vozes”

³⁵ “oscilação”, ou “flutuação”

Um dos maiores impedimentos, se não o maior, à consolidação de um poder vertical unificado, vinha das regiões³⁶: a grande autonomia de que gozavam os líderes de vários sujeitos da federação obviamente os afastava da estrutura piramidal de comando almejada pelo grupo agora no poder. Afirmando sua soberania, muitas destas regiões celebravam acordos internacionais alheios ao poder central, em visível contrariedade à constituição de 93 (Charap, 2005:53)

Em grande parte, isto foi fruto das medidas de Ieltsin no começo dos anos 90, quando o presidente incentivava a emergência de líderes regionais como forma de enfraquecer a autoridade de Gorbatchov, inclusive recomendando àqueles que “capturassem toda a autonomia possível” dos âmbitos superiores (Danks, 2009:174). A Constituição de 93 especifica as áreas de jurisdição federal (artigo 71), de jurisdição conjunta (art. 72) e delega às regiões jurisdição sobre tudo aquilo que não estiver explicitado em contrário (art. 73); todavia, isto fora contornado, a favor das lideranças regionais, por dezenas de acordos bilaterais assinados entre estes e o presidente, que estava novamente em busca de suporte político às vésperas da eleição presidencial de 1996 (Petrov e Slider, 2009:61,63). Entre 1993 e 1999, Ieltsin assinou pelo menos 46 tratados bilaterais com as regiões, contrariando a Constituição por ele mesmo outorgada (Charap, 2005:49), o que gerou forma de “federalismo assimétrico” no país, onde regiões com maior capacidade política (especialmente as repúblicas) podiam negociar acordos mais favoráveis com Moscou.

Neste contexto, uma reforma foi anunciada já nas primeiras semanas após a eleição de Putin, estabelecendo uma série de medidas para reverter as tendências centrífugas do sistema de poder dentro do país, definido pelo presidente não como “federativo”, mas sim como “descentralizado” (Putin, 2000:9). Petrov (2003b) aponta três elementos básicos desta reforma: a criação de sete distritos federais (*federalnye okruga*), a transformação do Conselho da Federação de um “clube de governadores” para uma instituição submissa, e a introdução de

³⁶ Os sujeitos da Federação (*Subekty Federatsii*) se dividem nos seguintes tipos: regiões, (*oblasti*), regiões limítrofes (*krai*), regiões autônomas (*avtomnye oblasti*, apesar de na verdade só existir uma), distritos autônomos (*avtomnye okruga*), cidades de caráter nacional (*goroda federalnogo znacheniya*, Moscou e São Petersburgo) e as Repúblicas (*respubliki*, de caráter étnico), conforme a Constituição de 1993; apesar da diferenciação complexa, as únicas que se destacam são as repúblicas, por sua maior autonomia, possuindo constituição própria, língua oficial local (em paridade com o russo) e um líder intitulado “presidente”. Na terminologia popular, o termo “regiões” engloba todos estes sujeitos federados, o que também faremos, a menos quando explicitado o contrário.

novos poderes possibilitando ao presidente russo a demissão dos líderes locais, bem como a dissolução dos parlamentos das regiões constituintes da Federação Russa.

2.2.1.1 O Conselho da Federação

O Conselho da Federação (*Sovet Federatsii*) havia sido estabelecido pela Constituição de 1993 e, juntamente com a Duma, compunha o corpo legislativo do país, a Assembléia Federal (*federalnoe sobranie*). Originalmente composto pelos líderes executivos e legislativos de suas respectivas regiões, este conselho adquire maior autonomia e assertividade a partir de 1996, quando os líderes regionais passam a ser escolhidos por eleições diretas, de acordo com uma resolução da Corte Constitucional, desta forma, isentando-os da necessidade de apoio de Ieltsin (Danks, 2009:191).

O grande passo para diminuir a influência desta instituição ocorreu em junho de 2000, quando Putin muda o processo de seleção dos membros do Conselho: agora, os líderes regionais apontariam um representante seu, mediante aprovação do legislativo local, que por sua vez escolheria o outro representante regional. Esta medida fora importante para fortalecer o governo federal ante os líderes regionais pelo fato de os membros do conselho gozarem de imunidade jurídica, o que significava que a partir de então os governadores, presidentes das repúblicas federadas e prefeitos de Moscou e São Petersburgo poderiam responder a processos criminais. O apoio substancial da Duma à medida, bem como a ameaça de Putin de, uma vez aprovada a medida, iniciar processos criminais contra os líderes regionais que porventura tentassem barrá-la, deixou a estes poucas opções além de acatar a nova composição do Conselho. No mesmo sentido, Putin aprovou uma legislação que o permitia demitir os chefes regionais que não adequassem suas respectivas legislações àquela da Federação, ou fossem suspeitos de ações criminosas (Colin, 2009:72).

2.2.1.2 Os distritos federais

Apesar de minar parte de sua influência a nível nacional, a perda do cargo no Conselho da Federação não enfraquecia o poder regional de seus líderes, que ainda possuíam profunda

influência sobre o poder legislativo, a opinião pública e o sistema partidário regional, muitas vezes controlando a informação divulgada na mídia local (Petrov e Slider, 2009:62-64). Os acordos bilaterais estabelecidos por Ieltsin, apesar de sua inconstitucionalidade, continuavam em vigor, e muitas leis regionais se encontravam em conflito direto com a legislação federal (Danks, 2009:182).

Neste contexto, o presidente emite um decreto organizando todas as regiões em sete distritos federais, também chamados de “superdistritos”, cada um com um representante plenipotenciário do presidente, ou *polpred*³⁷. Estes plenipotenciários possuem três incumbências oficiais: restaurar a proeminência das leis federais, convergindo ou anulando aquelas incongruentes com a lei federal, restabelecendo assim a linha vertical do poder; definir a natureza das competências do centro, das regiões e dos governos locais; finalmente, deveriam coordenar e aperfeiçoar as agências federais, participando da escolha e monitoramento de seus chefes nas regiões (Petrov e Slider, 2009:67-68).

Os sete distritos federais coincidem exatamente às áreas de atuação das tropas internas do Ministério do Interior, o MVD, e as sedes destes distritos coincidem com os Quartéis-Generais regionais destas tropas. Isto ocorre devido a busca do presidente de quebrar a forte ligação entre os chefes locais do ministério e as lideranças regionais (Petrov e Slider, 2009:73), tendo em vista a importância do MVD como instrumento para assegurar a soberania nacional, desta forma disciplinando uma força paramilitar relevante³⁸.

O papel dos plenipotenciários na reorganização burocrática dos órgãos federais nas regiões é notável, e no primeiro mandato de Putin quase um terço dos chefes regionais dos órgãos federais é substituído por outros, mais alinhados com o poder central; de forma semelhante, o poder executivo federal é reforçado com o aumento de seu pessoal nas regiões, que sobe de 348 mil em 2001 para 616 mil em 2006. (Petrov e Slider, 2009:70). Muitas agências federais passaram a adotar o mesmo concerto utilizado pelo MVD e adotado pelos distritos federais: a Câmara de Auditoria abriu escritórios em cada um destes distritos, e o Comitê Nacional Antiterrorismo, criado em fevereiro de 2006 e liderado pelo FSB, atua

³⁷ Abreviação de *polnomochny predstavitel' prezidenta*

³⁸ De mais de 200.000 homens, segundo Petrov (2003b)

nestes em acordo com os plenipotenciários, possibilitando, respectivamente, verticais do poder financeiro e da segurança contra o terrorismo (Petrov e Slider, 2009: 69,74)

Neste novo cenário, a desvalorização do papel dos líderes regionais foi evidente: se antes eles negociavam diretamente com o presidente, agora deveriam fazê-lo com seu respectivo representante plenipotenciário, membro da Administração Presidencial (Colin, 2008:73).

2.2.1.3 Fim das eleições regionais

O mais duro golpe ao poder das elites regionais, todavia, veio em 2004, com a suspensão das eleições diretas para o poder executivo nos sujeitos da federação, que a partir de então seriam apontados pelo presidente da Federação Russa, o que para fins práticos significa a suspensão do mandato dos líderes dos executivos regionais. Esta medida, não por acaso, foi introduzida apenas no final de 2004: o pretexto fundamental para ela foram os ataques terroristas de agosto-setembro daquele ano, notadamente o ataque à escola de Beslan³⁹; a nomeação dos líderes dos executivos regionais foi proposta como uma medida de coordenar os esforços do país na luta contra o terrorismo. Paralelamente, a consolidação política do segundo mandato de Putin (precedido pela vitória esmagadora do partido Rússia Unida nas eleições legislativas de 2003) possibilitou a adoção de tal medida.

O critério para a designação dos líderes, além de conselhos da Administração Presidencial e seus plenipotenciários, passa a ser um sistema de avaliação da eficiência dos governadores baseado em 43 indicadores socioeconômicos, onde os chefes do executivo de regiões com mau desempenho neste sistema correm o risco de perder o cargo; nas palavras de Petrov e Slider (2009:72, tradução nossa) “o objetivo é providenciar um mecanismo de *accountability*⁴⁰ que substituiria as eleições populares: *accountability* ante o Kremlin, mais que ante o eleitorado”. Assim, a possibilidade da ascensão de líderes fora das elites regionais, mesmo que não utilizada até o momento, permanece como peça de barganha latente nas

³⁹ O tema será abordado no próximo capítulo

⁴⁰ O termo é complexo e não possui correspondência direta em português. Pode ser vagamente traduzido como “responsabilização”, ou “prestação de contas”.

relações Moscou com estas elites. Apesar de a designação ter de ser endossada pelo poder legislativo destas regiões, estes dificilmente obstaculizariam o processo pois, a exemplo do que ocorre no caso do primeiro-ministro, a sua recusa, por três vezes consecutivas, do nome submetido para o cargo, permite ao presidente a dissolução do corpo legislativo (Danks, 2009:193).

Uma importante consequência desta medida é a perda ainda maior da autonomia do Conselho da Federação, pelo fato de os líderes locais serem fortemente influenciados pelo Kremlin na hora de apontar seus representantes na mesma. Isto, somado ao fato dos membros deste trabalharem em caráter de “meio expediente” – vale lembrar que eles possuem cargos oficiais em suas respectivas regiões de origem –, rebaixa o papel do Conselho em relação à Duma, apesar de constitucionalmente ser a câmara alta do corpo legislativo.

2.2.1.4 O Governo Local: perpetuação do poder vertical

Se por um lado grande parte do poder de barganha das lideranças regionais frente a Moscou foi perdida, por outro seu poder de agenda dentro de suas regiões foi de fato reforçado, pela subordinação formal aos âmbitos regional e federal, apesar de o artigo 12 da Federação Russa afirmar que “o autogoverno local é autônomo dentro dos limites de suas competências. Os órgãos do autogoverno local não fazem parte do sistema de órgãos do Poder Estatal” (Danks, 2009:200-201). Na prática, o “poder vertical” foi ampliado de forma a abranger mesmo as organizações endógenas de arranjo no nível local (Petrov, 2009:68), que agora passam a ser sujeitas às prerrogativas institucionais dos líderes regionais e federais, e suas possibilidades de investimento do orçamento ficam subordinadas às políticas públicas dos âmbitos superiores. (Lankina, 2003).

As freqüentes disputas entre os administradores locais e regionais foram levadas em conta pelo Kremlin ao elaborar esta reforma, considerada um “prêmio de consolação” para as lideranças regionais (Lankina, 2003).

2.2.2 A Oligarquia Econômica

Juntamente com as lideranças regionais, o poder da elite econômica no país é apontado como uma das causas da fragmentação do processo decisório dos anos 90. Como já referido no capítulo anterior, a configuração socioeconômica pós-soviética possibilitou uma crescente desigualdade social e o surgimento de novos grupos com o renascimento da sociedade de classes; assim, surgem desde sem-tetos pedintes, tanto nas grandes quanto nas pequenas cidades, quanto grupos que passam a controlar grande parte da economia nacional, influenciando também o seu processo político: os “oligarcas”. A relação íntima com a burocracia estatal, da qual alguns eram oriundos e outros ainda faziam parte, definiu os rumos dos processos de privatizações das empresas estatais, o qual multiplicou seus membros e exacerbou sua influência política. A evasão fiscal, sob o olhar complacente do governo Chernomyrdin-Chubais, ampliou ainda mais os retornos financeiros para o grupo (Segrillo, 2000:101-102).

