

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Departamento de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Marina Nunes Bernardes

**A RETOMADA DO PROTAGONISMO DA RÚSSIA SOBRE QUESTÕES DE
SEGURANÇA NO LESTE EUROPEU:**

**Um estudo de caso sobre a ressignificação da política externa russa na Guerra Russo-
Georgiana e na anexação da Crimeia**

Belo Horizonte

2020

Marina Nunes Bernardes

**A RETOMADA DO PROTAGONISMO DA RÚSSIA SOBRE QUESTÕES DE
SEGURANÇA NO LESTE EUROPEU:**

Um estudo de caso sobre a resignificação da política externa russa na Guerra Russo-Georgiana e na anexação da Crimeia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Javier Alberto Vadell.

Coorientadora: Daniela Vieira Secches

Área de Concentração: Instituições, Conflitos e Desigualdades.

Belo Horizonte

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

B521r Bernardes, Marina Nunes
A retomada do protagonismo da Rússia sobre questões de segurança no Leste Europeu: um estudo de caso sobre a ressignificação da política externa russa na Guerra Russo-Georgiana e na anexação da Crimeia / Marina Nunes Bernardes. Belo Horizonte, 2020.
143 f. : il.

Orientador: Javier Alberto Vadell
Coorientadora: Daniela Vieira Secches
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Política externa - Análise - Rússia. 2. Criméia, Guerra da, 1853-1856. 3. Capitalismo. 4. Segurança internacional - Aspectos econômicos - Rússia (Federação). 5. Política internacional. 6. Rússia (Federação) - Relações exteriores - Previsão. 7. Europa, Leste - Relações exteriores - Previsão. I. Vadell, Javier Alberto. II. Secches, Daniela Vieira. III. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. IV. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327(470)

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Paim Brito - CRB 6/2999

Marina Nunes Bernardes

**A RETOMADA DO PROTAGONISMO DA RÚSSIA SOBRE QUESTÕES DE
SEGURANÇA NO LESTE EUROPEU:
Um estudo de caso sobre a resignificação da política externa russa na Guerra Russo-
Georgiana e na anexação da Crimeia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Instituições, Conflitos e Desigualdades.

Prof. Dr. Javier Alberto Vadell

Profa. Dra. Daniela Vieira Secches

Prof. Dr. Fabiano Pellin Mielniczuk

Profa. Dra. Letícia Carvalho de Souza

Belo Horizonte, 29 de setembro de 2020.

AGRADECIMENTOS

Com o fim de uma etapa tão importante da minha vida acadêmica e a conclusão desse período de grande aprendizado, eu agradeço a todos que me ajudaram ao longo dessa jornada e me transformaram na pessoa que eu sou hoje. Essa dissertação não teria sido concluída sem o apoio dessas pessoas.

Primeiramente, eu agradeço aos meus pais, Mariusa e José Eduardo, por acreditarem no meu potencial e me apoiarem em todos os desafios. Pelo companheirismo e pelos momentos de reunião familiar, que são tão caros para mim. Eu também agradeço pela confiança inabalável em mim e pela compreensão até mesmo quando foram privados da minha companhia e da minha atenção. Ao meu irmão, Bernardo, eu agradeço o exemplo de parceria e amizade que você me dá todos os dias. Obrigada por estar sempre disponível para uma conversa descontraída e munido de palavras de estímulo. Se hoje eu concluí mais um passo da minha jornada é porque tive, durante todo o percurso, o apoio, a confiança e principalmente o amor de vocês.

Agradeço, também, ao meu orientador, Javier, e à minha coorientadora, Daniela, pela direção e pelo apoio durante o desenvolvimento da pesquisa. Mesmo em momentos de desestímulo, as nossas reuniões sempre me deram animação e incentivo, como se fosse a primeira orientação. Obrigada pela constante dedicação que me inspirou e me instigou a melhorar cada vez mais. A todos os professores que participaram da minha jornada, o meu sincero agradecimento.

Aos meus amigos e familiares, eu agradeço a companhia e as risadas que acalmaram os dias mais difíceis. Eu agradeço aos amigos de Belo Horizonte pelas inúmeras horas de discussões profundas e distrações bem vindas. Aos meus amigos e familiares de Patrocínio, obrigada pelos fins de semana sem preocupações que foram essenciais no processo desgastante que é a pesquisa. Trilhar essa etapa da minha vida com o amparo e a companhia de vocês tornou o percurso mais fácil.

Agradeço ao Leonardo, meu namorado e amigo mais presente, por ter me acompanhado em todo o desenvolvimento dessa pesquisa, não apenas nas horas de lazer, mas também nos momentos de estudo, apenas pela companhia. Obrigada pelo companheirismo de todos os dias, pela paciência nos momentos de ansiedade, pela dedicação e pelo amor que foram constantes ao longo dessa jornada.

Por fim, o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

Essa dissertação parte da pergunta inicial de como os governos russos do século XXI retomaram o protagonismo das questões de segurança na política externa aumentando a sua influência sobre o Leste Europeu. A partir dessa indagação, é feito um estudo de caso da ressignificação de ideias e conceitos nos discursos de política externa da Rússia no século XXI. O objetivo geral da pesquisa é compreender de que forma o entendimento russo sobre segurança na política externa muda, propiciando o aumento da área de influência do país no Leste Europeu e contendo o avanço da OTAN em direção a essa região. Para alcançar esse objetivo, é utilizado os pressupostos teóricos construtivistas, principalmente as discussões sobre entendimentos intersubjetivos, a formação de práticas internacionais e o papel na linguagem nas mudanças dos sentidos e das práticas. Os principais métodos utilizados são a análise documental e o *practice tracing*, sendo a Guerra Russo-Georgiana e a anexação da Crimeia os mecanismos causais rastreados. Conclui-se que os governos russos do século XXI ressignificaram as ideias e os conceitos de segurança presentes nos discursos, ampliando-os, para criar uma responsabilidade russa de proteção aos povos vizinhos e legitimar as interferências militares na Geórgia e na Ucrânia.

Palavras-chave: Análise de Política Externa. Rússia. Guerra Russo-Georgiana. Anexação da Crimeia. *Practice tracing*.

ABSTRACT

This thesis comes from the initial question of how the 21st century Russian governments resumed the role of security issues in foreign policy, increasing their influence over Eastern Europe. From this question, it is made a case study of the reframing of ideas and concepts in the speeches of Russian foreign policy in the 21st century. The general objective of the research is to understand how the Russian understandings of security in foreign policy changes, enabling the country to increase its area of influence in Eastern Europe and containing NATO's progress towards this region. To achieve this goal, the thesis uses the constructivist theoretical assumptions, mainly discussions about intersubjective understandings, the formation of international practices and the role of language in changes of meanings and practices. The main methods used are document analysis and practice tracing, with the Russo-Georgian War and the annexation of Crimea being the causal mechanisms traced. It is concluded that the Russian governments of the 21st century have re-signified the security ideas and concepts present in the speeches, expanding them, to create a Russian responsibility to protect neighboring peoples and to legitimize the military interference in Georgia and Ukraine.

Keywords: Foreign Policy Analysis. Russia. Russo-Georgian War. Crimea's annexation. *Practice tracing.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Operacionalização das construções analíticas	32
Figura 2 - Regiões separatistas do Cáucaso.....	71
Figura 3 - Regiões separatistas da Ucrânia.....	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese da relação entre as tradições, os conceitos e os discursos de política externa no contexto da Guerra Russo-Georgina.....	92
Quadro 2 - Síntese da relação entre as tradições, os conceitos e os discursos de política externa no contexto da anexação da Crimeia	127

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABM – Tratado sobre Mísseis Antibalísticos
CCC – Comissão Conjunta de Controle
CEE – Comunidade Econômica Euroasiática
CEI – Comunidade dos Estados Independentes
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
DCFTA – Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada
EaP – Parceria Oriental
EEC – Espaço Econômico Comum
ESDP – Política Europeia de Segurança e Defesa
FMI – Fundo Monetário Internacional
FMPC – Força de Manutenção da Paz Conjunta
GUAM – Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia
MAP – Plano de Ação para Adesão
MRC – Movimento Republicano da Crimeia
NDN – Rede de Distribuição do Norte
NPE – Nova Política Econômica
OCX – Organização para a Cooperação de Xangai
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONGs – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação da Europa
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTSC – Organização do Tratado de Segurança Coletiva
P4M – Parceria para Modernização
PCUS – Partido Comunista da União Soviética
PESC – Política Externa e de Segurança Comum
PEV – Política Europeia de Vizinhança
PpP – Parceria para a Paz
RRF – Força de Reação Rápida
RSSG – República Socialista Soviética da Geórgia
RSSU – República Socialista Soviética da Ucrânia
UE – União Europeia

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
2 O CONSTRUTIVISMO E O <i>PRACTICE TRACING</i>	16
2.1 Os entendimentos intersubjetivos e a relação entre agentes e estrutura	16
2.2 O papel da linguagem para mudanças de sentido e de prática.....	20
2.3 Política externa como prática social internacional.....	22
2.4 O <i>practice tracing</i> e os mecanismos sociais causais	27
3 CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA E CORRENTES DE POLÍTICA EXTERNA	34
3.1 A construção das tradições de política externa na Rússia	34
3.2 Conceitos históricos de política externa	42
3.3 A redemocratização e a crise da década de 1990	51
3.4 Política externa russa no século XXI.....	56
4 O CASO DA GUERRA RUSSO-GEORGIANA: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL 66	
4.1 A relação da Rússia com a Geórgia e a Guerra Russo-Georgiana.....	66
4.2 Expansão da OTAN para o Leste Europeu	74
4.3 Análise dos discursos de política externa.....	81
4.3.1 Os compatriotas russos e o Leste Europeu	81
4.3.2 Expansão da OTAN para o Leste Europeu.....	85
4.3.3 Guerra Russo-Georgiana e os interesses estratégicos russos.....	88
4.3.4 Conceitos de política externa aplicados.....	90
5 A ANEXAÇÃO DA CRIMEIA PELA RÚSSIA: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL 94	
5.1 Análise histórica das relações entre a Ucrânia e a Rússia e a anexação da Crimeia	94
5.2 Expansão da OTAN e da UE para o Leste Europeu	105
5.3 Análise dos discursos de política externa.....	112
5.3.1 Os compatriotas russos e o Leste Europeu	113
5.3.2 Percepção russa sobre a expansão da OTAN e da União Europeia.....	118
5.3.3 A anexação da Crimeia e os interesses estratégicos russos	120
5.3.4 Conceitos de política externa aplicados.....	123
CONCLUSÕES	130
REFERÊNCIAS	137

INTRODUÇÃO

Essa dissertação surgiu da vontade de compreender mais profundamente como a ressignificação de conceitos e ideias em discursos oficiais pode ter impactos profundos nas práticas internacionais de um Estado. Essa pesquisa, no campo de Relações Internacionais, é relevante pois pode proporcionar uma maior compreensão sobre a co-constituição de práticas internacionais, que são interligadas e dependentes, no complexo contexto da política externa russa. Além disso, essa pesquisa permite analisar como a ressignificação de conceitos tradicionais pode modificar completamente o uso destes de acordo com os interesses dos governos. Isso é relevante não apenas para orientar a análise das políticas russas, mas também para aprofundar a discussão sobre o sistema regional do espaço pós-soviético frente à forte presença russa na região. Portanto, a compreensão das práticas de política externa russas referentes a esse espaço pode abrir caminhos analíticos para o estudo da constituição política regional e dos conflitos que ocorreram na região no período pós-Guerra Fria.

Essa dissertação surgiu da pergunta de partida de como os governos russos do século XXI retomaram o protagonismo das questões de segurança na política externa aumentando a sua influência sobre o Leste Europeu. Essa indagação sobre a política externa russa partiu do contexto de redirecionamento da política externa da Rússia para dar mais enfoque a questões de segurança que envolvem os países do espaço pós-soviético, que ocorreu em resposta à expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para a região. O enfoque a questões de segurança pode ser observado nos documentos oficiais de política externa e nos discursos presidenciais à Assembleia Nacional feitos anualmente. Portanto, essa dissertação é um estudo de caso sobre a prática de ressignificação de ideias e de conceitos nos discursos de política externa dos governos russos do século XXI.

