

A POLÍTICA EXTERNA RUSSA DO INÍCIO DO SÉCULO XXI: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Russian Foreign Policy of the Beginning of the XXI
Century: Trends and Perspectives

Tiago Colombo Lazzari¹

1. Introdução

A inserção internacional da Rússia na primeira década do século XXI frequentemente exerceu papel-chave na dinâmica de acontecimentos domésticos, refletindo novas diretrizes da era pos-Ieltsin e posicionando o país de forma específica em relação a novos desenvolvimentos no cenário mundial, muitas vezes condicionada a questões internas.

De fato, Oliner *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 (Donaldson e Noguee, 2009:126). Assim, no presente artigo buscamos definir as diretrizes gerais da política externa russa a partir do governo de Putin e de que forma ela foi condicionada por acontecimentos globais.

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. tha.lazzari@gmail.com

2. Linhas centrais da Política Externa russa

A base da teoria construtivista de Tsygankov (2006) para a política externa russa é a de que 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 russa, a qual esta pertenceria, 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”² na Moscóvia 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 uma filosófico-política específica.

3. Orientações gerais e conjunturais do governo Putin-Medvedev

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 de fortalecimento econômico e político que o novo grupo tinha para o país.

² 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.

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). Em parte, esta orientação inicial de Putin havia sido determinada antes de seu governo, com a “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 eurasianista 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” (pró-ocidente) de Ieltsin e consolidava a ascensão dos *siloviki* – os quadros dos órgãos de defesa e segurança³ – 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. 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). Ao contrário dos formuladores de política externa precedentes, a

³ Também chamadas estruturas de força, ou *silovye struktury*, de onde se origina o termo *silovik*.

orientação de Putin rejeita qualquer tipo de abordagem ideológica do conceito de “grande potência” (Charap, 2005:26). As estratégias nas quais se baseariam a política externa seriam as seguintes: **geopolítica**, **economicismo**⁴, **nacionalismo**, **normalização** e **pragmatismo** (Lo, 2006:60); elas serão explicadas à medida que nossa análise de sua política externa evidenciar estes aspectos na sua formulação.

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

3.1 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 constante ascensão no decorrer da primeira década do século XXI⁵; 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), e em 2007 a economia nacional havia finalmente 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, na 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% (Oliker *et al.* 2009:46-52). A importância da exportação de matérias-primas na execução da

⁴ No original, “economization”. Em português, por sua vez, não existe o termo “economização”, razão pela qual optamos por este termo.

⁵ Apesar da queda acentuada ocorrida em 2008, com o início da crise econômica mundial, a tendência geral se manteve.

política externa é apenas marginal, dado que em 2006, e não temos razões para acreditar que esta situação tenha mudado, pelo menos dois terços das receitas advindas dos hidrocarbonetos estariam destinadas para fundos de estabilização a serem usados em tempos de crise, ou de queda acentuada dos preços destes produtos (*Ibid.*, 49); impossibilitados, portanto, 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. Presente já na Era Ieltsin, 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, explicitado no conceito de “economia soberana” (Tsygankov 2009:226), e como se dará seu processo de integração aos órgãos econômicos multilaterais, como a OMC, e a mercados estratégicos, como o de energia⁶ – o que Charap (2005:13) chama de “integração controlada”. A assinatura do Protocolo de Kyoto pela Rússia, somente foi levada à cabo mediante o reconhecimento da Rússia, por parte da União Europeia, 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.

⁶ A não-ratificação do Tratado da Carta Energética da Europa pela Rússia, apesar desta ser signatária do mesmo, ilustra o fato.

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 estava sob suspeitas de desviar o gás destinado para outros países e se recusava a pagar um preço condizente aos do mercado internacional para o produto⁷ (Oliker *et al.*, 2009:98). É importante notar que o conselho executivo da Gazprom é controlado por setores mais tecnocráticos do governo, mais reticente quanto ao uso geopolítico das empresas estatais que os grupos ligados às forças de segurança, favorecendo decisões baseadas na lógica econômica (*Idem*, 2006).

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, 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 Europeia 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, seu papel não é de forma alguma insignificante para a realização destes últimos.

3.2 Atualização de relações

No contexto das novas formulações de política externa inseridas na realidade do Estado russo no século XXI, as relações bi e multilaterais do país sofreram importantes

⁷ 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.

inflexões, algumas das quais serão aqui descritas na busca de melhor ilustrar as características da inserção internacional do país no pós-Ieltsin.