Pribylovskiy (2003a) afirma que o termo “oligarquia” não deve ser interpretado no sentido aristotélico, como a versão corrupta de um “governo dos mais capazes”, a “aristocracia”. Na verdade, a oligarquia, nos moldes postos pela primeira vez pelo então prefeito de Nizhniy Novgorod, Boris Nemtsov, em 1997, se refere à “oligarquia financeira”, termo usado por Lênin para designar os detentores de grande poder financeiro, não necessariamente parte dos quadros do Estado.

Apesar disto, a relação oligarquia-burocracia estatal pautava praticamente toda a ação política da Era Ieltsin, principalmente em seu segundo mandato, apesar da avassaladora crise de 1998; ciente disto e pressionado pelos mesmos grupos oligárquicos, o presidente Putin anuncia em 2000, ainda antes das eleições, sua intenção de “destruir os oligarcas enquanto classe” (Danks, 2009:390); esta afirmação deve ser avaliada com cuidado, pois não se baseia em uma cruzada revolucionária contra o grupo, o que é categoricamente rechaçado, mas sim em uma diminuição, ou mesmo extinção, de seu papel nas políticas de governamentais, assim como sua aderência às leis estabelecidas. Neste contexto, após assumir o cargo de presidente, Putin afirma que não revisará os resultados das privatizações da década anterior, apesar de sua dinâmica desonesta e ilegal – “negando a revolução e a contrarrevolução”, para usar a caracterização de Sakwa (2009).

Buscaremos aqui explicitar os eventos-chave da relação entre o governo e os detentores do poder econômico do país.

2.2.2.1 *A mídia*

A busca por limitar a influência de interesses privados de grupos econômicos poderosos no espaço público se deu, inicialmente, na relação com os meios de comunicação em massa, especialmente as redes de televisão aberta.

Apesar de a maioria dos oligarcas terem seu conglomerado baseado na extração de matérias-primas e no sistema bancário, alguns, como Gusinskiy, criaram um verdadeiro império midiático, englobando várias esferas dos meios de comunicação, como a mídia impressa, a rádio e a tele difusão (Lipman e McFaul, 2009:112). Nesta última classe, Gusinskiy havia criado a primeira rede televisiva de origem não-estatal, em 1993: a NTV. A sua postura independente já era reconhecida graças ao seu posicionamento crítico na primeira guerra chechena.

A partir de 1996 se observa uma tendência crescente de posicionamento panfletário e político por parte dos grandes meios de comunicação no país, que foram em grande parte adquiridos por oligarcas dedicados a garantir a vitória de Ieltsin nas eleições daquele ano, resultando em conflitos e expurgos com jornalistas que se recusavam a seguir uma linha editorial parcial (Danks, 2009:289).

Neste contexto, Gusinskiy e seu grupo Media-Most teriam feito uma “escolha errada” em 1999, ao apoiar o bloco OVR, de Luzhkov e Primakov, destoando do grupo do pacto de 1996, que apóia o sucessor oficial de Ieltsin, Vladimir Putin (*Ibid.*,117). O crescente atrito entre o grupo midiático e o novo regime fora permeado por ações judiciais cada vez mais litigiosas, acionadas pelo governo contra o grupo, o que redundou na tomada, em 2001, do controle acionário da NTV pela estatal Gazprom, que controla o canal até hoje (Lipman e McFaul, 2009:115). O oligarca, se sentindo ameaçado, foge para um auto-exílio, ainda em 2000.

Outro importante oligarca, Boris Berezovski, se alinhou imediatamente com o grupo de Putin, usando sua influência sobre a maior rede televisiva do país, a ORT; apesar de

estatal, seu controle extra-oficial por Berezovskiy fora garantido após as eleições de 1996 (*Ibid.*,112). Sua campanha agressiva pró-Putin, através da divulgação indiscriminada dos famosos *kompromaty*⁴¹(Danks, 2009:294), reflete o papel de proeminência que o oligarca havia adquirido no segundo mandato de Ieltsin, ao qual não estava disposto a abandonar. Berezovskiy não previu a incompatibilidade intrínseca entre sua influência extra-oficial e a dedicação do novo presidente em estabelecer o poder vertical, e logo surgiram atritos entre o Kremlin e o oligarca, que partiu para uma postura muito crítica ao novo governo em seu canal televisivo, acusando-o de incompetência e negligência durante o caso do submarino Kursk, que havia afundado, junto com toda sua tripulação, no mar de Barents em agosto de 2000. Aqui a tomada dos meios de comunicação ocorreu de forma mais rápida e tácita que no caso anterior (Lipman, McFaul, 2009:116), sendo que o controle formal já era do governo, o qual rebatiza a ORT de Canal Um em 2002. A exemplo de Gusinskiy, Berezovskiy também busca refúgio, em Londres, onde desde 2001 trabalha ativamente na oposição ao regime de Putin.

Apesar de inserida na luta contra a oligarquia financeira, a busca de maior controle nos meios de comunicação constitui um fim por si só, e a cooptação, marginalização e mesmo assédio explícito à mídia estaria inserido no que Lipman e McFaul (2009:119) chamam de “pacto de não-participação”, onde o Estado se encarregaria de prover melhores condições de vida para a sociedade, que por sua vez não minaria sua atividade, como poderia fazê-lo se em poder da grande mídia do país. Neste contexto, é interessante notar que, enquanto ocupava a chefia da Administração Presidencial de Putin, Dmitri Medvedev se reunia semanalmente com os chefes das redes televisivas estatais, de forma a estabelecer o tom das coberturas dos eventos correntes (Danks, 2009:295).

2.2.2.2 O caso Yukos

De forma semelhante a Berezovskiy, outro oligarca usava seu poder econômico como meio de promoção política independente do governo Putin. Mikhail Khodorkovskiy, dono da

⁴¹ Também conhecido como “black PR (public-relations)”, os *kompromaty* são materiais comprometedores compilados na busca de difamar um oponente político, e proliferaram no país especialmente no período entre 1996-2001; vale notar que a veracidade dos mesmos não costuma ser verificada.

então maior empresa petrolífera do país, a Yukos, também se beneficiara dos acordos de 1996 mas, diferentemente de Berezovskiy, este empresário tentava contornar o Kremlin em suas iniciativas de cunho político, participando de “think-tanks” ocidentais – como o International Crisis Group –, financiando partidos de oposição, como o Yabloko e o União das Forças de Direita (Chinayeva e Rutland, 2003), e promovendo seus interesses através de lobbies na Duma (Rutland, 2009:166). No aspecto estritamente econômico, a oposição ao governo se traduzia em tentativas de estabelecer um esquema logístico de distribuição de recursos naturais à margem da estatal Transneft e no estabelecimento de acordos com multinacionais estrangeiras (*Ibid.*, 166).

A posição do governo, por sua vez, era de que os oligarcas deveriam ser leais ao Kremlin, tanto em questões administrativas – não sonegar impostos, respeitar as leis estabelecidas – quanto o apoio – ou pelo menos não-oposição – às medidas políticas, econômicas, e sociais do governo (*Ibid.*,169). Neste contexto, Khodorkovskiy estava claramente violando o acordo tácito estabelecido com o novo governo (Charap, 2005:80; Chinayeva e Rutland, 2003). Frente à impossibilidade de cooptar o oligarca, enquadrá-lo através de medidas judiciais fora uma tarefa fácil para o Kremlin: não havia base legal sólida para a aquisição de riqueza dos oligarcas, como evidencia o processo de privatização, e o próprio Khodorkovskiy – juntamente com seu sócio, Platon Lebedev – participava de um sofisticado esquema de evasão fiscal, através da Yukos e de seu banco Menatep (Colin, 2008:98).

Desta forma, a prisão do oligarca sinalizava uma clara mensagem para todos aqueles que haviam enriquecido na “área cinza” legal da década anterior: aspectos legais do processo seriam negligenciados e o *status quo* destes seria mantido, desde que respeitassem a nova linha de relações Estado-elite econômica.

Neste contexto, o processo ocorreu dentro dos marcos legais do país, sendo o aspecto “revanchista” de uma “condenação injusta” enfatizada pela mídia e formadores de opinião ocidentais em grande parte pelo gigantesco esforço do oligarca de manter boas relações e capitalizar a simpatia destes grupos (*Ibid.*,98-99; Rutland 2009:166-167).

Nos quadros internos, o caso impulsionou a saída dos últimos representantes do governo Ieltsin no alto escalão, o chefe da Administração Presidencial Voloshin (que renuncia no final

de 2003, sendo substituído por Medvedev), e o primeiro-ministro Kasyanov, que é deposto do cargo em março de 2004, sendo substituído por Mikhail Fradkov (Danks, 2009:123; Rutland, 2009:167). Após processo judicial, a Yukos passa a ser controlada pela estatal Rosneft (*Ibid.*, 170).

2.2.2.3 O atual papel da elite econômica

Coerentemente com as outras políticas até o momento analisadas, a relação do governo com a elite econômica do país também foi condicionada pela busca da autonomia no processo decisório do Estado, mesmo que isto signifique sacrificar a imagem de um ambiente de investimentos seguros frente aos investidores estrangeiros, como ocorreu no caso Yukos (Charap, 2005:14).

Neste contexto, a relação entre as duas partes passa a ser intermediada pela União Russa dos Industrialistas e Empreendedores, na busca de parcerias estratégicas no modelo que Charap (2005:77-78) chama de “estatal corporativista”, evitando assim a imposição parasitária dos interesses da elite econômica sobre o governo, característica da Era Ieltsin. A primazia dos interesses do Estado se reflete no fato de que o comportamento das grandes empresas passa a ser decidido através de reuniões de cúpula de sua diretoria com membros do governo, muito dos quais fazem parte desta diretoria; seus cargos muitas vezes dependem de um mandato político, não do desempenho no mercado, como era o caso de ex-presidente da Gazprom, Aleksei Miller. (Rutland, 2009:174-176).

Charap (2005:81) aponta para uma “reversão” das tendências da Era Ieltsin: agora é o Estado que penetra nos negócios, indicando as lideranças das grandes empresas do país.

Não obstante, este tipo de relação é pautada pelo instrumentalismo e pelo pragmatismo, sendo o papel do Estado nos grandes negócios possivelmente uma característica transitória de um momento crítico para a evolução socioeconômica do país. Desta forma, pronunciamentos do presidente Putin apontam para a “desestatização” dos quadros administrativos das grandes empresas à medida que elas obtêm a capacidade de atuar de forma autônoma, sendo considerada inclusive a possibilidade de privatização, se o nível de transparência corporativa assim o permitir (Primakov, 2009: 108-109)

2.3 Reorganização do cenário político

Paralelamente aos esforços de centralização e racionalização do processo decisório, o Kremlin sob Putin buscou também reorganizar a arena política, tanto no âmbito institucionalizado dos sistemas eleitoral e partidário, quanto na “esfera pública” em seu sentido mais amplo, como espaço de mediação da atuação da sociedade civil frente aos outros atores políticos.

De um modo geral, pode-se afirmar que as medidas implementadas nestas instâncias se pautaram pela orientação ampla de instituir uma ordem mais explícita e estável nos diversos procedimentos decisórios. Danks (2009:77) fala em “democracia controlada” como o sistema em que o jogo democrático é respeitado em sua totalidade, mas onde o Estado se arroga o direito de abordagens mais autoritárias quando aquelas de caráter democrático são vistas como inapropriadas.

A desordem institucional generalizada da década de 90 também refletiu nas composições legislativas, especialmente da Duma, que em suas primeira e segunda convocações, respectivamente em 93 e 95, eram amplamente opositoristas ao governo, mas não muito eficazes devido à grande fragmentação de valores e interesses (*Ibid.*, 113), impossibilitando a formação de blocos de oposição coesos – o excêntrico “fenômeno vermelho-marrom”, já discutido, se insere neste contexto.

De forma semelhante, a fragmentação se dava também nos órgãos governamentais, com os quais os deputados muitas vezes mantinham vínculos pessoais, expandindo o papel dos lobbies para além das câmaras legislativas. Isto foi proibido em abril de 2001, quando Putin instituiu um enviado oficial do governo para a Duma como único membro do governo passível de negociação entre este e a instituição legislativa (*Ibid.*, 160).

Passaremos agora à análise das medidas implementadas a partir da ascensão de Putin ao poder neste campo, e de que maneira elas se inserem no contexto mais amplo de reconfiguração institucional executada por seu grupo.