Após as duas décadas que englobaram o declínio da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o governo extremamente liberal e ocidentalista de Boris Yeltsin, a Rússia redirecionou a sua política externa no que diz respeito à agenda de segurança para dar maior importância a questões que envolvem os países vizinhos no Leste Europeu. Durante o governo dos dois presidentes do século XXI, Vladimir Putin (2000-2008 e 2012-presente) e Dmitri Medvedev (2008-2012), novas diretrizes de política externa foram lançadas, principalmente em resposta ao avanço da OTAN, sobre os países do Leste Europeu, área previamente sob controle da Rússia. Os discursos analisados foram sendo atualizados pelos governos russos ao passo em que a OTAN se expandia para o Leste, e cada atualização sofreu transformações que serão analisadas nessa dissertação. Ademais a análise será feita com base nas diretrizes das principais

tradições de política externa da Rússia, que formaram e foram formadas pelo pensamento político russo.

A partir da pergunta de partida, a hipótese inicial desenvolvida é a de que os governos russos do século XXI redirecionaram a sua política externa para dar mais enfoque a questões de segurança que envolviam países do espaço pós-soviético através da prática de ressignificar conceitos nos discursos oficiais de política externa, para aumentar a sua influência e militarizar a região contra a expansão da OTAN. Essa ressignificação teria sido feita ampliando os conceitos de segurança para abranger mais questões, podendo, assim, introduzir um conjunto de ideias para criar uma responsabilidade russa de proteção aos vizinhos. A hipótese será mantida se, a partir da ressignificação de conceitos nos discursos, a região houver passado por um processo de maior militarização, a presença russa nesses países houver aumentado e forem construídos argumentos sobre a responsabilidade russa de proteção aos seus vizinhos. Se apenas parte dessas condições forem identificadas a hipótese será parcialmente alterada, e se nenhuma das condições forem alcançadas ela será substituída.

O objetivo geral da pesquisa é compreender de que forma o entendimento russo sobre segurança na política externa muda no século XXI, propiciando o aumento da influência do país sobre o Leste Europeu e contendo o avanço da OTAN em direção a essa região. Dentro do estudo de caso, dois desdobramentos dessa prática serão analisados: a Guerra Russo-Georgiana e a anexação da Crimeia. Ambos os acontecimentos foram selecionados devido ao corte regional da pesquisa e são importantes porque desestabilizaram a região ao longo do período analisado e tiveram grande influência sobre a política externa russa. Esses desdobramentos separam a análise da prática selecionada em dois capítulos referentes à presença desta nos dois acontecimentos. O recorte temporal feito sobre os documentos é entre 2000, o primeiro ano do governo de Putin, e 2014, com a conclusão da anexação da Crimeia.

Para cumprir esse objetivo, a dissertação está estruturada em 4 capítulos, para além da Introdução e das Conclusões. O segundo capítulo constitui a base teórica para que a contextualização e a análise sejam realizadas, pois ele delimita as categorias de análise relevantes para o estudo de caso e para a prática de política externa russa que será investigada. A compreensão do problema de pesquisa se concretizará com a análise do objeto empírico selecionado à luz da teoria do Construtivismo, sob as perspectivas principais de Stefano Guzzini, Vincent Pouliot e Nicholas Onuf. Algumas das discussões teóricas principais que são utilizadas na análise são sobre a co-constituição das práticas internacionais, o papel da política externa na relação entre Estados e como esta é formada, e a relação entre as práticas e a linguagem.

Para que a análise final seja feita, são utilizados os métodos de pesquisa de *practice tracing* e análise documental, conforme a teoria escolhida. O *practice tracing*, em especial, é discutido nesse capítulo e sistematizado frente ao problema de partida. Os mecanismos causais utilizados para a análise da prática de ressignificação de conceitos e ideias são a expansão da OTAN para o Leste Europeu e o desejo de aumentar a influência russa sobre a região. Esses mecanismos são analiticamente construídos nos capítulos finais com a discussão sobre a Guerra Russo-Georgiana e a anexação da Crimeia.

O terceiro capítulo é dividido em quatro seções e, primeiramente, apresenta as três principais tradições de política externa na Rússia e como elas dialogam com os diferentes governos. É utilizada a classificação das tradições feitas por Andrei Tsygankov (2013), que distingue o Ocidentalismo, o Estatismo e o Civilizacionismo; e também são utilizados os trabalhos de Alexander Sergunin (2016), Andrew Kuchins e Igor Zevelev (2012) e Anne Clunan (2009) para complementar o debate. Essa seção também faz a discussão da evolução da autoimagem russa em relação à sua histórica orientação europeia, que formou o pensamento político existente nos dias atuais na Rússia. Essa questão é relevante frente ao debate político ainda atual sobre o pertencimento russo à Europa ou à Ásia, que é utilizado estrategicamente pelos governantes a depender dos seus objetivos de política externa.

Em seguida, é feita a apresentação dos conceitos de política externa identificados por Alexander Sergunin (2016) e Bobo Lo (2003, 2015) como base para as diversas políticas governamentais na Rússia. Esses conceitos são a coexistência pacífica, o *soft power*, a soma zero, a balança de poder e a esfera de influência. Eles são relevantes para a análise dos discursos pois foram ressignificados pelos governos do século XXI para alcançar os seus propósitos individuais. Por fim, as duas últimas seções desse capítulo reconstroem o contexto político-econômico russo em que os discursos de política externa foram elaborados, desde o fim da URSS até 2014, o último ano analisado. A partir dessa contextualização, a análise dos documentos poderá ser feita com base na conjuntura política interna e internacional em que cada um foi elaborado.

O quarto capítulo inicia a análise da prática selecionada a partir do desdobramento da Guerra Russo-Georgiana. O objetivo do capítulo é descobrir como a ressignificação dos conceitos de política externa foram realizados entre 2000 e 2008, ano da guerra, com o objetivo de justificar a interferência da Rússia na Geórgia. A primeira seção inicia o capítulo com a apresentação histórica das relações entre esses dois países para compreender o contexto no qual o conflito ocorreu, e a discussão sobre as causas e as consequências regionais da Guerra Russo-Georgiana. Em seguida, é introduzida as relações entre a Rússia, a Geórgia e a OTAN desde o

desmantelamento da URSS até o conflito em 2008. Na última seção, é feita a análise dos discursos de política externa desse período. A seção é dividida de forma temática para aprofundar a análise das questões relevantes para cumprir o objetivo de pesquisa. Os temas analisados são o trato dos compatriotas russos que habitam nos países vizinhos à Rússia, a relação da Rússia com esses vizinhos do Leste Europeu, o discurso russo sobre a OTAN e sobre a Guerra-Russo Georgiana, e os interesses russos na região. Ademais, será analisada a presença dos conceitos introduzidos no capítulo 3 nesses discursos para identificar de forma prática a sua relevância.

O capítulo 5, por sua vez, busca fazer a mesma análise a partir do desdobramento da crise ucraniana de 2013 e 2014 e da anexação da Crimeia feita em 2014. Portanto, a análise será feita dos discursos oficiais aprovados ou proferidos entre 2009, após a Guerra Russo-Georgiana, e 2014. A primeira seção faz a discussão contextual sobre as relações entre a Rússia e a Ucrânia e como ocorreu a anexação da Crimeia. Em seguida, a segunda seção analisa as relações entre esses dois países e a OTAN, somada à relação destes com a União Europeia (UE), pois ela é um ator de grande importância nesse acontecimento. Por último, a terceira seção faz a análise dos discursos selecionados do período, seguindo a mesma divisão temática do capítulo anterior com a adição da percepção russa sobre a UE. A última subseção também analisa a presença e a relevância dos conceitos apresentados no capítulo 3 no contexto do período delimitado. Por fim, o capítulo 5 engloba as conclusões da dissertação.

2 O CONSTRUTIVISMO E O *PRACTICE TRACING*

Para compreender o problema de pesquisa e possibilitar a análise do objeto de estudo, são necessários conceitos e discussões teóricas do campo de Relações Internacionais, e aqui esse debate será feito com o Construtivismo. Esse capítulo constitui a base teórica para que a contextualização e a análise sejam realizadas, pois ele delimita as categorias de análise relevantes para o estudo de caso da prática de política externa russa que será investigada. Assim, é necessário discutir, inicialmente, algumas premissas ontológicas e epistemológicas dessa teoria para se alcançar uma maior compreensão do comportamento dos agentes no sistema internacional e, mais especificamente, de como eles podem se apropriar estrategicamente de um sentido para alterar as práticas de política externa de um Estado. Para isso, são apresentadas, nesse capítulo, as discussões de teóricos como Stefano Guzzini, Nicholas Onuf, Martin Wight e Vincent Pouliot sobre entendimentos subjetivos, linguagem, tradições de política externa e prática.

O capítulo está dividido em dois momentos: o primeiro é teórico e engloba as três primeiras seções, sobre conceitos e discussões construtivistas, e o segundo é metodológico e compõe a última seção, introduzindo o método interpretativista *practice tracing*. A primeira seção discorre sobre a relação entre agente e estrutura, um debate clássico das teorias de Relações Internacionais, visto sob um viés construtivista, e sobre os entendimentos intersubjetivos dos agentes no ambiente internacional. Na seção seguinte, é discutido o papel da linguagem sobre os entendimentos intersubjetivos, que conectam as práticas à atribuição de sentidos e à construção de significado. Aqui, é discutido como o discurso pode ser, ele mesmo, uma ação transformadora. Na terceira seção, a definição de prática para as Relações Internacionais é abordada, assim como o fato de a política externa constituir uma prática internacional. Por fim, a seção metodológica define o principal método utilizado nesse trabalho, o *practice tracing*, e como ele pode ser operacionalizado frente às práticas de política externa da Rússia.

2.1 Os entendimentos intersubjetivos e a relação entre agentes e estrutura

Para Stefano Guzzini (2005, p. 498-499, tradução própria), o Construtivismo é baseado em três características principais. Primeiramente, "[...] ele faz a afirmação epistemológica de que o sentido, portanto o conhecimento, é socialmente construído [...] já que os conceitos são a

condição para a possibilidade do conhecimento"¹. Assim, a própria identificação dos fatos é dependente de "[...] noções pré-existentes que guiam nossa visão de mundo"². Os agentes, então, possuem noções prévias e socialmente construídas sobre o mundo que são a base do conhecimento que eles possuem e, para que esse seja construído, os conceitos são essenciais. Além disso, esses conceitos compõem a linguagem, e esta, para Guzzini, é, ao mesmo tempo, objetiva e subjetiva, já que existe independentemente dos agentes, no sentido que é maior e anterior a eles, e não existe fora das suas mentes e do seu uso (GUZZINI, 2005). Nessa dissertação, será analisada a mudança proposital de sentidos em documentos oficiais escritos e discursos presidenciais relativos à política externa da Rússia que constituiu – ao mesmo tempo em que foi constituída continuamente por - as práticas desse país em relação aos seus países vizinhos do Leste Europeu.

Em segundo lugar, o Construtivismo faz a afirmação ontológica de que o mundo é socialmente construído e que o fato social ou institucional é o resultado construído. Isso não significa que absolutamente tudo é socialmente construído, pois o mundo tem o seu lado material, mas que todo objeto de estudo do campo das Relações Internacionais o é. Em terceiro lugar, pelo fato de que essa teoria problematiza a relação entre os níveis de observação e a ação, ela é "[...] definida por ressaltar o relacionamento reflexivo entre a construção social do conhecimento e a construção da realidade social"³ (GUZZINI, 2005, p. 499). Ou seja, é importante ressaltar que a construção social do conhecimento afeta a construção da realidade social, e, assim, acontece mutuamente. No caso da Rússia, é possível perceber que a construção do conhecimento de política externa feita nos documentos oficiais é influenciada pela percepção do governo sobre a expansão da OTAN e, ao mesmo tempo, tem consequências sobre toda a região influenciada por eles.