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”⁸, representado por um Estado – ou um grupo deles – que exerceria algum tipo de influência moral decisiva sobre o comportamento do Estado em análise; no caso da Federação Russa, o Outro Importante seria o “Ocidente” – a Europa Ocidental, através de sua entidade política (União Europeia - UE) e os Estados Unidos da América. Para Tsygankov (2006:15), a formulação da política externa em Moscou frequentemente é determinada pela percepção das ações do Ocidente como aceitantes – ou não – da Rússia como um membro igual e legítimo do concerto mundial. Sendo assim, a análise das relações entre o 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).

3.2.1 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

⁸ *Important other*

conceitualmente uma ampla gama de atores heterogêneos do sistema internacional. Assim sendo, buscaremos evidenciar os aspectos divergentes entre estes autores sempre que 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 e Ieltsin, constrangido pela opinião pública, entra em choque direto com a OTAN e os EUA, os quais consideraram esta postura, objetivamente, desconexa – ou “não-pragmática”, em oposição à estratégia nos termos postos por Lo (2009:67). O novo presidente, na busca de um concerto que diminuísse a tensão existente, convence a 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 Chechenia entrava em seu segundo ano, e 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, muitos grupos da elite viam o ocorrido como resultado inevitável de um choque entre o mundo desenvolvido e aqueles excluídos do processo de globalização; assim, poucos deputados apoiaram as iniciativas de Putin na Duma (Tsygankov, 135-137). A desconfiança em relação a Bush 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 Estrelas⁹”. Conforme convencionado, a Rússia abandonou o START II imediatamente, apesar de a pressão doméstica clamar por retaliações mais severas (Donaldson e Noguee, 2009:146).

⁹ 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 financeiros¹⁰ 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 russas, a da 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.

O 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. 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 Berezovskiy – 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 à luz das

¹⁰ Tsygankov (2006:141) aponta que o Iraque tinha uma dívida de algo entre 6-7 bilhões de dólares com a Rússia.

estranhas circunstâncias da morte do ex-membro do FSB¹¹ Aleksandr Litvinenko, em 2006, em Londres (Oliker *et al.*, 2009:109)

O pragmatismo da política externa russa também está presente na forma com que reage a iniciativas adversas neste bloco. Assim, 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 Coreia do Norte.

Atualmente se verifica um novo fomento das relações com o Ocidente, especialmente com os EUA, que na administração Obama foi capaz de acordar o tratado START para a redução de armas estratégicas, em abril de 2010, no contexto de um “recomeço¹²” das relações. A crise econômica mundial contribuiu de forma importante para isso, ao alertar a elite russa para a importância da diversificação e modernização da economia – com apoio do Ocidente – como único modo de promover um crescimento sustentável (Markoff, 2010), enquanto a invasão russa da Geórgia, em agosto de 2008, representou um conflito calculado e instrumentalizado para mostrar à elite ocidental a importância de não negligenciar o papel dos interesses russos em temas sensíveis para este país, como a segurança de suas fronteiras.

3.2.2 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

¹¹ *Federalnaya Zluzhba Bezopasnosti*, ou Serviço Federal de Segurança, responsável pelas atividades de segurança interna e contraterrorismo, herdeiro da KGB soviética.

¹² Burocratas americanos e russos usam o termo “reset” para designar este novo cenário.

que iniciativas como a “desestalinização” de Khrushchov e a *perestroika* de Gorbachov 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 “reco calculado”, mas sim de uma maior aproximação, o que evidencia o nível extremamente baixo de interação política entre os dois países antes do acordo.

As relações entre as duas potências da região foram permeadas pelo fomento de concertos multilaterais para a promoção de interesses comuns, e a Ásia Central emerge como grande “fiel da balança” da relação entre os dois países. Neste contexto, surge em 2001 a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), com a inclusão do Uzbequistão aos “cinco de Xangai”¹³. 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.

4. 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.

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

¹³ Existente desde 1996, fazem parte desta organização Rússia, China, Tadjiquistão, Cazaquistão e Quirguistão

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. Assim, analisaremos aqui dois fenômenos recentes decisivos para esta percepção: 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**.

4.1 O terrorismo

A primeira guerra chechena, 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 conflito¹⁴ (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. Nesse contexto, o 11 de setembro norte-americano ajudou a validar os conceitos de ameaça à segurança do novo governo (Tsygankov, 2006:128). Analistas avaliam que, na ausência do conflito checheno, a Federação Russa dificilmente se lançaria à ofensiva antiterrorista norte-americana (Charap, 2005:67).

¹⁴ Já antes do acordo de paz de 1996, a palavra *Jihad* era usada por grupos guerrilheiros para definir o teor da guerra

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.

Posteriormente, três atentados sucessivos ocorreram em agosto-setembro de 2004, culminando com o trágico desfecho da tomada de uma escola na cidade de Beslan¹⁵ 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 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).