2.3.1 Mudanças nos sistemas eleitoral e partidário

Na década de 90, o sistema partidário russo poderia ser caracterizado como “multipartidário forte”, em que diversos partidos surgiam e atraíam a atenção do público, muitas vezes puxados por um grupo de interesses específicos. Este fenômeno era fomentado pela legislação vigente: a lei dos partidos políticos, de 1995, permitia que um grupo de apenas dez pessoas formasse um partido político, não sendo obrigatória a inserção nacional do mesmo – o que facilitava a promoção de interesses pontuais na forma de partidos, principalmente por parte das lideranças regionais.

Quando ascendeu ao poder, Putin buscou reformas no sentido de disciplinar e estabilizar a atividade partidária. Desta forma, em 2001 uma nova lei de partidos políticos é aprovada e, a partir de então, todos os partidos precisam ter pelo menos 10 mil membros, sendo 100 deles em 45 regiões e não menos de 50 nas regiões restantes; paralelamente, ocorre um “re-registro” de todos os partidos do país, e todos aqueles que não contemplam os requisitos têm seus direitos cassados. O requisito de ampla cobertura geográfica impossibilitou a manutenção de muitos partidos regionais, que alicerçavam o poder de suas elites, corroborando assim a tendência de centralização vertical do novo governo. Na mesma lei, o financiamento estrangeiro de partidos na Federação Russa foi proibido, o que representou um duro golpe para os partidos liberais, que se pautavam pelas orientações pró-ocidente, onde muitas vezes angariavam fundos para suas causas (*Ibid.*, 318).

Em 2004, após os atentados terroristas de agosto e setembro, uma nova lei é aprovada, multiplicando por cinco o número de membros necessários para a existência de um partido (50 mil, sendo 500 em 45 regiões, e não menos que 250 nas regiões restantes); a novidade nesta nova legislação é a proibição de partidos com base profissional, nacional, racial ou religiosa – partidos “democrata-cristãos”, influentes na Europa ocidental, não podem existir no país (Danks, 2009:319).

Assim, a formação partidária tornou-se muito difícil, o que foi reconhecido pelos próprios burocratas; o assessor do presidente, Igor Shuvalov (2005:40), afirmou, em discurso no Brasil, que estes atualmente acreditam na necessidade de se consolidar um sistema bipartidário estável.

Independentemente destas medidas, já ocorria um processo de concentração partidária no país, como evidenciam os resultados eleitorais: se na Duma de 1995, os quatro partidos

que ultrapassaram a cláusula de barreira (5%) somaram 50% dos dos votos em lista partidária, em 1999 os seis com representação somaram quase 85% dos votos em lista, sendo aproximadamente 63% apenas dos três partidos mais votados – note-se aqui que não houve nenhuma reforma eleitoral ou partidária neste período.

Em 2003 e 2007 o sistema reforça as tendências centralizadoras, sendo que no primeiro caso os dois maiores partidos somam metade dos votos em lista (Rússia Unida, 37,6%; KPRF, 12,6%), e no segundo, dois terços deles, sendo que o partido oficialista Rússia Unida recebe 64,1% do total de votos. Esta última eleição legislativa foi precedida por algumas reformas eleitorais importantes, como o aumento da cláusula de barreira de 5% para 7% e a extinção dos distritos majoritários, que até então representavam 50% da composição da Duma. Esta última medida teve fortes implicações no jogo eleitoral: sendo a única oportunidade de eleição individual, os concorrentes dos distritos majoritários normalmente eram pessoas sem partido, representantes de grandes interesses locais, como as lideranças regionais, que desta forma conseguia “representantes pessoais” na Duma.

Desta forma, o número de partidos aptos para concorrer caiu de mais de 40 em 2003, para 33 em 2006, 17 em 2007 e finalmente 14, em setembro de 2008 (Remington, 2009:48); graças às reformas legislativas do sistema eleitoral, muitos partidos pequenos tiveram que fundir-se para manter seu direito de plena atividade política.

2.3.1.1 Consolidação do partido do poder

Fundamental para a compreensão do cenário partidário russo é o conceito de “partido do poder”, o partido que se declara “do governo”, mas que é mais objeto que sujeito na sua relação com o Kremlin, normalmente não sendo reconhecido como tal pelo chefe de Estado – isto permite uma margem de manobra muito grande ao grupo no poder, pois se por um lado suas iniciativas são apoiadas automaticamente por um partido, por outro lado novos veículos de manifestação política podem ser usados, contornando o partido “oficial” quando conveniente (Malyakin, 2003).

Sucessivas tentativas de consolidar um partido deste tipo na década de 90 fracassaram; muitas vezes orbitando em torno de primeiros-ministros – Gaidar com seu “Escolha da

Rússia”, Chernomyrdin com seu “Nosso Lar é a Rússia” (Segrillo, 2000:93) –, os partidos caíam em desgraça quando estes eram afastados do governo. O partido que se esboçou nas eleições de 1999 para apoiar Putin, o Movimento Regional Unidade (abreviado, em russo MeDvEd⁴²), também aspirava ao título, o que foi logrado de forma contundente: o “movimento” está em plena atividade por 10 anos, representando uma estabilidade sem paralelos no sistema pós-soviético. Isto foi alcançado por hábeis medidas político-partidárias, como a fusão, em 2001, com o OVR, trazendo antigos oponentes para dentro da bandeira do Movimento Unidade, agora rebatizado como “Rússia Unida”, ou RU.

Remington (2009:41), por sua vez, aponta quatro elementos para a consolidação do Rússia Unida como partido do poder: em 2000, a maioria na Duma é obtida através de um acordo pontual com o KPRF; a reforma do conselho da federação no mesmo ano impossibilitou a participação direta das lideranças regionais, enfraquecendo seus partidos; a dominação nos níveis regionais, através do uso da máquina federal local e das reformas já mencionadas, teve o mesmo efeito; por fim, a criação de “parlamentos paralelos” de caráter consultivo endossou o processo.

A maior penetração nas regiões do país, com a consolidação de grandes comitês regionais e a cooptação de suas lideranças, praticamente despidas da possibilidade de lançar seus próprios partidos e candidatos, é vista como fator-chave para a consolidação verdadeira de um partido do poder (Malyakin, 200); neste sentido, vale notar que o presidente do Rússia Unida entre 2001-2008, Boris Gryzlov, ocupou o MVD entre 2001-2003, usando desta forma o colossal aparato de que o ministério dispunha nas regiões do país (Petrov, 2003a).

O partido Rússia Unida é caracterizado como “democrático” e “centrista”, termos amplos, que capitalizaram da ânsia geral da sociedade de evitar extremismos, mas sua orientação foi tendendo à direita com a dinâmica do processo eleitoral (Colin, 2008:47-48). Para entendermos o fenômeno, é importante caracterizar a atuação partidária das últimas três Dumas.

⁴² Literalmente, urso. Não deixa de ser emblemático – e mesmo irônico – que seu sucessor, o partido “Rússia Unida”, seja representado por um urso, e que a palavra seja a radical do sobrenome do atual presidente do país, Dmitri Medvedev.

A legislatura de 1999 logo evolui para a contraposição de um partido oficial, o Rússia Unida (Unidade + OVR), ao comunista KPRF, ao ultranacionalista Partido Liberal Democrático da Rússia, ou LDPR, tendo como figura suprema o polêmico Vladimir Zhirinovskiy⁴³, e aos liberais⁴⁴ Yabloko⁴⁵ – centro-esquerda – e União de Forças de Direita. A composição da Duma em 2003, por sua vez, demonstra a proeminência adquirida pelo partido do poder, que obtém mais de um terço dos votos em lista. Enquanto o KPRF e o LDPR mantiveram sua participação, os partidos liberais não alcançaram a votação mínima de 5%; sendo normalmente apoiados pelos grandes grupos econômicos (oligarcas), a queda do império midiático de Gusinskiy e a prisão do financiador Khodorkovskiy impossibilitaram a sua manutenção (*Ibid.*, 56).

A ascensão do recém-criado Rodina⁴⁶, na quarta posição, evidenciou uma nova tendência na arena política russa: de orientação nacionalista e socialista, o partido possuía muitos simpatizantes do governo de Putin, e seu desenvolvimento fora visto pelo Kremlin como forma de capturar votos de partidos com orientação programática semelhante, mas de ação oposicionista (no caso, o apelo deste partido era comum aos do KPRF, do LDPR e, em parte, do Yabloko). Em 2007, a posição relativa dos três maiores partidos (respectivamente, RU, KPRF e LDPR) não muda, e uma fração do Rodina com outros dois partidos – “dos Aposentados” e “Vida” – alcança o quarto lugar sob o novo partido “Rússia Justa”; fortalecendo a tendência de capturar votos de partidos opositores, este partido fora desenhado pelos burocratas do Kremlin para neutralizar o apelo do KPRF nos setores mais à esquerda da sociedade (Donaldson, 2009:156). Desta forma, a oposição ao governo frequentemente se dava através de iniciativas radicais de nacionalismo populista ou socialista, o que fez o RU adotar uma postura mais conservadora, de centro-direita (Colin, 2008:85).

O LDPR abandonou aos poucos sua postura combativa, divergindo do governo, porém sem atacar Putin e o RU (Danks, 2009:327), enquanto o Rússia Justa se encontra tão alinhado com o governo que se especula se este não seria o “outro partido”, o qual futuramente

⁴³ Famoso pelo comportamento agressivo, o político repetidas vezes ofendeu e mesmo agrediu seus oponentes, muitas vezes na presença de jornalistas e frente às câmeras televisivas.

⁴⁴ O termo é usado de forma vaga, muitas vezes para designar os partidos que apoiaram, em maior ou menor intensidade, as reformas do início dos anos 90.

⁴⁵ Literalmente, maçã.

⁴⁶ Literalmente, pátria.

formaria com o RU o sistema bipartidário almejado (*Idem*, 2009:321). Desta forma, a única divergência estável seria aquela entre o “antigo regime”, representado pelo KPRF, e o “novo regime”, representada pelos sucessivos partidos do poder, “a interface da burocracia governante no Parlamento”, agora consolidado na forma do RU (Salmin, 2005:78).

Assim sendo, na nova correlação de forças partidárias, há um forte incentivo para que forças “alternativas” sejam enquadradas dentro do partido do poder, enquanto antes as tendências eram mais combativas e marginalizantes, onde o governo freqüentemente se apoiava na emissão de decretos presidenciais (*ukazy*) como forma de dar continuidade às suas reformas (Remington, 2009:40-42). As duas últimas legislaturas da Duma passaram a exercer um papel mais formal e consensual: na legislatura de 2003-2007 foram aprovadas praticamente todas as proposições de iniciativa do executivo, que por sua vez ratifica 90% do que é aprovado nesta instituição (Remington, 2009:51).

2.3.2 Outras reformas importantes

O governo também buscou embasar o novo sistema político através de intervenções naquilo que se convencionou chamar “esfera pública”, o espaço de atuação e mediação dos interesses da sociedade civil.

Por um lado, o governo buscou frear a ação de ONGs, em grande parte financiadas por organizações estrangeiras e tidas como “ponta-de-lança” de sua ação em território russo, tema que passou a ser extremamente sensível em virtude das revoluções coloridas das nações vizinhas. Desta forma, a Lei de Associações Públicas, de 2006, obriga as filiais de ONGs transnacionais a terem total independência financeira, sem citar a sede no exterior em sua lista oficial de doadores⁴⁷; a burocracia adquiriu novos direitos de investigação das atividades sociais e políticas destas organizações, bem como de analisar o cumprimento da legislação tributária pertinente, que muitas vezes é aplicada de modo “seletivo” contra ONGs não-simpáticas ao governo (Danks, 2009:277)

⁴⁷ Esta lista é obrigatória desde 2002

Por outro lado, alguns órgãos paralelos foram criados como forma de arregimentar a participação de vários setores da sociedade civil em um campo de deliberação de caráter institucionalmente consultivo e sem base de amparo constitucional, respondendo apenas ao poder executivo, onde por ora gozam de ampla legitimidade – nota-se aqui o comportamento “para-institucional” do governo, ao qual atenta Sakwa (2009).

A Câmara Pública, fundada em 2005, fora instituída como espaço para o monitoramento das atividades burocráticas e análise da legislação vigente; apesar de oriundos das fileiras de várias ONGs do país, o processo de escolha de seus membros é bastante excêntrico: o presidente nomeia 42 membros, que nomeiam mais 42 membros; os 84 membros resultantes escolhem mais 42, totalizando 126 membros (Remington, 2009:54). A ação deste órgão serviria para contornar, ou mesmo mimetizar, a atividade da Duma, à maneira que o Conselho do Estado faria com o Conselho da Federação (*Idem*, 2009:54). O Conselho Presidencial de Direitos Humanos, de novembro de 2004, também busca institucionalizar o caráter consultivo de iniciativas críticas ao governo (Danks, 2009:276), possivelmente enquadrando aqui as denúncias de violações de direitos humanos em operações anti-terroristas dos órgãos do governo – os atentados em Beslan haviam ocorrido apenas dois meses antes.