A discussão sobre a co-constituição de agentes e estrutura no campo das Relações Internacionais se iniciou com um artigo de Alexander Wendt sobre o assunto em 1987, e vem se aprofundando desde então entre os teóricos construtivistas (WIGHT, 2013). Wendt (1999) defende que as estruturas sociais influenciam os agentes e as suas interações e são afetadas por eles continuamente; portanto, a relação entre os dois é de constituição mútua, ou de co-constituição. Vendulka Kubálková (2001) discorre, ainda, sobre as características dos agentes e da estrutura:

¹ [...] it makes the epistemological claim that meaning, and hence knowledge, is socially constructed [...] since concepts are the condition for the possibility of knowledge.

² [...] pre-existing notions that guide our view of the world.

³ [...] defined by stressing the reflexive relationship between the social construction of knowledge and the construction of social reality.

Um agente é, ou depende de, um ser humano que é capaz de escolher, e agir a partir da sua escolha, em algum meio social. [...] A estrutura social se refere aos padrões recorrentes de comportamento social, e especialmente aos padrões que parecem impor limites à agência humana. [...] A estrutura, seja padrões observáveis ou princípios subjacentes, é separada do agente, mas ainda motiva a ação social⁴ (KUBÁLKOVÁ, 2001, p. 22, tradução própria).

Assim, a estrutura restringe o comportamento dos agentes ao estabelecer expectativas de comportamento esperado, e os agentes reproduzem essa estrutura continuamente ou a modificam de acordo com o modo com que correspondem a essas expectativas. As regras informais e formais que compõem a estrutura criam bases comuns para os pensamentos e ações dos agentes, e estes, por sua vez, apoiam ou discordam do discurso dominante. "Quando as pessoas falam e escrevem para transmitir esses novos sentidos, elas mais uma vez reproduzem identidades e práticas através da linguagem, criando um ciclo de constituição mútua"⁵ (KLOTZ; LYNCH, 2007, p. 44, tradução própria). É possível perceber, então, que o papel da linguagem para esse ciclo reprodutivo é imprescindível, e ele será discutido na próxima seção.

Para a teoria construtivista, as estruturas se mantêm estáveis na medida em que os sentidos compartilhados dentro delas não se alterem. A mudança estrutural normalmente é pequena e lenta; no entanto, ocasionalmente ela pode ocorrer de forma brusca, como através de uma revolução. Isso evidencia que, quando há sentidos conflitantes buscando prevalência, há também abertura para inovação e reforma estrutural. Assim, "[...] significados se estabilizam em regras; grupos de regras constituem instituições; aglomerados de instituições constituem estruturas, que por sua vez são os blocos de construção dos sistemas"⁶ (KLOTZ; LYNCH, 2007, p. 25, tradução própria). Nos capítulos seguintes, será analisada a atuação da Rússia na estrutura que compõe o Leste Europeu em um momento de mudanças lentas, o século XXI, mas que havia passado por uma ruptura drástica na década anterior, com o fim da Guerra Fria e o desmantelamento da URSS.

A Rússia foi ressignificando o seu entendimento sobre segurança – ideias e conceitos - para constituir novas práticas de política externa sobre os seus países vizinhos e, assim, alterou profundamente as relações de poder na região. É por meio da exploração dos sentidos que se

⁴ An agent is, or depends on, a human being who is capable of choosing, and acting on his choice, in some social setting. [...] Social structure refers to recurring patterns of social behavior, and especially to those patterns that would seem to set limits on human agency. [...] Structure, whether observable patterns or underlying principles, is separated from agent, but it still motivates social action.

⁵ When people speak and write to convey these new meanings, they again replicate identities and practices through their language, creating a cycle of mutual constitution.

⁶ [...] meanings stabilize into rules; sets of rules constitute institutions; clusters of institutions constitute structures, which in turn are the building blocks of systems.

formam as estruturas, e também dos contextos nos quais eles atuam, que é possível descobrir como e por que algumas práticas se solidificam perante a sociedade e outras são descartadas (ONUF, 1998). Ou seja,

[p]or meio de regras de comportamento, como práticas de diplomacia, as instituições cumprem as suas funções que refletem os entendimentos mútuos sobre prover a ordem, estabilizando as expectativas dos atores, e administrando relações de poder. Quando as instituições persistem, pelo menos aos olhos dos observadores, as estruturas (grupos de regras e significados estáveis que são resultado de práticas institucionais) ganham força causal e normativa, porque as pessoas agem com base (ou em reação contra) esses padrões e regras⁷ (KLOTZ; LYNCH, 2007, p. 21, tradução própria).

Ademais, para a análise das mudanças de práticas de política externa da Rússia a partir da ressignificação de seus conceitos, é necessário também compreender o que são os entendimentos intersubjetivos para o Construtivismo. Klotz e Lynch (2007) afirmam que eles abrangem as estruturas e os agentes e são significados que se tornam estáveis ao longo do tempo, criando ordens sociais; ou seja, esses significados (entendimentos) criam estruturas e instituições. Como consequência, essas estruturas formadas pelos significados e pelas práticas constroem os agentes que delas participam e, por sua vez, são moldadas por eles continuamente em um ciclo intersubjetivo. Portanto, a ressignificação de conceitos e ideias nos discursos de política externa, que são baseados nas tradições de política externa, modificam as práticas existentes criando novos padrões de comportamento que podem ser seguidos ou não.

Por esse motivo, é essencial para a pesquisa construtivista a análise dos contextos históricos e sociais que formam os entendimentos intersubjetivos, como será feito nos capítulos seguintes, desde que sejam evitadas as noções estáticas de cultura que não enxergam possibilidade de mudança. Os entendimentos variam entre regiões e ao longo do tempo, assim, é de extrema importância compreender "[...] como mudanças de sentido afetam as pessoas que moram em regiões e eras particulares - e medir o potencial das pessoas para transformar práticas padrão"⁸ (KLOTZ; LYNCH, 2007, p. 9, tradução própria). Os entendimentos intersubjetivos constituem também as identidades, os interesses e o comportamentos dos agentes, que, quando são traduzidos em ações habituais, são conhecidos como práticas, como será discutido na seção 2.3 (KLOTZ; LYNCH, 2007). A próxima seção discorrerá brevemente sobre a linguagem como

⁷ Through rules of behavior, such as practices of diplomacy, institutions fulfill functions that reflect mutual understandings about providing order, stabilizing actors' expectations, and managing power relationships. When institutions persist, at least in the eyes of the observers, structures (the clusters of rules and stable meanings that result from institutional practices) gain causal and normative force, because people act based upon (or in reaction against) these patterns and rules.

⁸ [...] how shifts in meaning affect people living in particular regions and eras—and to gauge the potential for people to transform standard practices.

propulsora de mudança e componente intrínseco para a constituição de práticas, inclusive de práticas sobre segurança.

2.2 O papel da linguagem para mudanças de sentido e de prática

Para discutir o papel da linguagem nas práticas sociais, essa dissertação utilizará principalmente a discussão de Nicholas Onuf (1989) sobre o assunto, já que esse autor construtivista discorre profundamente sobre a linguagem como ação nas relações internacionais. Ele afirma que o mundo social, ou internacional, é construído por atos que não precisam ser necessariamente ações físicas, mas podem ser constituídos pela fala de palavras. Essa noção ficou conhecida como a Teoria dos Atos de Fala, e foi desenvolvida primeiramente por John Austin entre as décadas de 1930 e 1950, em quem Onuf baseia a sua pesquisa. Ele propõe a análise da linguagem em um papel tão performativo quanto representativo, ou seja, a linguagem pode ser um instrumento de observação e constatação sobre o mundo e também uma ferramenta de mudança e ação no mundo, pois "[a]s pessoas usam palavras para representar atos e elas podem usar palavras, e somente palavras, para realizar os atos" (ONUF, 1989, p. 82, tradução própria).

A linguagem é mais que uma representação da realidade. O seu principal papel é o de construir realidades, pois os atos de fala devem produzir (e produzem) efeitos sobre o mundo. Eles são tão presentes nas sociedades e nas interações humanas que é difícil identificar ações nesses contextos que não sejam atos de fala. Assim, para a teoria construtivista, analisar um discurso não é apenas a análise de um texto ou de um diálogo em oposição a um comportamento, pois o comportamento também acontece em um contexto social, que, por sua vez, é composto de diferentes comunicações (ZEHFUSS, 2004). Portanto, o discurso é, por si mesmo, um comportamento pois, como Onuf (2001, p. 59) afirma, "falar é fazer".

Os atos de fala podem ser divididos em três tipos: os atos de fala assertivos indicam como a realidade funciona; os atos de fala diretivos comandam o que deve ser feito; e os atos de fala comissivos fazem promessas (ONUF, 1998). A separação entre os atos de fala e o comportamento dos agentes é frequentemente ilusória, especialmente quando o objeto de estudo é a política externa de um Estado, pois, nessa prática, ato e discurso são completamente integrados (ZEHFUSS, 2004). Portanto, sob a perspectiva de Onuf, os discursos analisados nessa dissertação são ações no seu próprio direito e possuem consequências sobre a realidade, nesse caso, sobre o espaço pós-soviético. Onuf se aprofunda ainda mais sobre o assunto:

Atos de fala são performances sociais, isto é, eles têm consequência social direta. Tais atos usam a forma genérica, eu [verbo como declarar, demandar, prometer] que [conteúdo proposto]. Porque as pessoas respondem a eles com as suas próprias performances, nem sempre faladas, o padrão de atos de fala e as suas performances relacionadas constituem aquelas práticas que fazem que as condições materiais e artefatos da experiência humana sejam significativos (ONUF, 1989, p. 183, tradução própria).⁹

A linguagem faz as coisas e os agentes aquilo que eles são porque faz o mundo o que ele é. Além disso, ela é um instrumento que os agentes utilizam para realizar as suas intenções, e, ao mesmo tempo, ela torna disponível para esses agentes uma variedade de outros instrumentos. Concomitantemente, essas intenções individuais não podem ser executadas fora da interação social, pois a linguagem é constantemente usada e modificada em sociedade e o mundo é construído de forma coletiva (ONUF, 2001). As pessoas não tentam somente dar sentido ao mundo e agir nele através da linguagem, mas também a utilizam para comunicar os seus entendimentos sobre o mundo a outras pessoas. Ademais, ao comunicar seus entendimentos, elas participam de um processo individual e coletivo de dar sentido e criam conhecimento. Paul Kowert (1998, p. 104) ainda expande a afirmação de Onuf para "falar é fazer é saber", pois se a comunicação é um ato social, o conhecimento também o é.

Assim, a política não existe separada da linguagem que os agentes usam para caracterizá-la e para participar dos seus processos. Ela apenas é possível quando os atores traduzem suas intenções em palavras e com elas criam planos para executá-las. A linguagem é o meio pelo qual coisas são criadas e destruídas, o que não significa que os atores possam fazer qualquer coisa a partir desse instrumento. Os políticos, por exemplo, são capazes de manipular esse processo, mas também são limitados por ele (ONUF, 2001; KOWERT, 1998).

Por fim, é preciso fazer uma discussão sobre como a linguagem pode expor modificações no discurso de segurança de um Estado para, assim, aprofundar o debate sobre práticas como política externa na próxima seção. O discurso sobre segurança e as políticas de segurança são em si mesmos uma construção social e, de acordo com Jef Huysmans (2002), nunca são inocentes, pois eles mesmos trazem um sentido de perigo. Apesar de esse processo não poder ser definido como apenas linguístico, as expectativas sobre segurança estão fortemente ligadas ao vocabulário relacionado a ameaças, como "[...] o conhecimento de segurança produzido por agências de polícia e pelos militares; a articulação da mídia sobre

⁹ Speech acts are social performances, that is, they have direct social consequences. Such acts take the generic form, I [verb such as declare, demand, promise] that [propositional content]. Because people respond to them with their own performances, not always spoken, the pattern of speech acts and related performances constitute those practices that make the material conditions and artifacts of human experience meaningful.

perigos; a discussão dos movimentos sociais sobre a realidade de uma ameaça e as diferentes formas de lidar com ela"¹⁰ (HUYSMANS, 2002, p. 44, tradução própria).