4.2 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

¹⁵ 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.

políticos decorridos em seus países. A instabilidade consequente 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 Shevardnadze, sendo este sucedido por Mikhail Saakashvili. 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, apontava para um crescente afastamento da Rússia. Neste contexto, o apoio inicial do Kremlin ao novo governo não parecia ser correspondido, ficando 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 por 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 Europeia 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-cultural¹⁶ 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.”

¹⁶ Também pode-se afirmar “político-identitária”, sob a ótica construtivista.

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.

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 coloridas¹⁷.

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” indiferente à influencia politica externa, 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

¹⁷ Em consonância com a caracterização de Sakwa (2009), de um governo baseado no legitimismo e na refutação de ideais revolucionários.

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.

Desta forma, a percepção de ameaça é fundamental para os formuladores de política russos na medida em que constituem para estes um fenômeno perturbador, ameaçando inclusive o *status quo* Russo, sua coesão territorial e relativa estabilidade política. Esta percepção leva à constante apreciação destes temas quando das medidas políticas a serem adotadas pelo governo do país, tanto interna quanto externamente.

5. Conclusão

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 com as diretrizes formuladas pelo grupo no poder. Mesmo as situações adversas, ao representarem “ameaças percebidas” por estes, puderam ser projetadas em prol das iniciativas do Kremlin, 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 ansias populares de um nacionalismo pragmático, em que a desconfiança com relação ao Ocidente não cede espaço para a execução de projetos grandiosos 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. 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.

Enquanto nos anos 90 a política externa seguidamente era “refém” dos conflitos internos, os quais a transformaram em um verdadeiro “queijo suíço de exceções,

isenções, inconsistências e contradições” (Charap, 2005:77), a política externa atual segue uma dinâmica balizada por objetivos programáticos específicos, através do fortalecimento do Estado como forma de defender seus interesses, e analistas falam de uma “reaquisição da autonomia” (Colin, 2008). Neste contexto, a centralização e racionalização do processo decisório doméstico promovida por Putin fora fundamental para a consistência das políticas no cenário internacional.

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 autoimpostas, 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. Neste contexto, 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.

As perspectivas de sucesso na promoção destes objetivos com o auxílio da política externa dependerão da forma com que o país interagirá com novos eventos e conjunturas no cenário político mundial. Enquanto no âmbito doméstico o alto grau de continuidade e consistência nos dois mandatos de Putin foi mantido com seu sucessor, Dmitri Medvedev, novos desenvolvimentos nos planos regional e mundial tendem a condicionar de forma marcante o comportamento e o desfecho da atual política externa russa.

REFERÊNCIAS

- 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>.
- 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
- KAGARLITSKY, Boris. Empire of the Periphery: Russia and the world system. London Pluto Press, 2008.
- 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. 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.
- MANKOFF, Jeffrey. Changing Course in Moscow. Foreign Affairs, v.89, n.5, setembro/outubro 2010. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/66743/jeffrey-mankoff/changing-course-in-moscow?page=show>
- OLIKER, Olga; CRANE, Keith; SCHWARZ, Lowell; YUSUPOV, Catherine. Russian Foreign Policy. Santa Monica: RAND Corporation, 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.
- REMYINGTON, 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.
- 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. etrópolis: Vozes, 2000.
- SURKOV, Vladislav Y. Suverenitet – Eto politicheskiy sinonim onkurentosposobnosti. (Soberania é o sinônimo político de competitividade). Discurso roferido 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.

RESUMO

A Federação Russa testemunhou, no alvorecer do século XXI, inovações nas diretrizes e valores norteadores de sua política externa, refletindo a ascensão de novos grupos na elite política do país e a consequente reconfiguração no plano político doméstico. No presente artigo buscamos elucidar e analisar as tendências da atual política externa russa, bem como exemplificar como elas foram postas em prática nas relações exteriores e como influenciaram a busca de resolução de temas críticos na agenda russa.

PALAVRAS-CHAVE

Federação Russa; Política Externa Russa; Vladimir Putin; Dmitri Medvedev; Economização.

ABSTRACT

The Russian Federation has witnessed at the dawn of the 21st century innovations in its foreign policy guidelines and values, reflecting the rise of a new group in the country's political elite and the resulting reconfiguration in the domestic political sphere. In this article we seek to elucidate and analyze the trends of current Russian foreign policy, as well as exemplify how they were put into practice in the foreign relations and how they influenced the search for the resolution of sensible issues on the Russian agenda.

KEYWORDS

Russian Federation; Russian Foreign Policy; Vladimir Putin; Dimitri Medvedev; Economization.