Finalmente, o potencial de engajamento político da sociedade fora capitalizado pelo Kremlin: em 2005 Vladislav Surkov cria um movimento juvenil intitulado *Nashi*⁴⁸, pautado pelo engajamento político pró-Putin, em oposição explícita aos movimentos ultranacionalistas e fascistas, como o agora cassado Partido Nacional-Bolchevique, bem como aos de caráter “alienígena”, como os que causaram as revoluções coloridas (Danks, 2009:275); é de extrema coerência a orientação do grupo com os preceitos gerais da democracia soberana, formulada oficialmente um ano depois pelo mesmo Vladislav Surkov. O grupo foi desmantelado no início de 2008, alegadamente por não ser mais necessário após as eleições daquele ano (Oliker *et al*, 2009:43). Não obstante, a experiência revelou a eficácia de estabelecer movimentos que mimetizam o comportamento daqueles de caráter popular, ou “espontâneo”.

⁴⁸ Literalmente, nossos.

2.4 Evolução institucional

O período analisado confirma o surgimento de importantes inflexões na máquina burocrático-estatal do país. Se, por um lado, o pluralismo continua dividindo os quadros da burocracia do Estado russo em facções, grupos com interesses muitas vezes divergentes, um grau relativamente estável de consenso é obtido de forma inédita, especialmente no que tange a importância da retomada da capacidade de ação do Estado.

A promoção de um poder executivo forte e eficiente, de comportamento coerente pautado por um processo decisório racional, é considerada fator essencial para a realização dos objetivos nacionais, fato explicitado desde as primeiras declarações oficiais do novo governo.

As metas para a promoção do Estado foram definidas de acordo com a capacidade de sua implementação. Neste sentido, o aspecto gradualista que permeou o processo de reformas do período evidencia a ênfase dispensada, pelo grupo de Putin, ao cumprimento de objetivos parciais, todavia factíveis, como forma de promoção paulatina dos interesses nacionais. Esta característica está em consonância com aquelas apresentadas por Sakwa (2009), e aponta para uma tendência de evitar a política antagonista da década anterior, através da construção de consensos pontuais.

A seriedade dispensada ao controle dos desfechos das medidas implementadas, por sua vez, elucida o porquê deste processo ter sido apoiado pelo comportamento pragmático dos agentes do Estado e pela abordagem instrumental conferida aos preceitos sociopolíticos vigentes. Neste sentido, diversas esferas da sociedade passaram a ser sujeitas a uma intervenção maior por parte do Estado, como por este explicitado através de declarações oficiais apontado para a necessidade de “controlar”, ou “administrar”, os campos político, econômico e social.

Esta orientação geral de promoção dos interesses nacionais através do fortalecimento do Estado repercutiu fora de seu território, condicionando todas as esferas de ação governamental a este objetivo. Neste sentido, a política externa do país também sofreu importantes inflexões, refletindo e promovendo as diretrizes políticas apontadas na interação dinâmica com os outros atores do sistema internacional.

3. A POLÍTICA EXTERNA RUSSA DO INÍCIO DO SÉCULO XXI

No contexto de reconfiguração de amplas esferas do exercício estatal analisado, a inserção internacional do país frequentemente exerceu papel-chave na dinâmica que permeou as reformas, tanto como sujeito, ao refleti-las na política externa do governo Putin, quanto como objeto, ao posicionar o país de forma específica em relação a novos desenvolvimentos no cenário mundial, condicionando assim sua assimilação na política doméstica.

De fato, Olikier *et al.* (2009:5) considera que “Russia’s foreign policy is driven, as its leaders say, by the same goals as the country’s domestic policy. [...] strengthen Russia’s economic resurgence [...] [and] attain and sustain the international prestige”. Estes objetivos seriam condicionados, por sua vez, pelo desejo de manter a estabilidade e a ênfase dada à importância da soberania (*Ibid.*, 89).

A política externa da Federação Russa é fortemente definida pelas convicções presidenciais, devido ao fato de o Ministério das Relações Exteriores, bem como aqueles envolvidos com segurança e defesa, responderem diretamente ao presidente, enquanto os outros passam antes pelo chefe de governo, o primeiro-ministro (Donaldson e Noguee, 2009:126). Assim, no presente capítulo buscamos definir as diretrizes gerais da política externa russa a partir do governo de Putin, de que forma ela foi condicionada por acontecimentos globais e, finalmente, como se deu a interação dinâmica entre os fatores externos e internos.

3.1 Linhas centrais da Política Externa russa

A base da teoria construtivista de Tsygankov (2006) para a política externa russa é a de que, a despeito das grandes variações políticas que o país historicamente sofreu desde os primórdios da monarquia, este possui um campo restrito e consolidado de concepção e execução, sistematicamente oscilando entre três tradições que refletem a atitude geral dos formuladores políticos russos com relação ao sistema mundial e o papel da Rússia no mesmo.

Estas tradições seriam as seguintes: o **ocidentalismo**, o **estatismo**, e o **civilizacionismo**. Enquanto a primeira tradição considera a civilização ocidental como referência para sociedade

rusa, a qual esta pertenceria e com a qual teria o dever de cooperar, o estatismo advoga uma postura pragmática ante os atores externos, com qual deve se relacionar a partir de um Estado vigoroso; não por acaso, a noção de ameaça externa é fundamental para se compreender a concepção estatista de política externa. O civilizacionismo, por sua vez, estaria ligado a um senso de missão, como o dever de defender e expandir a cultura cristã a partir da “terceira Roma”⁴⁹ na Muscóvia do século XVI, ou, quatrocentos anos depois, de propagar a revolução socialista pelo mundo nos moldes trotskistas-leninistas, entrando esta tradição em declínio com a desenrolar geopolítico dos séculos XX e XXI.

Por vezes se aponta um quarto componente da política externa russa, o **eurasianismo** (Danks, 2009: 351), mas este reflete mais os vetores geográficos de empenho do que orientação filosófico-política específica – obviamente, existe uma clara composição deste com as três tradições citadas: não compartilha da acepção ocidentalista e possui alto grau de correlação com o civilizacionismo, enquanto o estatismo oscilaria de forma mais pragmática entre as tendências eurasianistas e ocidentalistas (enquanto elemento vetorial da política externa).

3.2 Orientações gerais e conjunturais do governo Putin

Com o fim da Era Ieltsin em 2000, a ascensão dos novos valores e concepções do Estado russo refletiram na formulação de sua política externa. Isto se deu pelo reconhecimento da importância desta esfera de ação governamental como essencial para a consolidação dos objetivos que o novo grupo tinha para o país.

Inicialmente, o governo de Putin atuou na política externa a partir das linhas traçadas ainda em 1996, com a formulação de política externa do então chanceler Primakov (Donaldson e Noguee, 2009:138), que se encontrava ainda mais fortalecida graças à grande aprovação das medidas implementadas quando este havia sido primeiro-ministro (1998-1999). Em parte, esta orientação inicial de Putin havia sido determinada antes de seu governo, com a

⁴⁹ Após a queda do Império Romano do Ocidente, a tradição oriental da fé cristã passa a considerar Constantinopla, capital do Império Romano do Oriente, sua sucessora espiritual; com a tomada desta última pelo Império Otomano, a herança cultural, filosófica e religiosa cristã recairia sobre outra cidade: Moscou.

“Concepção de Segurança Nacional” proferida no início de 1999, à luz da intervenção no sul da Sérvia (Kosovo) promovida pela OTAN (Donaldson e Noguee, 2009:117).

De certa forma, esta orientação havia sido uma resposta às frustrações resultantes das políticas incondicionalmente pró-ocidente do início da Era Ieltsin; na terminologia de Tsygankov, estas eram puramente ocidentalistas, ao que foram sucedidas pelo estatismo eurasiologista de Primakov. Putin, por sua vez, reconhecia a importância das reformas promovidas pelos ocidentalistas, mas entendia que estas deveriam estar subordinadas ao fortalecimento do Estado – reflexo da composição de seu grupo, que herdava traços “liberais” de Ieltsin e consolidava a ascensão dos *siloviki* – e seus valores – na burocracia estatal (Tsygankov, 2006:18).

Assim, o “novo curso” adotado por Putin

“[...] era exitoso ao contemplar tantos os componentes ocidentalistas quanto os estatistas da psique nacional russa. Ele não negligenciava a relevância da experiência nacional [...] Nem encorajava temas anti-ocidente na consciência nacional [...] movendo-se para além da crise de identidade pós-soviética (*Ibid.*, 160, tradução nossa)”

Desta forma, a nova relação com o Ocidente, em oposição às tendências combativas de Primakov, seria pautada pela busca de interesses convergentes da Rússia com este grupo de países, mas não haveria um alinhamento cultural automático, como na política externa do início da década de 90. Paralelamente a isto, Donaldson e Noguee (2009:340) identificam a ascensão de um ativismo presidencial na política externa de Putin, embasada em medidas pró-ativas em detrimento daquelas de caráter reativo.

A visão de Putin era a de que a Rússia deveria ser uma “grande potência moderna” no cenário internacional; a forma vaga de definição deste termo refletia o caráter pragmático de sua formulação de política externa, permitindo uma alta flexibilidade e capacidade de adaptação para atingir este objetivo (Lo, 2006:60). As estratégias nas quais se baseariam a

política externa seriam as seguintes: **geopolítica**, **economicismo**⁵⁰, **nacionalismo**, **normalização** e **pragmatismo** (*Ibid.*,60); elas serão explicadas à medida que nossa análise de sua política externa evidenciar estes aspectos na sua formulação.

Apesar desta busca por um reconhecimento como “grande potência”, a orientação de Putin rejeita qualquer tipo de abordagem ideológica da questão, o que o diferencia dos formuladores de política externa precedentes, segundo o acadêmico Samuel Charap (2005:26). De fato, esta **rejeição da ideologia** seria uma das quatro características da evolução política externa russa no século XXI, paralelamente à **busca sistemática de objetivos econômicos** através da política externa, ao **pragmático retraimento inicial** nos primeiros anos de Putin e, possivelmente a mais importante, à **otimização**⁵¹ **do processo decisório** para além de seu caráter caótico da década precedente (*Ibid.*, 27-28), tema explorado no capítulo anterior. Percebe-se aqui uma clara conformidade com as estratégias explicitadas por Lo (2006).

Apesar destes traços gerais da política externa se apresentarem de forma relativamente estável desde o início do século, termos como assertividade, hostilidade e mesmo agressividade passaram a ser atribuídos de forma cada vez mais freqüente nos últimos anos – especialmente a partir do segundo mandato de Putin, em 2004 – ao comportamento do país no cenário internacional. Neste sentido, é importante notar que isto ocorre, sobretudo, nos meios políticos, midiáticos e acadêmicos ocidentais – especialmente norte-americanos –, não representando necessariamente uma unanimidade mundial quanto ao comportamento do país.

Para Tsygankov (2006:15), esta caracterização pode ser considerada verdadeira na medida em que a formulação da política externa em Moscou freqüentemente é determinada pela percepção das ações do Ocidente como aceitantes – ou não – da Rússia como um membro igual e legítimo do concerto mundial; neste sentido, o estudioso afirma, posteriormente, que

“Inicialmente, a liderança do país esperava desenvolver uma grande estratégia ao alinhar-se com as nações ocidentais, em particular com os Estados Unidos, em

⁵⁰ No original, “economization”. Em português, por sua vez, não existem o termo “economicismo”, razão pela qual optamos por este termo.

⁵¹ “streamlining”, ou a busca por um fluxo linear e coerente.

projetos de significância comum, como o contraterrorismo e a segurança energética. Apesar disto, à medida que o Ocidente tornou sua atenção para outro lugar e a Rússia se fortalecia, o Kremlin fez importantes ajustes à sua política” (Tsygankov, 2009:224, tradução nossa)

Passaremos agora à análise de como as orientações e tendências gerais aqui explicitadas refletiram na política externa russa, através de alguns de seus aspectos.

3.2.1 O papel do petróleo e do gás e o economicismo na PE

Muito do ativismo promovido por Putin na inserção internacional da Federação Russa é com frequência atribuído à recuperação econômica possibilitada pelas exportações de hidrocarbonetos, na forma de gás natural, petróleo e seus derivados, matérias-primas cujos preços nos mercados internacionais sofreram uma rápida ascensão no decorrer da primeira década do século XXI; da mesma forma, a política externa do país – especialmente aquela para os países vizinhos – estaria ancorada na necessidade de manter e ampliar esta situação vantajosa. Analisaremos aqui alguns fatos com relação a estas afirmações.