A linguagem, nesse sentido, é um instrumento definidor que integra as relações sociais. A mera menção de questões de segurança em um contexto político público é um ato de fala que pode criar um problema de segurança (HUYSMANS, 2002). A linguagem, portanto, traz significados para além do conteúdo proferido; o contexto e a forma também são extremamente importantes. Esse processo de securitizar questões envolve três elementos:

Primeiro, requer práticas de enunciar segurança e de mobilizar conhecimento sobre segurança em um contexto particular político. Segundo, essas práticas, se performadas de forma bem sucedida, articulam uma configuração que integra definições de problemas, processos institucionais e expectativas dentro de um guarda-chuva de segurança. [...] Terceiro, securitização requer uma constelação de regras, ou uma lógica, que organiza práticas como práticas de segurança¹¹ (HUYSMANS, 2002, p. 45, tradução própria).

Nesse trabalho, é importante fazer a conexão da linguagem com as práticas, já que elas serão identificadas não só no contexto sócio-político russo, mas também nos documentos analisados. Além de o principal objetivo dessa dissertação ser analisar a prática de ressignificar conceitos. A linguagem está em constante mudança e adaptação, e é por isso que deve ser analisada em seu contexto histórico, assim como as práticas. Para que ela mude, uma prática deve evoluir e ser aceita na sociedade; em seguida, a linguagem se adapta ao que é novo. No entanto, é preciso ter em mente que ela também tem o poder de criar novas práticas (GUZZINI, 2010). Os próximos capítulos têm o propósito de discutir documentos de segurança e política externa que foram sendo ressignificados ao longo do tempo para abranger mais práticas dentro do seu "guarda-chuva de segurança". Além disso, outros quinze discursos presidenciais orais serão avaliados pelo seu conteúdo potencialmente securitizador. Assim, é necessário, primeiro, discutir como diferentes práticas afetam as relações de um Estado com os demais, principalmente as que dizem respeito à política externa.

2.3 Política externa como prática social internacional

¹⁰ [...] that of security knowledge produced by police agencies and the military; media's articulation of dangers; social movements' arguing over the reality of a threat and different forms of countering it.

¹¹ First, it requires practices of enunciating security, of mobilizing security knowledge in a particular political context. Second, these practices, if successfully performed, articulate a configuration that integrates problem definitions, institutional processes, and expectations under a security umbrella. [...] Third, securitization requires a constellation of rules, or a logic, that organizes practices as security practices.

A “virada prática” nas teorias sociais no geral, e nas teorias de Relações Internacionais particularmente, proporcionou uma nova visão sobre a interação entre os agentes e a organização da estrutura. A “[...] política internacional pode ser compreendida como sendo estruturada por práticas, que dão significado à ação internacional, tornam possível a interação estratégica, e são reproduzidas, modificadas e reforçadas pela ação internacional e pela interação”¹² (ADLER; POULIOT, 2011, p. 5, tradução própria). As práticas sociais são modos de se fazer coisas que são conhecidos por aqueles que os praticam; são partes do ambiente social. São muitos os exemplos de práticas no mundo, como votação, aperto de mãos e até mesmo participação em guerras. Portanto, as práticas internacionais consistem em atividades socialmente organizadas pertencentes ao mundo político internacional (POULIOT, 2015). Nessa seção, é demonstrado como as práticas são formadas e transformadas no sistema internacional e como a política externa de um Estado se comporta como uma prática social internacional. As práticas são definidas por Emanuel Adler e Vincent Pouliot (2011, p. 6, tradução própria), como

padrões socialmente significativos de ação que, ao serem performados mais ou menos competentemente, incorporam simultaneamente, representam ou possivelmente reificam o conhecimento e o discurso do contexto sobre ou dentro do mundo material¹³.

As práticas não são apenas setas em um esquema que ligam a estrutura à agência e vice-versa, e sim “[...] processos dinâmicos materiais e ideacionais que permitem à estrutura ser estável ou mudar, e aos agentes reproduzir ou transformar as estruturas”¹⁴ (ADLER; POULIOT, 2011, p. 6, tradução própria). É ao se reconhecer práticas sociais no mundo que é possível identificar a estabilidade nele; concomitantemente, também são das práticas a origem das mudanças sociais. No entanto, elas formam um processo social em que a condição normal da vida social é de estabilidade, com mudanças pequenas e lentas espaçadas ao longo do tempo. São três as possibilidades de mudanças, de acordo com os autores: “[...] nas subjetividades (ex. preferências, disposições ou intencionalidade), nas próprias práticas ou em ordens sociais (ex.

¹² [...] world politics can be understood as structured by practices, which give meaning to international action, make possible strategic interaction, and are reproduced, changed, and reinforced by international action and interaction.

¹³ [...] socially meaningful patterns of action which, in being performed more or less competently, simultaneously embody, act out, and possibly reify background knowledge and discourse in and on the material world.

¹⁴ [...] the dynamic material and ideational processes that enable structures to be stable or to evolve, and agents to reproduce or transform structures.

estruturas, padrões de dominação ou discurso)”¹⁵ (ADLER; POULIOT, 2011, p. 18, tradução própria).

Nessa dissertação, são identificadas as dinâmicas transformativas das práticas de política externa da Rússia pela ressignificação de conceitos em instrumentos materiais, os discursos de política externa. Além do âmbito material, o lado ideacional dessas práticas são as escolas russas de política externa das quais os governantes participam e que guiam as suas ações e relações com outros agentes internacionais. A própria definição de prioridades de um governo pode ser considerada uma prática, como a prática da Rússia de intensificação de relações com parceiros no nível regional ao longo do século XXI, que será discutida no próximo capítulo. É importante ressaltar aqui, que é utilizada nessa dissertação a definição de tradição no sentido de Martin Wight (1991) de tradição de ideias semelhantes, de um corpo robusto de pesquisas produzidas e especulações e de condições políticas comuns. As tradições de política externa russas analisadas no próximo capítulo foram estruturadas e desenvolvidas pelos tomadores de decisão a partir de entendimentos intersubjetivos sociais sobre o internacional e a percepção do papel da Rússia nesse meio.

Ademais, de acordo com Adler e Pouliot (2011), as práticas são compostas por atividades organizadas e significativas para aqueles que participam delas. Elas são diferentes de ambos comportamento e ação, já que o primeiro se refere ao aspecto material do fazer, um ato performado no mundo e sobre o mundo; e o segundo pressupõe um nível de significado por trás do fazer, a rede ideacional subjetiva e intersubjetiva que compõe o ato. Já as práticas abrangem os dois ao englobar a natureza padronizadora dos atos ao longo do tempo em contextos socialmente organizados. Elas são, portanto, comportamentais, significativas, organizadas e padronizadas (POULIOT, 2013; ADLER; POULIOT, 2011). A cultura e os valores que compõem as sociedades são fatores influenciadores da própria performance das práticas, e não apenas dos discursos, das interações e dos comportamentos. Além disso, as práticas sociais requerem conhecimento, pois não são eventos aleatórios ou acidentais, e sim compostas de performances sociais organizadas que podem demandar aprendizado ou treinamento (ADLER; POULIOT, 2011).

Existem cinco características básicas que definem as práticas sociais. Primeiramente, a prática é uma performance, ou seja, um processo de fazer algo; elas não possuem uma existência física para além dos processos que elas iniciam. Essa performance se estende ao longo da história na medida em que constitui os processos sociais, expressando as preferências e as

¹⁵ [...] in subjectivities (e.g. preferences, dispositions, or intentionality), in practices themselves, or in social orders (e.g. structures, domination patterns, or discourse).

crenças e justificando os discursos e as instituições. Por isso, ela pode ser considerada uma causa de processos e dinâmicas sociais, como será visto na próxima seção. Em segundo lugar, as práticas são padronizadas, repercutindo regularidades no tempo e no espaço, e são parte de um contexto socialmente organizado, como já foi discutido, o que atribui a elas significado e estrutura a interação. "Como regra geral, [...] a repetição é uma característica chave das práticas - e a condição de possibilidade para a sua existência social"¹⁶ (ADLER; POULIOT, 2011, p. 7, tradução própria). No entanto, elas se diferem da rotina pois esta é estritamente individual (ADLER; POULIOT, 2011).

Em terceiro lugar, a dimensão estrutural das práticas se baseia não apenas na repetição, mas depende principalmente da interpretação comum de grupos de agentes sobre a sua performance. O reconhecimento social é uma parte essencial para a (in)competência das práticas, já que a palavra performance presume a presença de um público ou de uma audiência para assistir ou vivenciar a prática em questão. Além disso, a atribuição de (in)competência é um processo problemático, pois, "[...] por exemplo, em alguns contextos uma prática incompetente pode ser 'melhor sucedida' em alcançar resultados do que uma performance virtuosa"¹⁷ (ADLER; POULIOT, 2011, p. 8, tradução própria). Em quarto lugar, a prática depende de um conhecimento coletivo anterior a ela, que ela incorpora, decreta e reifica simultaneamente. Além do conhecimento, também são anteriores às práticas as intenções, as ideias e as crenças. Por fim, a última característica apresentada pelos autores é o fato de as práticas unirem os mundos material e discursivo. Como já foi discutido nesta seção e na anterior, a linguagem e o discurso são cruciais para a diferenciação de prática e de comportamento. "Não apenas é a linguagem a condutora de significados, que por sua vez transformam as práticas nos locais e motores da ação social, mas ela é em si mesma uma promulgação ou um fazer na forma de 'práticas discursivas'"¹⁸ (ADLER; POULIOT, 2011, p. 8, tradução própria).

Levando em conta as cinco características apontadas por Adler e Pouliot (2011), é necessário identificar os aspectos correspondentes na prática analisada nessa dissertação. Aqui, é considerada prática a ressignificação na Rússia de ideias e conceitos nos documentos oficiais de política externa ao longo do século XXI para conter o avanço da OTAN e aumentar a sua

¹⁶ As a general rule, [...] iteration is a key characteristic of practices – and the condition of possibility for their social existence.

¹⁷ [...] for instance, in some contexts incompetent practice might be more “successful” in bringing results than virtuous performance.

¹⁸ Not only is language the conduit of meaning, which turns practices into the location and engine of social action, but it is itself an enactment or doing in the form of “discursive practices”.

área de influência. Essa prática de ressignificação é uma performance pois reflete um processo de mudança da política externa do país e expressa preferências dos governos sobre o âmbito regional analisado. Ela também é padronizada e repetida 23 vezes ao longo de 15 anos. Além disso, é socialmente reconhecido que as transformações nos documentos refletem mudanças reais na política russa; e esse reconhecimento é feito pela classe política, pela mídia e pela academia. Essa prática também é composta por conhecimento e ideias coletivas, já que os documentos analisados englobam conceitos políticos concebidos previamente e orientações gerais tradicionais da política externa russa que foram sendo construídas ao longo da história do país. Por fim, nesse caso, é possível perceber a linguagem como um instrumento de transformação de práticas de política externa no âmbito regional, já que, de acordo com o Construtivismo de Nicholas Onuf, falar é fazer.