Do ano de 1999 até 2007, o PNB *per capita* da Federação Russa aumentou quase sete vezes, passando de US\$1.312 para US\$8.842 (Oliker *et al.*, 2009:1). Este aumento considerável fora intensificado, em parte, pela diminuição da população do país – estima-se que entre 1993-2005, o crescimento vegetativo⁵² médio fora negativo em 850 mil pessoas ao ano; apesar de em 2007 este haver diminuído para 470 mil negativos, a tendência de decréscimo populacional não deve ser revertida no curto prazo (Heleniak, 2009: 133-135). De qualquer forma, o crescimento médio da economia russa no mesmo período fora alto: 6,7% ao ano (Oliker *et al.*, 2009:45), e em 2007 já havia retornado ao patamar de 1990 (Tsygankov, 2009:224).

O papel dos hidrocarbonetos neste processo pode ser avaliado a partir de dados econômicos oficiais. A renda advinda da exportação de gás natural subiu de US\$ 28 bilhões, em 1998, para US\$ 217 bilhões, em 2007 (*Ibid.* 47); não obstante, o influxo financeiro

⁵² Total de nascimentos menos o total de mortes

proporcionado pelos hidrocarbonetos haveria influenciado muito menos no crescimento econômico real – representado pelo PNB – que no aumento das exportações e na injeção de verbas para o orçamento do governo – tanto através da melhora da balança comercial quanto pelo influxo de impostos e de lucros das estatais da área energética, como a Gazprom. Quanto à economia real, o papel dos hidrocarbonetos parece ter sido mais modesto: o volume de produção do gás natural cresceu em 10,6% de 1998 para 2007, e o de petróleo, 62%, abaixo do crescimento acumulado do PNB no mesmo período, que fora de 79%, o que leva Olikier *et al.* (2009:46-52) a concluir que o papel dos hidrocarbonetos no crescimento anual do PNB fora um pouco mais de um ponto percentual. Os setores mais dinâmicos da economia russa seriam, assim, os de construção civil, transporte, telecomunicações, varejo e finanças (*Ibid.*, 50).

Sem embargo, a exportação de matérias-primas pode ter um papel importante na execução da política externa, tendo em vista sua importância nas receitas do orçamento do governo, provavelmente o maior beneficiário das exportações do produto, dada a proeminência das empresas estatais no ramo. Novamente, evidências apontam em outro sentido: em 2006, e não temos razão para acreditar que este fator tenha variado muito, pelo menos dois terços das receitas advindas dos hidrocarbonetos estariam pré-destinadas para fundos de estabilização a serem usados em tempos de crise, ou de queda acentuada dos preços destes produtos (*Ibid.*, 49); portanto, estariam impossibilitados de servir como meios de promoção política interna ou externa.

As iniciativas no campo energético apontam para uma subordinação à linha geral de “economicismo” da política externa, ou seja, o uso instrumental da promoção econômica nesta esfera de atuação governamental; desta forma, não representa, por si só, o fundamento para a promoção dos interesses russos no exterior. De forma semelhante, a estratégia da economicismo da política externa também não constitui um objetivo em si mesmo: presente já na Era Ieltsin, devido à pressão exercida pelos grupos oligárquicos sobre o Kremlin, a estratégia adquire primazia sobre os fins geopolíticos e ideológicos no governo Putin, onde é tida como a forma mais eficaz de fornecer os meios a partir dos quais seria possível promover uma maior inserção internacional do país (Lo, 2006:62; Charap, 2005:13) – nota-se, portanto, que esta estratégia estaria aliada ao atual “pragmatismo” do Kremlin.

Neste contexto, o Estado passa a definir sob quais circunstâncias as empresas estrangeiras participariam do desenvolvimento econômico do país – “economia soberana” (Tsygankov, 2009:226) análoga ao conceito de democracia soberana – e como se dará seu processo de integração aos órgãos econômicos multilaterais, como a OMC, e a mercados estratégicos, como o de energia⁵³ – o que Charap (2005:13) chama de “integração controlada”. A assinatura do Protocolo de Kyoto⁵⁴ pela Rússia, somente foi levada à cabo mediante o reconhecimento da Rússia, por parte da União Européia, como uma “economia de mercado” (*Ibid*, 15), o que ilustra a barganha internacional inserida na economicismo.

No que concerne a relação da Rússia com as ex-repúblicas soviéticas, a proeminência da questão hidrocarbonetos na política externa regional se deve à dupla importância do país: tanto os países produtores quanto os consumidores na região dependem da Rússia como intermediária, dada sua posição geográfica, ao que se adiciona a própria importância deste país no mercado energético regional.

Apesar disto, a recusa de suprir gás para países da Europa, fato recorrente nos últimos anos, não consiste necessariamente em um ato político de “fechar as torneiras” como forma de pressionar os países vizinhos: o conflito causado pela interrupção do fornecimento de gás à Belarus pela estatal russa Gazprom, em 2004, se deu nos termos de um atrito comercial, tendo em vista que o país dirigido por Aleksandr Lukashenka, notavelmente pró-Rússia nos órgãos internacionais, estava sob suspeitas de desviar – roubar – o gás destinado para outros países e se recusava a pagar um preço condizente aos do mercado internacional para o produto⁵⁵ (Oliker *et al.*, 2009:98). Voltando nossa atenção à questão da fragmentação burocrática, é importante notar que o controle da Gazprom, representado pelo corpo de seu conselho executivo, está nas mãos do grupo dos “tecnocratas”, sendo presidida, entre 2001-2008, por um de seus membros, Aleksey Miller (Bremmer e Charap, 2006); em oposição aos *siloviki*, aquele grupo seria mais reticente ao uso geopolítico das empresas estatais, favorecendo decisões baseadas na lógica econômica (*Idem*, 2006).

⁵³ A não-ratificação do Tratado da Carta Energética da Europa pela Rússia, apesar desta ser signatária do mesmo, ilustra o fato.

⁵⁴ Acordo que consistia no compromisso de redução da emissão de gases poluentes como forma de atenuar o processo de aquecimento global

⁵⁵ A Rússia frequentemente “subsidiava” o gás enviado aos países vizinhos, cobrando por este uma fração do preço que cobra para os países da Europa Ocidental.

Mesmo quando, neste contexto, motivações políticas por trás de iniciativas econômicas são mais claramente vislumbradas, como quando da interrupção de fornecimento de gás para a Ucrânia pós-Revolução Laranja – portanto, menos simpática aos interesses russos –, em 2006, poucos resultados objetivos são alcançados: a Rússia não conseguiu dissuadir o país vizinho de nenhuma iniciativa que pudesse minar sua influência política, como a perspectiva de ingresso da Ucrânia na União Européia e mesmo na OTAN (Oliker *et al.*, 2009:95).

Explicitados os aspectos que concernem o papel dos hidrocarbonetos para a política externa russa, percebe-se que sua importância é diminuta em relação àquela concebida por formadores de opinião estrangeiros, estando subordinada à lógica da economicismo, que por sua vez está subordinada aos objetivos de aquisição de prestígio e influência correspondentes aos de uma “potência moderna” no cenário internacional. Sem embargo, apesar de não ser proeminente, seu papel não é de forma alguma insignificante para a realização destes últimos.

3.2.2 Atualização de relações

No contexto das novas formulações de política externa inseridas na realidade do Estado russo no século XXI, as relações bilaterais do país sofreram importantes inflexões, algumas das quais serão aqui descritas na busca de melhor ilustrar as características da inserção internacional do país no pós-Iestsin.

As teorias construtivistas de relações internacionais, nas quais se baseia Tsygankov (2006), advogam a existência de um referencial específico na formulação da política externa de um país, ao qual chamam de o “Outro Importante”⁵⁶. No atual sistema, este seria representado por um Estado – ou um grupo deles – que exerceria algum tipo de influência moral decisiva sobre o comportamento do Estado em análise e sobre sua inserção internacional; no caso da Federação Russa, o Outro Importante seria o “Ocidente” – a Europa Ocidental, através de sua entidade política (União Européia) e os Estados Unidos da América. Neste contexto, a interação com este grupo afeta a política doméstica de forma que outros grupos que carecem deste referencial não o fazem. Sendo assim, a análise das relações entre o

⁵⁶ *Important other*

Ocidente e a Rússia deve ser destacada na investigação da interação entre as políticas externa e doméstica.

De forma semelhante, buscaremos analisar a interação não só com outro ator do sistema nacional de importância ascendente para a Federação Russa – qual seja, a China –, mas com toda uma área de influência importante para os dois países – a Ásia Central –, a qual consideramos essencial para compreender a atual relação entre eles.

Importante ressaltar que estas relações foram pautadas, do lado russo, pela proeminência do pragmatismo, definidas por Lo (2006:67) como uma forte correlação entre os objetivos e os meios para alcançá-los; desta forma, o ajuste inicial de Putin foi no sentido de um retraimento momentâneo no cenário internacional, através de “recuos calculados” (Charap, 2005:17).

3.2.2.1 *Estados Unidos e Europa*

Dedicamos um capítulo único para “Estado Unidos e Europa” por eles muitas vezes representarem, para a política externa russa, um referencial identitário coeso, o “Ocidente”; sem embargo, reconhecemos a simplificação implícita em reunir conceitualmente uma ampla gama de atores heterogêneos do sistema internacional. Assim sendo, buscaremos evidenciar os aspectos divergentes entre estes autores sempre que conveniente e relevante para a compreensão da interação da Rússia e estes atores.

Quando da posse de Putin como presidente interino da Federação russa, ainda em 2000, as relações de seu país com os EUA se encontravam em um elevado nível de tensão; no ano anterior, a guerra do Kosovo e as iniciativas de expansão da OTAN eram tidas como uma afronta a um Ieltsin constrangido pela opinião pública, alinhada com os ideários de Primakov, entrando arrogantemente em choque direto com a OTAN e os EUA, os quais consideravam esta postura, objetivamente, desconexa – ou “não-pragmática”, em oposição à estratégia nos termos postos por Lo (2009:67); não por acaso, as relações Rússia-OTAN – conseqüentemente, Rússia-EUA – se encontravam no “fundo do poço”⁵⁷ (Charap, 2005:16). O novo presidente, na busca de um concerto que diminuísse a tensão existente, convence a

⁵⁷ No original, “rock bottom”

Duma a ratificar o START II, o que Ieltsin não conseguiu fazer em oito anos, sob a condição de que o tratado seria abandonado caso os Estados Unidos abandonassem o tratado ABM, de 1972 (Donaldson e Noguee, 2009:342).

Uma nova fase de cooperação estratégica entre os dois países parecia ser aberta com os atentados de 11 de setembro, em Nova Iorque: a conflagração na Chechênia entrava em seu segundo ano, e os grupos radicais da região mantinham relações com o governo Talibã do Afeganistão, que também era um fator de instabilidade em uma esfera de influência russa, a Ásia Central (Charap, 2005:18). Os “terroristas” convenientemente compunham um inimigo em comum, uma oportunidade que seria ponto de partida para uma parceria de importância global em longo prazo. Neste contexto, Putin foi o primeiro chefe de Estado a se alinhar abertamente com Bush após os atentados (Lo, 2006:68).

Não obstante, nos momentos iniciais do pós-11/9, a opinião pública russa ainda estava desconfiada das iniciativas americanas, enquanto entre a elite muitos grupos de orientação eurasiologista, estatista e civilizacionista viam o ocorrido como resultado inevitável de um choque sociocultural entre o mundo desenvolvido e aqueles excluídos do processo de globalização (Tsygankov, 2006:135); por esta definição, a Rússia deveria se alinhar abertamente com as forças anti-Occidente, da qual fazia parte. Assim, poucos deputados apoiaram as iniciativas de Putin na Duma, e generais reformados escreveram “cartas abertas” acusando o chefe de Estado de vender e trair o país com o apoio às iniciativas de Bush (*Ibid*, 136-137).

Enquanto nos EUA “a relação pessoal entre Putin e [George W.] Bush ajudava a legitimizar o governo e as elites russas” para aquele país (Oliker *et al.*, 2009:127, tradução nossa), na Rússia a desconfiança em relação a ele era exacerbada pela retórica agressiva da “guerra contra o terror” encabeçada pelo grupo neoconservador do governo americano, o que foi agravado pelo cancelamento do tratado ABM para a reedição do quixotesco projeto “Guerra nas Estrelas⁵⁸”; conforme convencionado, a Rússia abandonou o START II imediatamente, apesar de a pressão doméstica clamar por retaliações mais severas (Donaldson e Noguee, 2009:146).

⁵⁸ Um complexo sistema de armas espaciais que serviriam para neutralizar qualquer ameaça nuclear aos Estados Unidos.

A objeção do governo russo à invasão do Iraque, em 2003, não só refletia a opinião pública do país como do próprio projeto de desenvolvimento de uma nação segura que está em sua essência: na visão do Kremlin, a ameaça de um fenômeno atomizado em atores antiestatais – o “terrorismo” – não seria contido, mas sim exacerbado, pela derrubada de um governo relativamente previsível em um Estado estável, sobretudo um com tantos laços econômicos e financeiros⁵⁹ com a Rússia (Tsygankov, 2006:140-142).

Ao passo que a participação dos EUA nas transações comerciais russas ser bastante modesta, representando apenas 3% das importações e 9% das exportações totais, aquela de outro ator do que convencionamos chamar Ocidente, a Europa institucionalizada sob a UE, certamente não o é – 51% das exportações e 43% das importações (Oliker *et al.*, 2009:92). Assim, a relação aqui se dá de outra forma: se com os EUA a parceria é baseada em objetivos de segurança, em detrimento dos econômicos, com a UE o nível de engajamento em questões de segurança é baixo, estando as questões econômicas no cerne de suas relações.

A economicismo da política externa russa desempenha aqui um importante papel, e o nível de dependência econômica dos países da Europa Ocidental é fator condicionante de sua atitude perante a Rússia. Por um lado a Alemanha, principalmente sob a liderança de Gerhard Schroeder (1998-2005), assinou importantes acordos na área energética – abrindo caminho para a construção do gasoduto submarino “Nord-Stream” – e buscou evitar temas considerados pelo governo russo como questões internas, como a guerra da Chechênia e as violações de direitos humanos ocorridas no decorrer da mesma. No outro extremo, a insulada Grã-Bretanha, sem nenhuma conexão energética importante com o país, concedeu asilo político a um importante líder separatista checheno, Akhmed Zakaev, e abriga grande parte da oligarquia auto-exilada após a ascensão de Putin, como Boris Berezovskiy⁶⁰ – pode-se afirmar que Londres é o centro mundial da oposição ao atual regime russo e à sua verticalização do poder –, adotando uma postura cada vez mais crítica à Moscou, especialmente após esta acusar diplomatas britânicos de espionagem, em 2006, e à luz das estranhas circunstâncias da

⁵⁹ Tsygankov (2006:141) aponta que o Iraque tinha uma dívida de algo entre 6-7 bilhões de dólares com a Rússia.

⁶⁰ Outro oligarca russo, Roman Abramovich, relacionado a Berezovskiy nos tempos da “Família” mas atualmente seu desafeto, também vive em Londres, provavelmente por motivos financeiros, mantendo um bom relacionamento com membros do Kremlin; mesmo quando governador do distrito autônomo de Chukotka (2001-2008), raramente visitava a região, evitando o ativismo político.

morte do ex-membro do FSB Aleksandr Litvinenko, no mesmo ano, em Londres (Oliker *et al.*, 2009:109)

O pragmatismo da política externa russa também está presente na capitalização que esta faz dos freqüentes atritos entre os EUA e a Europa – especialmente França e Alemanha. Desta forma, quando da invasão do Iraque e da ferrenha oposição franco-alemã, Putin adota a mesma postura, mas o faz evitando a ideologização de um antiamericanismo implícito na retórica dos outros dois países (Donaldson e Noguee, 2009:352); semelhantemente, como alternativa ao projeto de instalação de sistemas americanos antimísseis em dois países que migraram do falecido Pacto de Varsóvia para a OTAN, Polônia e República Tcheca, em 2007, a Rússia propôs o uso conjunto de um radar seu no Azerbaijão – o que se explica do ponto de vista geográfico, pois o objetivo alegado para as instalações militares era a prevenção de ameaças de Estados tidos pelos EUA como párias, especificamente o Irã e a Coréia do Norte. Quanto ao último caso, não se encontrou solução que agradasse ambas as partes, e o cancelamento oficial do projeto, em outubro de 2009, não dissipou as suspeitas russas quanto às reais intenções por trás do mesmo, pois este se deu em um momento em que os atritos com o Irã e a Coréia do Norte se encontravam no mesmo grau de intensidade que nos anos anteriores, restando apenas a percepção do Kremlin de uma ofensiva contra o país e suas áreas de influência.

3.2.2.2 *China e Ásia Central*

A ascensão da República Popular da China como potência econômica mundial tem fortes implicações para a Rússia, sobretudo pela reformulação do concerto regional decorrente deste fato. Apesar de uma importante relação comercial entre os dois países, sobretudo no campo bélico, estar consolidada desde o início dos anos 90, só com o atual governo russo ocorre uma aproximação política com o país que sempre adotou uma postura radicalmente cética quanto às inovações de seu vizinho do Norte – vale lembrar que iniciativas como a “desestalinização” de Khrushchov e a *perestroika* de Gorbatchov suscitaram na China maoísta – e pós-maoísta – reações extremamente negativas.

Desta forma, já em 2001 é assinado, entre Putin e o líder chinês Jiang Zemin, o Tratado de Boa vizinhança, Amizade e Cooperação, visando uma parceria estratégica de 20 anos entre os dois países. Interessante notar que com este país o pragmatismo não seu deu através de um “recoo calculado”, mas sim de uma maior aproximação, o que evidencia o nível extremamente baixo de interação política entre os dois países antes do acordo. O apoio da potência emergente era necessário na contestação a empreendimentos como o projeto norte-americano de nova “guerra nas estrelas” e à crescente intervenção da OTAN nas questões do Leste Europeu, ao que a Rússia respondeu apoiando a China em seu projeto de reintegração da República da China (Taiwan) ao país (Donaldson e Noguee, 2009:346).

A propulsão da ascensão chinesa proporcionada pela cooperação com a Rússia gera uma situação controversa, onde os ganhos relativos de cada país divergem. Segundo Tsygankov (2009:232), a resposta a esta situação não foi o recuo, mas sim o fomento de concertos multilaterais para a promoção de interesses comuns; neste contexto, a Ásia Central emerge como grande “fiel da balança” da relação entre os dois países.

A OCX surge em 2001, com a inclusão do Uzbequistão aos “cinco de Xangai”⁶¹. O protagonismo da organização na região cresceu, em grande parte, pela busca de ocupar o vácuo de segurança da região frente à ameaça representada por grupos terroristas dentro da mesma, na medida em que os conceitos de “terrorismo” entre os países deste bloco e aquele propagado pela “guerra contra o terror” do governo norte-americano começaram a divergir, como veremos a seguir.

3.3 Ameaças Percebidas

Embora mantenha alguns princípios norteadores relativamente estáveis, a política externa da Rússia pós-soviética também adota posturas claramente reativas a acontecimentos dentro e fora do país.

Neste contexto, a percepção de insegurança é, historicamente, um ponto central de sua cultura política, e permeia praticamente todas as fases de sua formulação; a posição geográfica do país, com vastas fronteiras planas e porosas, reforça esta tendência.

⁶¹ Existente desde 1996, fazem parte desta organização Rússia, China, Tadjiquistão, Cazaquistão e Quirguistão

Esta percepção é reacendida sucessivas vezes na Rússia atual, sobretudo quando expectativas de cooperação não são realizadas, como no início dos anos 90 com Ieltsin e, não sem certa ironia, dez anos depois com a aliança contra o terrorismo. Esta situação promove considerações geopolíticas dentro da formulação da política externa do país, e fomenta a “tríade geopolítica russa”, apontada por Lo (2006:61): cálculos de soma-zero nas relações com outras partes, a primazia do equilíbrio de poderes no concerto internacional e a concepção de um mundo dividido por esferas de influência regionais.

Uma vez apontado o papel da percepção de insegurança para a política externa do país, resta analisar dois fenômenos recentes que o exacerbaram: a ascensão de grupos decididos a promover uma guerra assimétrica ao Estado russo – o terrorismo – a partir do conflito checheno, mas não se restringindo a este, e a proliferação de reviravoltas políticas nos países vizinhos – as chamadas revoluções coloridas.

3.3.1 O terrorismo

A primeira guerra chechena⁶², iniciada em 1994, apresentou, desde seu início, o caráter de uma luta de libertação nacional assimétrica contra um grande Estado. Neste contexto, atos de extrema violência contra civis – o que definimos como terrorismo – foram inaugurados como instrumento de ação, por guerrilheiros chechenos, em 1995, com a tomada de um hospital na cidade de Buddyonovsk, na região vizinha de Stavropol. O acordo de paz de 1996 não contribuiu para arrefecer os sentimentos anti-russos na república separatista, que até a eclosão da segunda guerra chechena, em 1999, sofreu crescente radicalização, com a paulatina substituição do caráter nacional pelo caráter religioso do conflito⁶³, bem como sua disseminação através de escaramuças promovidas por grupos guerrilheiros fora do território da república (Charap, 2005:51; Oliker *et al.*, 2009: 39). O fenômeno do terrorismo, portanto, logo passou a ser classificado como uma das maiores ameaças à consolidação de um Estado forte, pelo risco que suas iniciativas constituem para a integridade territorial do país.

⁶² Dada a profunda relação com esta temática, as guerras da Chechênia, apesar de representarem uma questão doméstica da Rússia, serão abordadas aqui.

⁶³ Já antes do acordo de paz de 1996, a palavra *Jihad* era usada por grupos guerrilheiros para definir o teor da guerra

O onze de setembro norte-americano, dessa forma, ajudou a validar os conceitos de ameaça à segurança do novo governo (Tsygankov, 2006:128), representando uma oportunidade de parceria com os EUA na luta contra um inimigo comum, o “terrorismo internacional” – como já afirmado, a segunda guerra chechena fora precedida por atentados a bombas contra blocos habitacionais, e havia crescente interação de grupos guerrilheiros chechenos com grupos radicais islâmicos fora do país, como o Talibã afegão. Analistas avaliam que, na ausência do conflito checheno, a Federação Russa dificilmente se lançaria à ofensiva antiterrorista norte-americana (Charap, 2005:67)

Com a consolidação dos concertos regionais, como a OCX, e a invasão norte-americana ao Iraque, em 2003, os instrumentos de combate ao fenômeno vão divergindo entre os dois países, reflexo das diferenças conceituais cada vez mais evidentes na sua definição pelos formuladores políticos destes países.

Para a Rússia e a China, a ênfase dada ao caráter transnacional de movimentos radicais islâmicos pelos EUA e OTAN soa como uma espécie de “guerra de civilizações” com o mundo muçulmano, que marginalizaria mesmo grupos religiosos moderados, o que seria inconcebível, pois esta cultura é parte constitutiva destes Estados multinacionais, existindo entre 20 e 25 milhões de muçulmanos na Federação Russa (Tsygankov, 2009:233). Por outro lado, a ameaça do radicalismo islâmico nestes países se dá por movimentos separatistas no Cáucaso russo e na região noroeste da China, de população islâmica uyghur. Assim, estes países – e a OCX como um todo – equacionam terrorismo à oposição radical aos seus governos, em um contexto mais amplo de extremismo político – o que explica a postura dura do Kremlin com relação à organizações de orientações extremadas, como o neo-fascista Partido Nacional-Bolchevique, proscrito em 2007.

No que concerne ao comportamento do Kremlin no cenário doméstico, a ameaça representada pelo terrorismo certamente contribuiu para a proeminência do quadro de agentes segurança e defesa – *siloviki* – no governo, permeando todas as medidas de centralização política levadas à cabo sob Putin, especialmente ante a possibilidade de grupos radicais chechenos obterem a simpatia dos então poderosos líderes de outras repúblicas de população majoritariamente islâmica. O precedente da crise do Kosovo, em 1999, quando o presidente da república federada do Tartastão ameaçou enviar tropas à região para defender a população

albanesa, caso a Federação Russa apoiasse militarmente a Sérvia (Charap, 2005:56), evidenciava os perigos do poder político diluído em “muitas vozes” dissonantes no cenário regional.

Posteriormente, três atentados sucessivos ocorreram em agosto-setembro de 2004, culminando com o trágico desfecho da tomada de uma escola na cidade de Beslan⁶⁴ por um grupo liderado por Shamil Basaev, tido como terrorista checheno “número 1” pelo Kremlin. Foi como resposta oficial a estes acontecimentos que uma série de medidas centralizadoras de longo alcance foram adotadas, como a suspensão da eleição direta para governadores nas regiões, a criação da Câmara Pública e a lei antiterrorista, que permite ao FSB declarar um “regime de ameaça terrorista”, e assim controlar amplas esferas sociais em áreas do país em situações de crise (Remington, 2009:50-51).