Ademais, de acordo com os autores, as práticas são, ao mesmo tempo, organizadoras do mundo social e os próprios materiais brutos que o compõem; elas são significativas e materiais. São materiais no sentido de serem atos feitos no mundo e sobre ele, serem praticadas em meios que envolvem objetos naturais, políticos e culturais, e envolverem o uso físico de coisas. Além disso, elas são concomitantemente agenciais e estruturais, pois são essencialmente praticadas por seres humanos sociais e, na sua atuação coletiva, elas disseminam conhecimento para os agentes e organizam suas ações de forma estruturada e coordenada. As práticas estruturam os atores que, a partir disso, compreendem quem eles mesmos são e como se comportar adequadamente em sociedade. Por transitarem entre o material e o significativo, e entre a estrutura e o processo, as práticas "[...] podem ser consideradas o conceito ontológico nuclear que reúne as partes constitutivas da vida social internacional"¹⁹ (ADLER; POULIOT, 2011, p. 10, tradução própria). Uma das principais vantagens do estudo de práticas internacionais é poder entender como o mundo é governado em períodos específicos e também como os agentes se transformam nesse mundo. A mudança efetuada no Conceito de Política Externa ou no Conceito de Segurança Nacional da Rússia altera o comportamento de atores políticos e militares russos sobre o espaço pós-soviético, e modifica também o comportamento dos governos dos países afetados, em resposta.

Por outro lado, um limite importante a ser considerado sobre essa abordagem teórica voltada para as práticas sociais é a abrangência do que deve ser analisado. Adler e Pouliot ressaltam que certas pesquisas necessitam do enfoque apenas no papel das ideias, como as análises de perspectiva normativa; outras devem analisar somente os eventos de tomada de

¹⁹ [...] practice may be considered the ontological core concept that amalgamates the constitutive parts of social international life.

decisão, o que necessitaria pressupor que as práticas sejam constantes. Além disso, é arriscado tentar explicar as relações entre variáveis, já que isso afasta os pesquisadores das práticas em si e os aproxima apenas nesse relacionamento (ADLER; POULIOT, 2011).

Na medida em que os agentes reforçam ou enfraquecem as práticas, eles possuem algum nível de poder sobre os processos e interações (KLOTZ; LYNCH, 2007). No estudo da política internacional, o rastreamento das práticas permite ao pesquisador compreender como o mundo é organizado e governado em certos pontos do tempo e do espaço, além das transformações dos próprios agentes (ADLER; POULIOT, 2011). Ademais, se os tomadores de decisão estatais criam o mundo social internacional por meio das suas condutas de política externa com outros Estados, a política externa é, portanto, um instrumento de conexão entre esses Estados (WICAKSANA, 2009). No presente trabalho, a política externa da Rússia é percebida como um conjunto de práticas internacionais; um instrumento pelo qual o Estado projeta suas ideias locais para os outros Estados com que convive. Nesse espaço de interação, é por meio da política externa que um Estado compartilha seus valores, cultura e regras com os demais e, assim, cria expectativas intersubjetivas (GUZZINI, 2012).

A política externa engloba comunicações complexas dentro de governos e entre seus diversos agentes, além das suas percepções internas e as dos demais países, e das ideologias de todos aqueles que participam do seu processo. O estudo dessa prática é um procedimento de multicamadas, pois se deve analisar as intenções individuais dos tomadores de decisão, os objetivos dos governos ao interagirem com outros Estados e as ações utilizadas para alcançar tais objetivos. Portanto, uma parte importante da prática de política externa, que será discutida no capítulo 3, é a influência da esfera doméstica nas práticas internacionais (KUBÁLKOVÁ, 2001). Nos capítulos 4 e 5, será apresentada a política externa da Rússia em dois desdobramentos de política externa diferentes – a Guerra Russo-Georgiana e a anexação da Crimeia – junto com a análise dos documentos que impactam as ações russas sobre eles. Para a compreensão desses casos e do problema de pesquisa, na próxima seção será apresentada a construção metodológica da dissertação e a definição de mecanismos causais e do método escolhido, o *practice tracing*.

2.4 O *practice tracing* e os mecanismos sociais causais

O *practice tracing* é uma versão interpretativista do método *process tracing* criada por Adler e Pouliot (2011) e posteriormente explorada empiricamente por Stefano Guzzini (2012), chamada por esse autor de *process tracing* interpretativista. Como os dois trabalhos se

complementam, eles serão utilizados nessa seção em conjunto. Concomitante ao *process tracing* tradicional, esse método foca em processos e fluxos identificados em contextos específicos, ao passo que "desintegra" a história em espaços de tempo pequenos que são pertinentes para o estudo (POULIOT, 2015). É um método que permite aos pesquisadores pensar os eventos não em termos lineares, mas sim em processos sociais independentes que interagem entre si e causam outros processos. Ou seja, não é recomendável construir uma linha do tempo única que vai de uma conjuntura problemática até as suas consequências; é necessário identificar processos paralelos e a interação entre eles (GUZZINI, 2012).

O rastreamento do *practice tracing* tem início nas diversas interpretações pertinentes sobre os eventos internacionais, pois aquilo que é internacional não é visto de forma igual ou constante por todos os países, o que é evidenciado pelas respostas políticas diversas que provoca (GUZZINI, 2012). É um método híbrido que se baseia em duas premissas: a causalidade social estabelecida localmente, ao mesmo tempo em que se atenta para a produção de conhecimentos analiticamente gerais. O primeiro princípio é derivado do interpretativismo e defende que "[...] são os contextos significativos que dão às práticas a sua efetividade social e o seu poder generativo no mundo e sobre o mundo"²⁰. Já o segundo princípio, por outro lado, reitera que "[...] nenhuma relação social ou prática é tão única a ponto de impedir a possibilidade de teorização e categorização"²¹ (POULIOT, 2015, p. 237, tradução própria). Assim, o *practice tracing* procura alcançar um meio termo metodológico em que os padrões de ações significativas (práticas) possam se distanciar dos seus contextos locais na forma de mecanismos sociais para serem analisados frente a outros casos. O objetivo é equilibrar a causalidade singular e a generalização analítica (POULIOT, 2015).

Em alguns sentidos o *practice tracing* se assemelha ao tradicional *process tracing*, como ao focar em processos e fluxos no lugar de estruturas estáticas; na preferência pela pesquisa histórica, que é posteriormente fragmentada em pedaços de tempo relevantes; na afirmação de que é necessário respeitar padrões científicos mínimos apesar da desordem social; e no seu viés humanístico a favor da agência e de micro-relações da vida internacional. Por outro lado, é importante ressaltar que aquilo que o *practice tracing* almeja alcançar não pode ser obtido apenas com testes empíricos, como acontece no método do qual foi derivado. Não é possível, aqui, uma conexão espelhada entre os dados e o modelo teórico, e também não há conhecimento falso ou verdadeiro, apenas aquele pertinente para organizar e analisar as práticas. Assim, o

²⁰ [...] meaningful contexts that give practices their social effectiveness and generative power in and on the world.

²¹ [...] no social relationships and practices are so unique as to foreclose the possibility of theorization and categorization.

pesquisador deve tentar ao máximo não impor à sua pesquisa categorias científicas, mas tentar rastrear os significados das práticas e o conhecimento popular local, o que leva à descoberta dos significados que os agentes atribuem à sua própria realidade (POULIOT, 2015).

Nesse momento, é necessário ressaltar que a noção de causalidade presumida pelo *practice tracing* não é a mesma dos mecanismos causais defendidos pelo *process tracing*. O entendimento de causalidade desse método é amplo no sentido de que existem conexões generativas entre os processos sociais que continuam no tempo. "No mundo social, práticas induzem práticas que induzem práticas, etc."²² (POULIOT, 2015, p. 239, tradução própria), o que faz necessário um estudo aprofundado do contexto em que elas interagem entre si. A causalidade, portanto, é necessariamente local e deve ser reconstruída de dentro para fora. As práticas são relevantes para uma nova interpretação do *process tracing* porque possuem um componente causal ao fazerem outros eventos sociais acontecerem (POULIOT, 2015; KURKI, 2008).

Primeiro, elas são performances que se desdobram em tempo e ao longo do tempo. [...] Nesse sentido, práticas formam um processo constitutivo básico da via social e da política, sendo um fluxo concreto e social de energia dando forma à história. Segundo e relacionado, práticas têm poder causal no sentido que elas fazem outras coisas acontecerem²³ (POULIOT, 2015, p. 241, tradução própria).

Os estudos causais no campo das Relações Internacionais majoritariamente seguem o modelo causal de análise humaniano e a academia se divide em dois grupos nítidos nesse sentido: os estudos causais, que procuram explicar comportamento, e os estudos de significado, que tentam compreender as condições para as ações humanas (KURKI, 2008; KLOTZ; LYNCH, 2007). Enquanto o modelo humaniano tem as suas qualidades ao sistematizar análises de padrões gerais,

[...] ele é metodologicamente, epistemologicamente e ontologicamente constringido em aspectos importantes: metodologicamente ele não confere um papel adequado aos métodos e abordagens históricos, qualitativos, discursivos e interpretativos; epistemologicamente ele leva os teóricos a definir objetivos altamente objetivistas para o conhecimento social; e ontologicamente ele tem dificuldade em lidar com causas não observáveis, como ideias e razões, e com a construção social da vida social²⁴ (KURKI, 2008, p. 7, tradução própria).

²² In the social world, practices elicit practices elicit practices, etc.

²³ First, practices are performances, which unfold in time and over time. [...] In that sense, practices form a basic constitutive process of social life and politics, being a concrete, social flow of energy giving shape to history. Second and related, practices have causal power in the sense that they make other things happen.

²⁴ [...] it is methodologically, epistemologically and ontologically constrained in important ways: methodologically it does not give an adequate role to historical, qualitative, discursive and interpretive methods

Sobre essa deficiência do modelo causal tradicional, Milja Kurki (2008) argumenta que a filosofia humeniana representa apenas uma das possibilidades para o modelo e que ele pode ser baseado em uma concepção aristotélica de causa. Essa abordagem alternativa torna possível o aprofundamento da concepção de causa para uma variedade de ações, condições, estruturas ou processos que sejam responsáveis por direcionar resultados, efeitos ou mudanças. Além disso, ela permite a ampliação do conceito, pois o desconecta da noção de "causa eficiente" (KURKI, 2008). Aristóteles argumentou que "[...] já que muitas coisas diferentes podem ser chamadas causas", é necessário compreender que "[...] muitas coisas diferentes podem todas ser causas... não significa, no entanto, que elas sejam causas do mesmo modo"²⁵ (ARISTÓTELES, 1970 apud KURKI, 2008, p. 12, tradução própria).

Para Aristóteles, existem quatro tipos diferentes de causas: as causas eficientes, que são as analisadas no modelo humeniano; as causas materiais, que lidam com a potencialidade passiva da matéria; as causas formais, ou definidoras de relações e formatos; e as causas finais, que constituem objetivos finais que constituem outros objetivos. Esses tipos de causas podem ser utilizados e relacionados conjuntamente em uma pesquisa acadêmica. É possível manter as tradicionais causais eficientes no plano de pesquisa relacionando-as às causas finais dentro de um ambiente constitutivo compreendido através das causas materiais e formais (ARISTÓTELES, 1970 apud KURKI, 2008). As causas formais são particularmente importantes para as pesquisas interpretativistas pois permitem ao pesquisador "[...] compreender o papel causal de ideias, regras, normas e discursos, [no lugar de tratá-los] como não causais, como tem sido a tendência na maior parte da teoria social interpretativista"²⁶. Esses fatores sociais podem ser interpretados como "[...] aqueles que 'restringem e permitem' causas condicionantes de ações sociais"²⁷ (KURKI, 2008, p. 12, tradução própria). Para o propósito desse trabalho, os mecanismos causais analisados são finais, pois instigam mudanças de práticas de política externa constituindo outras práticas, e serão explicados abaixo.

O conceito de mecanismos também é importante para essa vertente do *process tracing*, e é definido como construções analíticas cujo objetivo é estabelecer conexões entre os eventos

and approaches; epistemologically it provokes theorists to set overly objectivist aims for social knowledge; and ontologically it has a difficult time in dealing with unobservable causes, such as ideas and reasons, and the social construction of social life.

²⁵ [...] since many different things can be called causes, [...] many different things can all be causes... not, however, causes in the same way.

²⁶ [...] to understand the causal role of ideas, rules, norms and discourses [instead of treating it] as non-causal, as has been the tendency in much of interpretative social theory.

²⁷ [...] as 'constraining and enabling' conditioning causes of social action.

sociais que carregam as práticas ao longo do tempo. O que faz um padrão de ações ser causal e produzir consequências sociais é a intersubjetividade das relações. Mais especificamente, a causalidade significativa das práticas é, por definição, ligada a um contexto social, mas elas são "abstraídas" dos seus contextos locais na forma de mecanismos sociais para a conexão com outros casos. Por isso é necessário apresentar o contexto local do evento, para em seguida retirá-lo desse contexto, transformando-o em construção analítica que auxiliará na comparação com outros casos. Isso não significa que os mecanismos são sinônimos de causas, mas sim que eles são construções teóricas que auxiliam as conclusões analíticas do cruzamento de casos; permitem a percepção de conexões entre os casos (POULIOT, 2015). Além disso, Guzzini argumenta que os mecanismos, chamados por ele de mecanismos sociais causais, são capacidades latentes que são desencadeadas por condições iniciais e, a partir disso, repercutem no tempo (GUZZINI, 2012). Nessa dissertação, os mecanismos causais que afetam a prática analisada são a expansão da OTAN para o Leste Europeu e o desejo de aumentar a área de influência da Rússia na região.

Os mecanismos, ainda, ao serem abstraídos dos seus contextos, guiam a análise da realidade, e não participam mais da realidade em si. Assim, é inconsistente a deliberação sobre se eles são “verdadeiros” ou “falsos”, pois o propósito dessas construções analíticas é de compreender relações de causalidade e constituição de X em Y. Os mecanismos não estabelecem uma causalidade única e suficiente; eles permitem explicações diferentes para as práticas apesar de pertencerem a contextos diferentes completamente heterogêneos. Uma limitação dessa abordagem é, no entanto, o fato de que o pesquisador nunca sabe por completo o que os mecanismos causam, já que eles nada causam por eles mesmos por serem construções analíticas. Os mecanismos são “[...] classes analíticas de modos de fazer coisas que o analista julga que valem a pena agrupar tendo em vista a análise cruzada de casos”²⁸ (POULIOT, 2015, p. 253, tradução própria). As ações/condições/estruturas/processos que os mecanismos representam são as verdadeiras causas das práticas (POULIOT, 2015; KURKI, 2008).

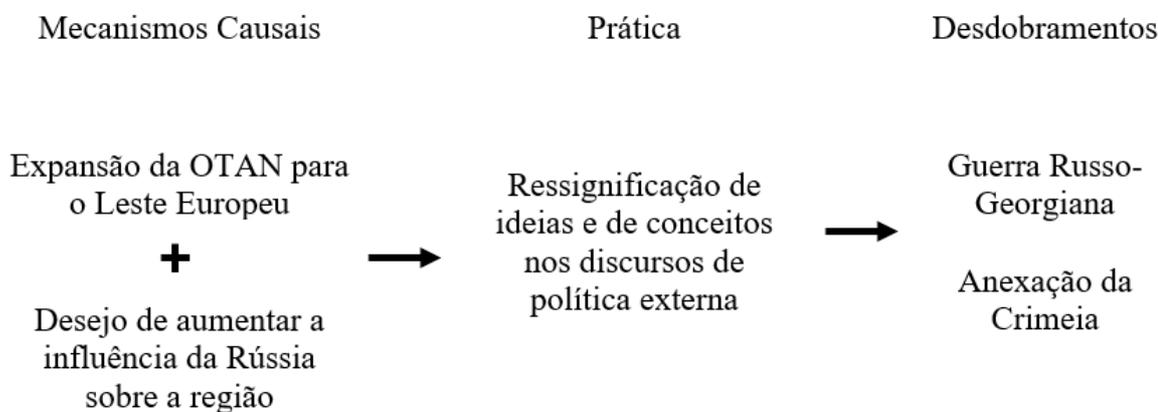
Em termos de operacionalização da pesquisa, de acordo com Pouliot (2015), o primeiro passo é identificar a prática, o seu contexto e seus os mecanismos causais. A prática analisada nessa dissertação é justamente a resignificação de ideias e conceitos nos documentos oficiais de política externa, e o contexto político ao qual ela pertence será apresentado no próximo capítulo. Esses documentos escolhidos para a análise são o Conceito de Segurança Nacional de 2000, a Doutrina Militar de 2000, o Conceito de Política Externa de 2000, o Conceito de Política

²⁸ [...] analytical classes of ways of doing things that the analyst deems worthwhile to group together in view of cross-case analysis.

Externa de 2008, a Estratégia de Segurança Nacional de 2009, a Doutrina Militar de 2010, o Conceito de Política Externa de 2013 e a Doutrina Militar de 2014. Outros documentos oficiais não foram selecionados por possuírem um caráter complementar, contendo informações específicas que não contribuem significativamente para o trabalho. Ademais, foram selecionados os quinze discursos presidenciais anuais feitos à Assembleia Federal russa, no período entre 2000 e 2014, com o propósito de acrescentar à análise um escopo anual.

Para alcançar os objetivos da dissertação, é feito um estudo de caso sobre a prática de ressignificação de ideias e conceitos nos discursos de política externa da Rússia e dois dos seus desdobramentos, a Guerra Russo-Georgiana em 2008 e a anexação da Crimeia em 2014. A escolha desses casos e não de outros, como a Guerra Civil da Síria, foi feita levando em conta o aspecto regional da política externa que a dissertação se propõe a analisar. Os contextos dos mecanismos causais serão também apresentados brevemente no capítulo 3, mas as suas relações com os estudos de caso serão abordadas ao longo dos capítulos 4 e 5.

Figura 1- Operacionalização das construções analíticas



Fonte: elaboração própria.

Em segundo lugar, Pouliot (2015) defende que o pesquisador deve compreender por que a prática está por trás dos objetos de interesse, ou seja, por que a ressignificação dos discursos de política externa está por trás da Guerra Russo-Georgiana e da anexação da Crimeia. A hipótese desse trabalho é de que os conceitos e os entendimentos sobre segurança oficiais são estrategicamente modificados ou ampliados para criar uma responsabilidade russa de proteção aos vizinhos, o que contribui para (causa) a ação da Rússia nesses eventos. Por fim, o autor ressalta que o pesquisador deve analisar como a prática se encaixa nas categorias teóricas

exploradas nas seções anteriores e identificar semelhanças e diferenças nos casos analisados (POULIOT, 2015), o que será feito nas Conclusões dessa dissertação.

A partir do que foi discutido nesse capítulo e do que foi esquematizado na Tabela I, busca-se analisar na dissertação como os dois mecanismos causais se relacionaram ao longo século XXI, constituíram os desdobramentos nos dois países analisados, e como estes desdobramentos também se constituíram entre si. Além disso, essas relações constituíram e foram constituídas pela prática de resignificação de conceitos e ideias. A partir desse raciocínio, o capítulo 3 introduz a discussão sobre as principais tradições de política externa na Rússia, os conceitos de política externa relevantes e o contexto político-econômico russo. Essa contextualização possibilitará nos últimos capítulos a análise da Guerra Russo-Georgiana, da anexação da Crimeia e dos discursos oficiais sob a lente construtivista discutida.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA E CORRENTES DE POLÍTICA EXTERNA

Esse capítulo tem os objetivos principais de oferecer o contexto político-econômico em que os documentos oficiais de política externa foram elaborados e de apresentar as principais correntes de política externa presentes na Rússia e como elas influenciaram o comportamento dos presidentes Vladimir Putin (2000-2008, 2012-dias atuais) e Dmitri Medvedev (2008-2012). Inicialmente, é feita uma apresentação da classificação de escolas de política externa do autor russo Andrei Tsygankov (2013), que identificou três vertentes principais que interagem na Rússia há séculos e continuam participando do debate político no século XXI: o Ocidentalismo, o Estatismo e o Civilizacionismo. Concomitantemente, as discussões sobre política externa de Alexander Sergunin (2016), Andrew Kuchins e Igor Zevelev (2012) e Anne Clunan (2009) também serão usadas para complementar e aprofundar o debate. Em seguida, serão apresentados conceitos de Relações Internacionais que foram identificados por Sergunin (2016) e Bobo Lo (2003) como base para muitas políticas governamentais russas ao longo das décadas e como eles foram ressignificados por cada presidente para os seus propósitos individuais. Além disso, esses conceitos são importantes para a análise dos documentos de política externa que serão introduzidos nos próximos capítulos.

Na segunda parte do capítulo, será discutida a política externa dos últimos anos da URSS até a década de 1990, mostrando mais detalhadamente o papel das vertentes apresentadas anteriormente na tomada de decisão e como esse período foi base para a política externa do século XXI. Por fim, as correntes citadas serão analisadas dentro do contexto dos governos de Putin e Medvedev até o ano 2014, conforme o recorte temporal da pesquisa. Essa seção apresentará o cenário político-econômico em que as decisões de política externa desses governos foram feitas e colocadas em prática, e também a relação da Rússia com os demais países e organizações internacionais. A partir dessa contextualização, será possível analisar os documentos de política externa tendo o conhecimento da conjuntura política interna e internacional em que cada um foi elaborado.

3.1 A construção das tradições de política externa na Rússia

Ao longo da sua história, seja durante regimes czaristas ou democráticos, e até mesmo na URSS, a política externa da Rússia seguiu padrões razoavelmente constantes frente a variados contextos. Isso foi possível porque o país sempre enfrentou ameaças à sua segurança

similares e, de acordo com Andrei Tsygankov (2013, p. 4, tradução própria), elas sempre foram fundamentalmente três: “[...] inquietação em territórios vizinhos, ameaças de invasão externa e dificuldade em preservar a integridade interna do Estado”²⁹. Foi em resposta a esses desafios que os debates de política externa foram se formando no país, dando origem a três tradições relevantes – o Ocidentalismo, o Estatismo e o Civilizacionismo. Essa seção discutirá brevemente a relação da Rússia com o continente europeu ao longo da história e as suas consequências para o relacionamento atual entre eles, e a dinâmica governamental das três correntes de política externa citadas acima.

Inicialmente, para discutir as raízes das tradições de política externa na Rússia, é preciso entender a sua relação política e imaginária com o continente europeu, já que essa região sempre teve um papel pivotal na identidade russa e, conseqüentemente, em como esse país se comporta no sistema internacional. A relação da Rússia com a Europa foi o único contato do país com o Ocidente por muitos séculos; nos dias atuais, no entanto, as suas relações com os Estados Unidos têm maior relevância no estudo da política externa russa. Há diversos séculos a relação da Rússia com a Europa é instável, com a última sendo ora uma fonte de admiração e inspiração, ora uma ameaça à integridade e à soberania russas. De acordo com Sergunin (2016), a Rússia sempre teve o desejo de participar da Europa, tanto geograficamente quanto em termos civilizacionais, e continuamente encontrou barreiras impostas pelos países europeus.

Durante séculos a Europa foi uma fonte de inspiração cultural e ameaças de segurança, tecnologias e inovações avançadas que destruíram as tradições e os valores da Rússia. Nos tempos modernos, grandes guerras e agressões contra a Rússia vieram da Europa, desde a invasão polonesa no começo do século XVII até a agressão nazista de 1941³⁰ (SERGUNIN, 2016, p. 14, tradução própria).

Essa dualidade na percepção dos países europeus pela Rússia pode ser rastreada há diversos séculos no passado, como argumentou Sergunin, e continua persistindo até o momento atual e influenciando as ações dos presidentes russos. Ao longo dos séculos, a Rússia desenvolveu diversas iniciativas para formar alianças com os países europeus em que todos teriam pesos iguais, sem resultados positivos. Essa postura restritiva europeia pode ser percebida na contemporaneidade com a relutância do Ocidente em admitir a Rússia em grandes organizações internacionais, como a OTAN e a UE. A relutância da Europa em reconhecer a

²⁹ [...] unrest in neighboring territories, threats of external invasion, and difficulties in preserving internal state integrity.