3.3.2 As revoluções coloridas

Um fenômeno mais recente, a reviravolta política em algumas das ex-repúblicas soviéticas, suscitou no governo russo o temor de uma onda de “revoluções coloridas”, assim batizadas por seus proponentes associarem cores – rosa, laranja – aos eventos políticos decorridos em seus países. A instabilidade conseqüente destes eventos é exacerbada pela postura combativa que os novos governos adotam frente ao Kremlin.

A “revolução rosa” georgiana inaugurou o processo. Em 2003, o desfecho de eleições tidas como fraudulentas causou indignação na população deste país, que assim depôs o então presidente Shevarnadze, sendo este sucedido por Mikhail Saakashvili. Apesar de este movimento não ser inicialmente prejudicial para a Rússia, que não mantinha boas relações com o antigo governo, a evolução das relações com o novo presidente georgiano, um jurista formado nos Estados Unidos, país com o qual abertamente buscava uma aliança político-militar, apontavam para uma crescente hostilidade nas relações entre os dois países. Neste contexto, o apoio inicial do Kremlin ao novo governo não parecia ser correspondido, ficando

⁶⁴ O evento causou a morte de quase quatrocentas pessoas, inclusive muitas crianças. A magnitude da série de atentados terroristas também fica evidenciada na explosão de dois aviões civis, em 24/8, e em atentados no metrô de Moscou, em 6/2 e novamente em 31/8.

aquele desiludido com a iniciativa de Saakashvili de fechar as bases militares russas no país (Tsygankov, 2006:155).

Por sua vez, a revolução ocorrida na Ucrânia, um ano depois, impactou a atitude do Kremlin de forma mais profunda ante as tendências políticas na região. Esta também fora originada alegações de fraude eleitoral, mas aqui o confronto era entre um candidato presidencial abertamente pró-russo, Yanukovich, que estaria sendo favorecido por esta fraude, e Yushenko, que adotava uma postura ostensivamente nacionalista, situando a Ucrânia não na “irmandade eslava” histórica com a Rússia e a Belarus, mas no ocidentalismo cosmopolita da União Européia e dos EUA – refletindo a polaridade histórica entre o Leste do país, fortemente integrado à sociedade russa, e o Oeste católico e nacionalista. A cor que simbolizou a campanha de Yushenko, o laranja, fora adotado para designar a revolução que o levou ao poder.

A polarização político-cultural⁶⁵ do país extrapolou a questão regional das relações bilaterais Rússia-Ucrânia pelo fato de que, nas palavras de Adam (2008:91):

“[...] assim que as potências ocidentais perceberam na Revolução Laranja um padrão de inimizade entre Rússia e Ucrânia, elas aproveitaram a brecha aberta pela última para penetrar nos assuntos da região mediante uma aproximação com Kiev, com o intuito de, a partir daí, tentar contrabalançar o poder russo na tradicional área de influência de Moscou.”

No entender do Kremlin, isto inclusive ocorreria como reflexo da postura geral norte-americana de associar a neutralização do terrorismo internacional à alteração de regimes políticos ao redor do mundo (Oliker *et al*, 2009:129). Assim como o Iraque, a Ucrânia dificilmente estaria patrocinando movimentos terroristas internacionais, mas ambos poderiam ser englobados na mesma iniciativa norte-americana de uma “nova onda de democratizações” como forma de atenuar os ideais anti-ocidentais, ou especificamente antiamericanos, nos quais para a Casa Branca se baseiam o terrorismo, mesmo que às custas da estabilidade regional no que a Rússia considera sua esfera de influência.

⁶⁵ Também pode-se afirmar “político-identitária”, sob a ótica construtivista.

No ano seguinte, novamente surge uma revolução colorida, desta vez no Quirguistão: em 2005, o presidente apoiado por Moscou, Askar Akaev, é deposto. Esta, denominada “revolução das tulipas”, apesar de não ter a inspiração “ocidentalista” das anteriores, fomenta os temores do governo russo quanto aos desfechos da instabilidade política regional, ao que Lo (2006:72) afirma existir uma “reação alérgica de Putin” às revoluções coloridas⁶⁶.

Assim, mesmo que estas revoluções não trouxessem grandes rupturas em questões práticas das relações destes países com a Rússia, o temor de disseminação de iniciativas semelhantes no plano doméstico está na origem da ofensiva político-ideológica promovida pelo Kremlin, como na formulação de uma “democracia soberana”, também reforçando as tendências gerais de resposta à ameaça terrorista já elucidadas. Desta forma, a estratégia defensiva parecia insuficiente para o Kremlin, e medidas como a restrição das atividades de ONGs estrangeiras na Rússia, o fomento de movimentos políticos pró-Putin e a crescente assertividade da soberania nacional ante o Ocidente estariam inseridas na defesa dos interesses do país (Tsygankov, 2009:225)

Até certo ponto, a posição clara do Kremlin ante o fenômeno revolucionário está inserida na estratégia de “normalização” na política externa, definida por Lo (2006:65) como a busca do país em se mostrar como uma potência normal, um membro responsável e construtivo do sistema internacional. A ingerência das potências ocidentais nos assuntos regionais seria visto como uma negação da normalidade russa, supostamente carente da autoridade moral que o Ocidente possuiria. O desafio a esta postura evidencia o paradoxo da normalidade para a Rússia: não é esta que deve se enquadrar no que o Ocidente considera normal, e sim este que deve ampliar sua definição de normalidade para incluir o país.

Concluindo, a percepção de ameaça é fundamental para os formuladores de política russos na medida em que tanto o terrorismo quanto as revoluções constituem para estes um fenômeno potencialmente perturbador, não apenas por dificultar a realização dos objetivos por eles perseguidos, mas por ameaçar inclusive a situação presente da Rússia, como a coesão territorial do Estado e sua relativa estabilidade política. Esta percepção leva à constante

⁶⁶ Em consonância com a caracterização de Sakwa (2009) analisada no capítulo anterior, de um governo baseado no legitimismo e na refutação de ideais revolucionários.

apreciação destes temas quando das medidas políticas a serem adotadas pelo governo do país, tanto interna quanto externamente.

3.4 a instrumentalização da Política Externa como promotora do projeto doméstico

A análise das características da política externa russa do início do século XXI evidencia a importância dada pelo governo na execução de uma política externa coerente como auxiliar na promoção dos interesses domésticos do país. Mesmo as situações adversas, ao representarem “ameaças percebidas” pelo grupo no poder, são canalizadas sempre que possível de forma a incentivar a execução destes interesses, o que demonstra um senso de oportunidade que permeia os âmbitos interno e externo de políticas de governo e de Estado.

De certa forma, isto se deve ao êxito do regime atual de responder às ânsias populares de um nacionalismo pragmático, em que a desconfiança com relação ao Ocidente não cede espaço para a execução de projetos grandiosos, de forte carga ideológica mas de duvidosa possibilidade real de realização, como as orientações ocidentalistas e eurasianistas precedentes. Desta forma é legitimado o que Tsygankov (2006:145) chama de “novo consenso ocidentalista-estatista”, representado pela orientação burocrática atual.

Inseridas neste contexto, as relações com o Ocidente foram baseadas na busca de interesses comuns, onde um alinhamento com este era visto como forma de promover objetivos nacionais de longo prazo, e não como decorrente de uma necessidade de integração, como na época anterior. Neste sentido, as relações com outros atores do sistema internacional se deram exatamente da mesma forma, trabalhando sobre pontos comuns quando possível e benéfico para o projeto nacional, e pragmaticamente esfriando as relações quando percebida a impossibilidade de cooperação.

No período anterior a política externa seguidamente era “refém” dos conflitos internos, sendo usada inclusive para a manutenção no poder do grupo dominante frente aos grupos oposicionistas, a transformando em verdadeiro “queijo suíço de exceções, isenções, inconsistências e contradições” (Charap, 2005:77). A política externa atual, por sua vez, segue uma dinâmica própria, todavia balizada por objetivos programáticos específicos, que tencionam a promoção de um modelo que a burocracia atual entende ser responsável pelo

bem-estar da sociedade, através do fortalecimento do Estado como forma de defender seus interesses.

Neste contexto, a convergência do processo decisório doméstico fora fundamental para a consistência das políticas no cenário internacional; medidas centralizadoras no ambiente político doméstico contribuíram neste sentido, como explicitado por Donaldson e Noguee (2009:155, tradução nossa) em sua análise sobre a Assembléia Federal em sua atual situação, sujeita a um sistema de “partido do poder” dominante:

“[...] a influência parlamentar na política externa russa tem sido bastante limitada. [...] servindo como um fórum de articulação de opiniões dissonantes que são comuns à uma ampla rede de políticos e elementos do público, o parlamento ajuda a moldar o clima político em que as decisões do executivo devem ser feitas, e ela pode assim influenciar o tom e as táticas, em oposição às direções básicas, da política exterior.”

Assim, mais do que apenas reflexo de conjunturas internacionais favoráveis – ou adversas –, as características das ações do governo Putin na política externa apontam para a derrubada de limitações auto-impostas, como a ideologização, e aquelas impostas por vozes divergentes no concerto político doméstico; finalmente, se verifica a sujeição de esferas de ação de política externa a um fim maior, como evidenciado pelas tendências de “economicismo” como forma de promover a “grande potência moderna” vislumbrada pelo grupo no poder. Neste sentido, o pragmatismo atual impede o cumprimento de receituários pré-determinados. Medidas graduais são adotadas como forma de aumentar a capacidade de promoção dos interesses nacionais, de forma análoga ao que ocorre no âmbito interno com as medidas centralizadoras.

Portanto, a própria política externa é concebida de forma instrumental, como um artifício auxiliar na promoção dos interesses da Federação Russa, aqui definidos em termos deliberadamente amplos, englobando desde o bem-estar social, a estabilidade política, a prosperidade econômica e o prestígio moral advindo de um Estado poderoso e “moderno” no cenário internacional. Nisto consiste o ajuste de linhas de ação externa como forma de auxiliar as iniciativas domésticas de promoção do projeto de potência moderna nos moldes da elite governante.

4. CONCLUSÃO

Para a Rússia, acreditamos que o começo do novo século – período analisado de modo abrangente, todavia de forma alguma exaustiva – é permeado pela busca da recuperação de atributos que foram corroídos no decorrer da década de 90, mas em um novo contexto. Assim, a política econômica passa por uma reconstrução, e a estrutura político-burocrática, por uma reorganização. De forma semelhante, no plano externo se fala em uma “reaquisição da autonomia” (Colin, 2008). A busca pelo reconhecimento da Rússia como um ator de peso no cenário internacional está em consonância com o projeto doméstico para o país, podendo ser considerada a projeção, no plano externo, da busca pela maior autonomia política e prosperidade econômica domésticas, tidas como fundamentais para a firmação de uma sociedade e de um Estado sólidos.

Mesmo que estes objetivos tenham sido perseguidos no governo anterior, faltava a este uma perspectiva gradual e consistente, de forma que a busca por iniciativas grandiosas de alinhamento cultural imediato com o Ocidente e transição não menos rápida para uma sociedade de consumo nos seus moldes foram obstaculizadas pela incapacidade de pôr em prática medidas concretas. Neste contexto, este governo se viu obrigado a operar através da improvisação institucional, onde o presidente acomodava as tendências dissonantes dentro do Estado russo via arranjos pontuais no seu sistema institucional; portanto, os fins foram praticamente abandonados frente ao desenvolvimento das disputas políticas e as mediações exigidas para sua resolução, impossibilitando o governo de evoluir para além da administração das contradições criadas pelo seu próprio sistema.

Compreendendo esta situação, o novo grupo que ascende com Putin, em 2000, buscou a racionalização do recorte institucional do país, promovendo assim o fortalecimento de seu processo decisório político, baseado em um poder executivo forte, como forma de impulsionar os interesses nacionais – uma agenda de evolução e “modernização” sociopolítica – através de iniciativas tencionando a realização de objetivos parciais.

As orientações político-ideológicas deste grupo, por sua vez, responderam aos anseios da sociedade na promoção dos interesses da Rússia não de forma idealista, mas sim lançando

mão de forma prática dos vários elementos que compõem o espectro de concepção ideológica desta sociedade.

A realização de projetos grandiosos definidos em termos estritos, como feito na época anterior, pode ser considerada contra-produtiva ao impor limitações desnecessárias, que vão de encontro às iniciativas pragmáticas e gradualistas deste grupo. Neste sentido os objetivos de longo prazo de afirmação dos interesses nacionais, e mesmo no que consistiria este último termo, parecem ser definidos de forma deliberadamente vaga, não se aprofundando para além do ideário impreciso de consolidação de um Estado forte e normal.

A busca por oportunidades de consolidação política e econômica, tanto no plano doméstico quanto no externo, evidencia a primazia de objetivos práticos e pontuais como forma de possibilitar ao país aspirar objetivos de acordo com a capacidade concreta de alcançá-los, não se perdendo assim em situações conflituosas que emergem frente à perseguição desconexa de objetivos remotos, que desconsideram a conjuntura do país; a nova abordagem possibilitou, inclusive, a canalização destas situações conflituosas em prol das iniciativas do Kremlin, como evidenciado, por exemplo, no plano externo.

Na nossa avaliação, é este aspecto da atividade executiva estatal russa que possibilitou a reversão das tendências declinantes dos variados aspectos socioeconômicos nos últimos anos; dessa forma, a conjuntura favorável global, como a injeção de fundos no governo russo proporcionada pelos altos preços dos hidrocarbonetos no início do século XXI, pode ser considerada auxiliar neste desenvolvimento, acentuando sua magnitude.

Esta estratégia, se por um lado abre mão de iniciativas grandiosas, por outro persegue de forma robusta e consistente seus objetivos parciais, mesmo que sujeitando valores democráticos a esta lógica. Neste contexto estão inseridas as críticas a uma suposta emergência de um regime autoritário e a exacerbação das hostilidades no plano internacional por parte do país. Tal tipo de análise se equivoca, em grande parte ao deduzir intenções neste sentido – a médio e longo prazos – desconsiderando o caráter instrumental destas medidas como promotoras graduais dos interesses nacionais ao classificá-las como um objetivo por si mesmo do atual regime.

O alto grau de continuidade e consistência nos dois mandatos de Putin provavelmente será mantido com seu sucessor, Dmitri Medvedev, visto não haver nenhum tipo de inflexão

política importante com esta alternância nominal de poder. Também contribui neste sentido a elaboração, nos últimos anos, de objetivos mais arrojados, como o estabelecimento de um padrão de vida semelhante ao do Ocidente, a consolidação de um sistema político estável, possivelmente bipartidário, e o reconhecimento internacional do país como uma potência moderna e normal. À medida que se tornam mais factíveis, estes objetivos deverão ser definidos em termos mais precisos.

A probabilidade de sucesso destes objetivos, por sua vez, será condicionada pelas conseqüências das mudanças no cenário global e regional, sobretudo aquelas ocorridas em meados de 2008. A crise financeira mundial deste ano, apesar de nascer nos EUA, rapidamente impactou os indicadores econômicos da Rússia de forma profunda, repercutindo em seu desempenho econômico mesmo mais que naquele país. A dinamicidade e a diversificação da economia russa poderão ser avaliadas com precisão de acordo com o desfecho do declínio econômico que persiste no momento atual.

No plano regional, a escalada das tensões no Cáucaso culminou com a curta guerra na Geórgia, em agosto de 2008; apesar de representar um conflito calculado e instrumentalizado pela Federação Russa frente ao que se percebeu como ameaças emergentes – as iniciativas de expansão da OTAN na região, de implementação de sistemas antimísseis norte-americanos e o reconhecimento incondicional da independência do Kosovo pelas potências ocidentais –, ilustra a instabilidade que permeia os processos políticos regionais, tanto no âmbito interestatal quanto no doméstico – como no caso da Chechênia. Os eventos subseqüentes nesta região evidenciarão o quanto a política externa do país é capaz de assimilar novas conjunturas e responder a elas de acordo com as diretrizes nacionais.

De qualquer forma, a emergência destes novos objetivos, mais ambiciosos, evidencia que os primeiros objetivos foram alcançados de forma satisfatória, a partir do que os interesses nacionais podem ser defendidos em um nível superior, em conformidade com a perspectiva gradualista adotada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAM, Gabriel Pessin. **As relações entre Rússia, Ucrânia e Belarus e o papel que nelas exercem os recursos energéticos**. 273 fls. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/14392>.

BREMMER, Ian e CHARAP, Samuel. **The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want**. 2007. Disponível em: http://www.fbird.com/assets/The%20Siloviki%20in%20Putins%20Russia%20Who%20They%20Are%20and%20What%20They%20Want__1272006135841.pdf

CHINYAEVA, Elena; RUTLAND, Peter. The Yukos affair: politics trumps economics. **Russia and Eurasia Review** v.2, n.15, julho de 2003. Disponível em: [http://www.jamestown.org/single/?o_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=28437&tx_ttnews\[backPid\]=226](http://www.jamestown.org/single/?o_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=28437&tx_ttnews[backPid]=226)

CHARAP, Samuel. **Inside Out: Russian domestic political change and foreign policy evolution from Yeltsin to Putin**. 2005. 101 fl. Tese (Master of Philosophy in Russian and East European Studies) – Universidade de Oxford, Oxford. Disponível em: users.ox.ac.uk/~MAGD1944/thesis.pdf Acesso em: 20/08/2009

COLIN, Roberto. **Rússia: O resurgimento da grande potência**. Florianópolis: Letras Brasileiras, 2007. 156 p.

DANKS, Catherine. **Politics Russia**. Harlow: Pearson Education Ltd., 2009.

DONALDSON, Robert H. e NOGEE, Joseph L. **The foreign policy of Russia: changing systems, enduring interests**. 4.ed. Armonk: M.E. Sharpe, 2009

HELENIAK, Timothy. Russia's population perils. IN: WEGREN, Stephen e DALE, Herspring (Orgs.). **After Putin's Russia: past perfect, future uncertain**. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 133-158.

HENDLEY, Kathryn. The Law in post-Putin Russia IN: _____, _____. _____. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 83-108.

KAGARLITSKY, Boris. **Russia under Yeltsin and Putin: Neo-liberal Autocracy.** London: Pluto Press, 2002.

_____. **Empire of the Periphery: Russia and the world system.** London: Pluto Press, 2008.

KOCHKIN, Mikhail. The birth pangs of Russian conservatism. IN: **Russia and Eurasia Review** v.2, n.6, março de 2003. Disponível em: [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=28401&tx_ttnews\[backPid\]=226](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=28401&tx_ttnews[backPid]=226). Acesso em: 9 de outubro de 2009.

LANKINA, Tomila. Managing the grassroots: putin's reform of local government. IN: _____. v.2, n. 9, abril de 2003. Disponível em: [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=28415&tx_ttnews\[backPid\]=226](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=28415&tx_ttnews[backPid]=226) Acesso em: 15 de outubro de 2009.

LIPMAN, Maria e MCFAUL, Michael. The media and political developments. IN: WEGREN, Stephen e DALE, Herspring (Orgs.) **After Putin's Russia: past perfect, future uncertain.** 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 109-129.

LO, Bobo. **Vladimir Putin and the evolution of Russian foreign policy.** Oxford: Blackwell, 2003.

_____. **Evolution or Regression? Russian Foreign Policy in Putin's Second Term.** London, 2006. Disponível em <http://www.chathamhouse.org.uk/pdf/research/rep/R0506Lo.pdf>. Acesso em: 2 de outubro de 2009.

MALYAKIN, Ilya. The 'united russia' project: snatching defeat from the jaws of victory. IN: **Russia and Eurasia Review** v.2, n.5, março de 2003. Disponível em: [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=28399&tx_ttnews\[backPid\]=226](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=28399&tx_ttnews[backPid]=226). Acesso em: 20 de outubro de 2009.

OLIKER, Olga; CRANE, Keith; SCHWARZ, Lowell; YUSUPOV, Catherine. **Russian Foreign Policy**. Santa Monica: RAND Corporation, 2009

PETROV, Nikolai. Russia's "party of power" takes shape. IN: **Russia and Eurasia Review** v.2 n.16, agosto de 2003(a). Disponível em: [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=28444&tx_ttnews\[backPid\]=226](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=28444&tx_ttnews[backPid]=226). Acesso em: 20 de outubro de 2009.

_____. Federal reform, two and a half years on. IN: **Russia and Eurasia Review** Volume: v.2, n.1, janeiro de 2003(b). Disponível em: [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=28381&tx_ttnews\[backPid\]=226](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=28381&tx_ttnews[backPid]=226) Acesso em: 5 de outubro de 2009.

PETROV, Nikolai e SLIDER, Darrel. The regions under Putin and after. IN: WEGREN, Stephen e DALE, Herspring (Orgs.). **After Putin's Russia: past perfect, future uncertain**. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 59-82.

PRIBYLOVSKIY, Vladimir. Oligarchs: true and false. IN: **Russia and Eurasia Review** v.2, n.12, 2003(a). Disponível em: [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=28425&tx_ttnews\[backPid\]=226](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=28425&tx_ttnews[backPid]=226). Acesso em: 11 de outubro de 2009.

_____. Oligarchs of the Putin era. A brief guide to the Russian oligarchic system. IN: **Johnson's Russia List** V.13, N.7167, maio de 2003(b). Disponível em: <http://www.cdi.org/russia/johnson/7167-13.cfm>. Acesso em: 18 de outubro de 2009.

PRIMAKOV, Evgeniy. **Mir bez Rosii? K chemu vedet politicheskaya blizorukost'**. (Mundo sem a Rússia? Para onde [nos] leva a miopia política). Moscou: Rossiyskaya Gazeta, 2009.

PUTIN, Vladimir V. **Poslanie Federalnomu Sobraniyu Rossiskoy Federatsii**. (Comunicado à Assembléia Federal da Federação Russa). 08 julho de 2000. Disponível em: http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/r1/035.pdf. Acesso em: 25 de setembro de 2009.

QUINTELLA, Thereza Maria Machado. **Brasil-Rússia: fortalecimento de uma parceria**. Brasília: Funag, 2005.

REIS, Daniel Aarão. A Rússia e os desafios políticos atuais. IN: _____.
_____. Brasília: Funag, 2005. p.131-166

REMINGTON, Thomas F. Parliament and the dominant party regime. IN: WEGREN, Stephen e DALE, Herspring (Orgs.). **After Putin's Russia: past perfect, future uncertain**. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 39-58.

SALMIN, Aleksei. A democracia russa: da espontaneidade à improvisação. IN: QUINTELLA, Thereza Maria Machado. **Brasil-Rússia: fortalecimento de uma parceria**. Brasília: Funag, 2005. p. 59-127.

SAPLINA, E; SOROKIN, V; UKOLOVA, I. **Trudnye puti k Demokratii** (Caminhos difíceis rumo à democracia). Moscou: Miro, 2000. 244 p.

SAKWA, Richard. Political Leadership. IN: WEGREN, Stephen e DALE, Herspring (Orgs.). **After Putin's Russia: past perfect, future uncertain**. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 17-38.

SEGRILLO, Ângelo. **O fim da URSS e a nova Rússia: de Gorbachev ao Pós-Yeltsin**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. As transformações URSS/Rússia: Reforma ou Revolução? IN: QUINTELLA, Thereza Maria Machado. **Brasil-Rússia: fortalecimento de uma parceria**. Brasília: Funag, 2005. p. 313-332.

SHUVALOV, Igor. Apresentação do assessor do presidente da Federação da Rússia. IN: _____. _____. Brasília: Funag, 2005. p. 29-55

SURKOV, Vladislav Y. **Suverenitet – Eto politicheskiy sinonim konkurentosposobnosti**. (Soberania é o sinônimo político de competitividade). Discurso proferido em 7 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://sd.csu.ru/node/65>. Acesso em: 03 de outubro de 2009

TSYGANKOV, Andrei P. **Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006.

_____. Russian Foreign Policy. IN: WEGREN, Stephen e DALE, Herspring (Orgs.). **After Putin's Russia: past perfect, future uncertain**. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 223-242.

VERKHOVSKIY, Aleksandr. Religious Identity and the Russian State. IN: **Russia and Eurasia Review** v.2, n.3, 2003. Disponível em: [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=28430&tx_ttnews\[backPid\]=226](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=28430&tx_ttnews[backPid]=226). Acesso em: 28 de setembro de 2009.

WEGREN, Stephen e DALE, Herspring (Eds). **After Putin's Russia: past perfect, future uncertain**. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009.

_____, _____. Introduction. IN: _____, _____. _____. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009.

_____, _____. Conclusion: whiter putinism?. IN: _____, _____. _____. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 291-305.