³⁰ For centuries Europe was a source of both cultural inspiration and security threat, advanced technologies and innovations which destroyed Russian traditions and values. In modern times, major wars and aggressions against Russia came from Europe ranging from the Polish invasion in the beginning of the 17th century to the Nazi aggression of 1941.

Rússia como parte do seu continente fez com que vários filósofos e cientistas sociais escrevessem sobre isso e também foi o ponto de partida dos debates políticos e intelectuais no país. Assim, o histórico de políticas russas em relação à Europa pode ser descrito como um pêndulo que se move entre dois extremos: os períodos de políticas orientadas ao Ocidente normalmente são seguidos de momentos nacionalistas e de hostilidade em relação aos europeus. Isso pode ser observado até mesmo no século XXI, que se iniciou em meio a uma parceria e a relações amigáveis entre esses países, mas passou por períodos de crise nas relações, com a Rússia exigindo respeito aos seus interesses regionais e internacionais por parte dos europeus (SERGUNIN, 2016).

A primeira tradição de política externa discutida nesse capítulo é a Ocidentalista, ou Atlanticista, que tem origem histórica na ocidentalização russa feita por Pedro, o Grande, monarca que reconheceu a superioridade tecnológica europeia e buscou modernizar a Rússia nos padrões europeus. Os primeiros ocidentalistas procuravam assimilar a Rússia como um membro leal do grupo das monarquias europeias. Já durante o período soviético, a ideologia marxista suprimiu formalmente todas as outras formas de pensamento no governo russo. No entanto, dentro do regime havia um grupo com orientações ocidentais. Esses enxergavam a Rússia de forma semelhante às ideias da Social Democracia europeia, com Gorbachev como um exemplo desenvolvendo uma noção de segurança mútua com o Ocidente no seu Novo Pensamento Político³¹ e na ideia de “casa europeia comum”³² (TSYGANKOV, 2013).

Após o desmantelamento da URSS, os ocidentalistas, naquele momento também liberais, passaram a defender a orientação econômica e diplomática da política externa para o Ocidente - Europa e Estados Unidos, especificamente. De acordo com esse grupo, a Rússia sempre pertenceu ao Ocidente pois também era uma civilização cristã e compartilhava os seus valores ocidentais de direitos humanos, mercado livre e democracia (SERGUNIN, 2016). Nesse período, eles defendiam que a Rússia não deveria estreitar as suas relações com as Repúblicas previamente soviéticas, e sim se juntar à coalizão das frequentemente chamadas “nações ocidentais civilizadas”, para então se modernizar econômica e politicamente e responder ativamente às suas ameaças (TSYGANKOV, 2013).

Boris Yeltsin e Andrei Kozyrev, presidente e Ministro da Relações Exteriores, respectivamente, foram os mais importantes representantes desse grupo dentro do governo na década de 1990. O projeto econômico e de política externa de “integração” com os países

³¹ *New Political Thinking*, em inglês.

³² “*Common European Home*”, em inglês. Gorbachev queria realizar uma integração entre Rússia e Europa baseada nos princípios da Social Democracia (TSYGANKOV, 2013).

ocidentais que esses dois políticos implementaram na Rússia englobava o desenvolvimento de instituições democráticas liberais e a existência de uma economia de mercado no modelo ocidental, o que não foi concretizado (TSYGANKOV, 2013). A prioridade dos ocidentalistas nesse período era forjar uma forte aliança com o Oeste, fazendo com que o governo russo insistisse em participar da UE, da OTAN, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros (KUCHINS; ZEVELEV, 2012; SERGUNIN, 2016).

Essa vertente de política externa perdeu forças com a chegada de Vladimir Putin à presidência, já que ele deu ênfase a medidas que fortalecessem a soberania e o Estado russo (KUCHINS; ZEVELEV, 2012). No mandato de Dmitri Medvedev, entre 2008 e 2012, o governo tomou algumas medidas que podem ser classificadas como ocidentalistas na área de política externa, pois ele levou em conta que a abertura econômica e política, e a avaliação de ameaças que a Rússia tem em comum com o Ocidente poderiam ser extremamente benéficas para o país. Assim, o presidente recomendou um tratado de segurança pan-europeu e a liberalização política e econômica da Rússia para combater problemas como corrupção e atraso, no modelo europeu. Ainda assim, ao longo do seu governo, Medvedev não se mostrou tão pró-Ocidente quanto muitos esperavam e nem tão em controle da pasta de política externa frente a influência de Putin. Com o retorno deste ao poder, os ocidentalistas perderam o pequeno espaço que ainda ocupavam na política (TSYGANKOV, 2013). Kuchins e Zevelev (2012) explicam como ocorreu a exclusão desse grupo no governo russo:

Hoje, as visões dos liberais têm sido tão marginalizadas que eles são associados estritamente aos os políticos de oposição que não tiveram influência significativa como Garry Kasparov, Boris Namtsov e Vladimir Ryzhkov. Quando os sentimentos liberais são pronunciados, eles são rapidamente marginalizados e frequentemente categorizados como a oposição “a-sistêmica” com pouca influência na política externa³³ (KUCHINS; ZEVELEV, 2012, p. 149, tradução própria).

A segunda tradição de política externa russa discutida nesse capítulo é o Estatismo, a vertente mais influente no pensamento político russo durante a maior parte da história do país. Os adeptos dessa escola enfatizam a capacidade e a habilidade do Estado de governar e administrar a ordem política, social e econômica. “[A vertente] é explícita na escolha de valores de poder, estabilidade e soberania sobre aqueles de liberdade e democracia”³⁴ (TSYGANKOV,

³¹ Today, the liberals’ views have been so marginalized that they are associated with strictly opposition politicians who have no significant influence such as Garry Kasparov, Boris Nemtsov, and Vladimir Ryzhkov. When liberal sentiments are voiced, they are quickly marginalized and often categorized as the “a-systemic” opposition with little influence on foreign policy.

³⁴ [The strand] it is explicit in choosing values of power, stability, and sovereignty over those of freedom and democracy.

2013, p. 6, tradução própria). Anne Clunan (2009) ainda ressalta que o grupo tem uma grande preocupação com o *status* de grande potência que a Rússia ocupa – ou deveria ocupar – e com o seu papel de hegemona regional sobre os Estados que integravam a URSS. Desse modo, a Rússia deveria liderar um processo de integração com esses Estados centralizado em Moscou, e o critério principal para a participação desse bloco seria a lealdade ao Estado russo, sendo a absorção da língua e da cultura russas também necessária. Esse modelo é inspirado tanto nas lições históricas dos períodos czarista e soviético quanto em uma versão “mais forte” da UE (CLUNAN, 2009).

Outra característica fundamental dessa vertente é a percepção constante de ameaças externas à segurança russa, como foi mencionado no início da seção, e a origem disso pode ser resgatada na invasão dos mongóis à Rússia em 1223, que teve dois séculos de duração. Desde então, está no imaginário coletivo russo o sentimento de insegurança em seu próprio território e de preparo para a defesa deste. Ao longo dos séculos, a participação da Rússia em diversas guerras com países asiáticos e europeus apenas reforçou essa mentalidade, o que fortaleceu o pensamento estatista e nacionalista no país. Os estatistas do período czarista defendiam acima de tudo “[...] a estrutura de poder autocrática da Rússia, parcialmente porque era essa a estrutura das monarquias europeias também”³⁵ (TSYGANKOV, 2013, p. 6, tradução própria). Já no século XX, os soviéticos de orientação estatista concentraram todo o poder no Partido Comunista, temendo o surgimento de qualquer instituição política fora dele que pudesse ameaçá-lo. O seu argumento para isso era que o total controle do partido sobre a sociedade a defenderia das ameaças capitalistas e manteria a ordem política; o que foi profundamente ameaçado com a reforma “democrática” de Gorbachev (TSYGANKOV, 2013).

No período pós-soviético, os estatistas – também liberais – concordavam com os ocidentalistas que o sistema político unipartidário não era eficaz e que a implementação da economia de mercado e da democracia política era essencial para a Rússia. No entanto, os estatistas não acreditavam que essas mudanças devessem se sobrepor à ideia de Estado forte e defendiam que os valores liberais deveriam ser introduzidos no país para fortalecer o Estado, e não para diminuí-lo. Isso se deve, em parte, ao estado de insegurança constante em relação às ameaças externas mencionado acima. Portanto, nessa vertente, a Rússia deveria se tornar uma grande potência para se proteger dessas ameaças, e era através do Estado forte que isso poderia se concretizar (TSYGANKOV, 2013).

³⁵ Russia’s autocratic structure of power, partly because such were the structures of European monarchies as well.

Dentro da tradição estadista de política externa existem alguns grupos que possuem opiniões divergentes sobre como atingir o *status* de grande potência, e os autores sobre o assunto também divergem sobre os componentes desses grupos. Sergunin (2016) argumenta que, dentro do amplo grupo estatista, está o *derzhavniki* ou *gosudarstvenniki*, que significa proponentes do poder do Estado em russo. O *derzhavniki* é composto por quatro grupos políticos que foram se consolidando ao longo do tempo: os burocracias civis, o *lobby* industrial, os democratas moderados e os militares federais; e o seu nome “[...] denota a defesa de um Estado forte e poderoso que pode manter a ordem e servir de garantia contra a anarquia e a instabilidade”³⁶ (SERGUNIN, 2016, p. 90, tradução própria). Na política externa, eles propõem os princípios da autolimitação e da autossuficiência para a Rússia, o que significa esforços para resolver atrasos e demandas internas e a não competição por expansão das áreas de influência. Eles se opõem ao debate sobre uma política externa voltada à Ásia ou à Europa, pois defendem que o país é tão asiático quanto europeu, e que o foco principal do governo deveria ser os países da Comunidade de Estados Independentes (CEI), que será mais bem contextualizada ao longo da dissertação. Para o *derzhavniki*, o Ocidente deve ser uma prioridade importante na política externa, sem que haja uma confiança absoluta na direção política e econômica ocidental (SERGUNIN, 2016).

Andrew Kuchins e Igor Zevelev (2012) identificam ainda outro grupo estatista com grande relevância na Rússia, os balanceadores de grandes potências. Essa vertente se compromete a focar nos “interesses nacionais” russos no contexto internacional de uma balança de poder, e defende que os países ocidentais estão exagerando nos seus papéis de potências e deveriam ceder espaço para a Rússia. Eles não negam que a experiência dos europeus e estadunidenses tenha sido importante e nem que eles possam auxiliar os russos em diversas áreas, e mais além, eles procuram investimento estrangeiro e tecnologia do Ocidente. O foco da política externa russa, para os balanceadores de grandes potências, deveria ser principalmente global, em foros como o G-8 e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); o que os diferencia dos *derzhavniki*, que priorizam as relações com os Estados pós-soviéticos. Os representantes mais relevantes desse grupo é Eugene Primakov, previamente primeiro ministro e ministro das relações exteriores, e Sergei Karaganov, líder do Conselho de Políticas Exterior e de Defesa.

Ademais, Clunan (2009) discorre sobre o grupo estatista desenvolvimentista, que defende um Estado forte no âmbito doméstico, seja no formato de uma democracia estatista ou

³⁶ [...] denotes the advocating of a strong and powerful state which can maintain order and serve as a guarantee against anarchy and instability.

de um social-estatismo. Eles rejeitam a ideia de um retorno ao modelo econômico soviético, mas não desconsideram uma economia de modelos mistos, tendo como exemplos a China, os dragões asiáticos e a Coreia do Sul. Os grandes representantes desse grupo são Vladimir Putin, presidente da Rússia, e Viktor Chernomyrdin, ex-primeiro ministro (CLUNAN, 2009). Primakov e Putin – juntamente com Medvedev - possuem visões extremamente semelhantes em alguns pontos, como a proclamada inspiração política em Gorbachev, a defesa de maior ordem e controle sobre a sociedade e a política da Rússia, e a visão sobre ela de uma grande potência. Por outro lado, as suas visões sobre política externa têm grandes diferenças, muitas vezes não nos resultados, mas sempre nos objetivos (TSYGANKOV, 2013).

(...) [Primakov] estava tentando reconstruir a antiga União Soviética e conter os Estados Unidos através de uma aliança estratégica com a China e a Índia, enquanto Putin enfatizou relações bilaterais na periferia da Rússia e foi ambicioso ao desenvolver uma parceria com os Estados Unidos para deter o terrorismo³⁷ (TSYGANKOV, 2013, p. 7-8, tradução própria).

Por fim, a terceira e última tradição de política externa russa na classificação de Sergunin (2016) é o Civilizacionismo, que considera os valores e as tradições russas como únicos e, por isso, eles devem ser exportados para o mundo não ocidental. Essa vertente filosófica russa propõe que o ideário russo pode competir com o ocidental e que a política externa deve retomar algumas características da era imperial russa, fazendo com que as suas recomendações sobre dilemas de segurança sejam mais agressivas do que as das tradições discutidas anteriormente. Além disso, os Civilizacionistas apostam na singularidade da civilização e da cultura russas, o que leva alguns representantes da vertente a se conectarem à Igreja Cristã Ortodoxa. Outros políticos e intelectuais adeptos a essa escola interpretam a Rússia como um país composto por uma síntese de diversas religiões, por isso a importância da Igreja Cristã Ortodoxa para a singularidade russa não é universal entre eles (TSYGANKOV, 2013).

O surgimento do pensamento civilizacionista pode ser rastreado desde o reinado de Ivan IV (mais comumente conhecido como Ivan, o Terrível) e a sua “[...] ‘conquista das terras russas’ após o jugo dos mongóis, e o ditado ‘Moscou é a terceira Roma’, que foi adotado pelo regime de Ivan”³⁸ (TSYGANKOV, 2013, p. 8, tradução própria). Durante o período soviético, os socialistas civilizacionistas foram os que mais tiveram sucesso em desafiar o sistema de valores

³⁷ [...] [Primakov] was trying to rebuild the former Soviet Union and contain the United States through a strategic alliance with China and India, whereas Putin emphasized bilateral relations in Russia’s periphery and was ambitious to develop a partnership with the United States to deter terrorism.

³⁸ “[...] ‘gathering of Russian lands’ after the Mongol Yoke and to the dictum ‘Moscow is the third Rome’, which was adopted under Ivan.

ocidental na história dessa tradição. Eles eram aqueles seguidores da doutrina de Lenin e de Trotsky de revolução mundial, que será trabalhada a seguir, e, mesmo após a marginalização dessa filosofia em 1921, vários oficiais permaneceram convencidos da sua virtude (TSYGANKOV, 2013).

Nos anos pós-soviéticos, o pensamento civilizacionista pode ser identificado em alguns movimentos sociais e políticos radicais, como o Eurasianismo, os adeptos da esfera de influência russa, o Eslavofilismo e o Restauracionismo. O Eurasianismo (ou *evraziistvo*, em russo) defende que, em termos civilizacionais, a Rússia nunca foi parte da Europa (Oeste) nem da Ásia (Leste), portanto ela deve representar o “terceiro caminho”. A cultura russa deve ser uma ponte entre essas duas civilizações devido à sua distinção (SERGUNIN, 2016). Além disso, os eurasianistas enxergam a Rússia como um Império que deve expandir seus territórios para assegurar a segurança nacional (TSYGANKOV, 2013). O Eslavofilismo é um movimento derivado do Eurasianismo que vai além, chamando a atenção para a origem eslava comum entre o povo da Rússia e dos vizinhos que fizeram parte da URSS. Alguns representantes dessa vertente sugerem até mesmo a união desses países para a construção de um novo Estado russo que englobaria todos os territórios dos povos eslavos (KUCHINS; ZEVELEV, 2012). Ademais, os eslavófilos acreditam que se os próprios russos respeitassem mais seus valores e tradições, então o Ocidente (principalmente a Europa) os respeitaria também (SERGUNIN, 2016).

O pensamento restauracionista está primordialmente baseado no senso de história, já que, para esse grupo, a Rússia foi uma potência no passado e é de extrema importância que o país recupere essa grandeza, seja do Império russo ou soviético. “De acordo com essa autoimagem nacional messiânica, as fronteiras da Rússia deveriam, no mínimo, ser restauradas àquelas da União Soviética. Os métodos de restauração preferidos são coerção econômica e política, apesar de que alguns defendem o uso da força”³⁹ (CLUNAN, 2009, p. 68, tradução própria). Essa vertente também acredita no pertencimento étnico dos habitantes da Rússia, o que significa que outros povos que vivem no país, como os judeus, devem aceitar um *status* de cidadão secundário; em versões mais radicais, esses grupos devem ser expulsos ou até mesmo exterminados (CLUNAN, 2009). Finalmente, os adeptos da esfera de influência russa é o grupo mais distinto dos pertencentes ao Civilizacionismo, pois é o único que não sugere a expansão geográfica do país. A sua proposta é “[...] a construção do Estado dentro das fronteiras da Rússia atual, acompanhada da subjugação de outros Estados sucessores e da criação de uma zona

³⁹ According to this messianic national self-image, Russia’s borders should at a minimum be restored to those of the Soviet Union. The preferred methods of restoration are economic and political coercion, though some advocate force.

tampão de protetorados e de países dependentes ao redor da Rússia”⁴⁰ (KUCHINS; ZEVELEV, 2012, p. 151, tradução própria).

Durante a década de 1990, a política externa russa foi majoritariamente dirigida por políticos adeptos à tradição ocidentalista, com Boris Yeltsin na Presidência e Andrei Kozyrev no Ministério das Relações Exteriores. Em face à profunda crise política e econômica que o país enfrentava, Kozyrev foi substituído por Eugene Primakov, que introduziu a tradição estatista no governo no período pós-soviético, primeiramente como ministro das relações exteriores e posteriormente como primeiro ministro. Com a entrada de Vladimir Putin na Presidência, e continuamente com Dmitri Medvedev, foi oficializada a visão de que a Rússia é uma grande potência que precisa ser reconhecida, mas que também deve procurar boas relações com o Ocidente, principalmente com os Estados Unidos. Assim, a vertente estatista ocupou uma posição predominante no governo da Rússia durante o século XXI. As outras duas vertentes se mantiveram presentes no governo na forma de partidos de oposição, mas nunca em uma posição de grande influência no país (KUCHINS; ZEVELEV, 2012). Essas três tradições de política externa podem ser analisadas juntamente com conceitos de política externa relevantes para que seja possível compreender os entendimentos intersubjetivos comuns que levaram à constituição da prática analisada nessa dissertação.

3.2 Conceitos históricos de política externa

A partir do mapeamento das escolas de política externa da Rússia, é pertinente apresentar, portanto, os conceitos de coexistência pacífica, *soft power*, soma zero, balança de poder e esferas de influência, demarcados por Alexander Sergunin (2016) e Bobo Lo (2003, 2015) como influentes na política externa russa ao longo da história. De acordo com Sergunin (2016), para compreender a evolução da política externa russa ao longo do século XIX é preciso discutir o uso dos conceitos de coexistência pacífica e de *soft power*. Essas duas ideias foram utilizadas pelo Estado russo em determinados períodos, sendo ressignificadas com o passar dos governos para os seus próprios objetivos políticos até chegar na sua interpretação mais recente contida nos documentos que serão analisados nos capítulos seguintes. Essa evolução é um exemplo de mudança estratégica feita pelo Estado em conceitos já existentes para encaixá-los em novos contextos ao longo do tempo; é o resgate de ideias utilizadas no passado com novos

⁴⁰ [...] state-building within the borders of present-day Russia, accompanied by subjugating other successor states and creating a buffer zone of protectorates and dependent countries around Russia.

significados. No caso do conceito de coexistência pacífica, é possível observar seu uso pelos governantes russos desde o início do século XX; já o *soft power*, foi cunhado por Joseph Nye (2004) no início do século XXI e tem sido utilizado pelos presidentes russos desde então.

O conceito de coexistência pacífica pode ser identificado na política externa do país desde os anos seguintes à guerra civil, no governo bolchevique, quando a Rússia se viu isolada do resto do mundo e com a sua economia colapsada. Em 1921, com a implementação da Nova Política Econômica⁴¹ (NPE) na URSS, o capitalismo passou a ser incentivado apenas dentro de certos limites restritos para superar as crises política e econômica, e Vladimir Lenin decidiu que seria a coexistência pacífica a política ideal para melhorar a situação do regime soviético e do povo. Essa nova decisão visava atrair eventualmente capital e tecnologia dos países economicamente desenvolvidos, já que a recém-criada URSS precisava dos dois; mas em termos ideológicos, o conceito era um desdobramento lógico da sua teoria de revolução mundial. Na perspectiva leninista, a revolução socialista só é possível porque os países têm desenvolvimentos e posições diferentes no mundo; assim, o país transformado pela revolução deve conviver pacificamente com os demais, ainda capitalistas, por certo período até que a revolução seja mundial. Essa coexistência (ou coabitação, como ele preferia) seria do interesse das classes trabalhadoras de cada Estado para evitar conflitos militares, já que seria improvável uma união dos países capitalistas para interferirem em um Estado com o qual eles mantêm relações pacíficas (SERGUNIN, 2016).

Durante a Guerra Fria, o conceito de coexistência pacífica voltou a surgir no governo soviético em 1956, quando Nikita Khrushchev elevou o status do conceito ao de doutrina oficial no 20º Congresso do Partido Comunista da União Soviética (PCUS). Essa nova utilização da ideia foi baseada na ideia indiana de *Pancha Chila*, ou Cinco Princípios, que engloba “coexistência, respeito à soberania territorial e integral de outros, não agressão, não interferência nos assuntos internos de outros e o reconhecimento da igualdade de outros”⁴² (SERGUNIN, 2016, p. 39-40, tradução própria). Em 1977, o conceito de coexistência pacífica foi acrescentado na Constituição Soviética e, em 1986, foi incluído no programa oficial do PCUS. Além disso, ele foi ainda mais fortalecido no governo de Gorbachev com as políticas de abertura econômica que foram implementadas (SERGUNIN, 2016).

⁴¹ A Nova Política Econômica foi seguida na URSS entre 1921, com o fim da guerra civil, até 1928, com a ascensão de Josef Stalin ao poder e consistiu na cessão de propriedades agrícolas, comerciais e industriais à iniciativa privada.

⁴² “coexistence, respect for the territorial and integral sovereignty of others, nonaggression, noninterference in the internal affairs of others and the recognition of the equality of others”.

O desmembramento da URSS, em 1991, fez com que o conceito desaparecesse do contexto político. Os Cinco Princípios continuaram existindo nas estratégias internacionais russas durante os governos de Yeltsin e Putin, mas o termo coexistência pacífica passou a ser enxergado como ultrapassado pela elite política e intelectual. Esse estigma surgiu devido ao grande peso marxista-leninista que o conceito carregava durante o período soviético e com o qual continuou a ser associado no pós-Guerra Fria. Assim, a coexistência pacífica ficou associada ao passado no imaginário russo desse período. Entretanto, durante segundo mandato de Putin, ele ressurgiu no cenário político; inicialmente de forma irônica em análises dos críticos ao governo ao se referirem à aproximação entre Rússia e Estados Unidos; e, posteriormente, através de uma iniciativa do próprio Estado. Ficou claro que os modelos anteriores de política externa em relação ao Ocidente, como a segurança compreensiva de Gorbachev e a Rússia com o papel de “parceira mais nova” elaborado por Kozyrev, não foram eficazes frente à doutrina da coexistência pacífica, que foi mantida por décadas com resultados positivos (SERGUNIN, 2016).

Essa versão mais recente do conceito de coexistência pacífica possui grandes diferenças daquela usada pelos soviéticos no século XX. Ela foi desenvolvida como uma estratégia para as relações russas com os países economicamente desenvolvidos, pois as suas relações com os países em desenvolvimento e com os blocos econômicos criados com esses são mais bem caracterizadas como uma vertente moderada do Eurasianismo. Já a versão leninista defendia que a Rússia deveria usar essa estratégia com todos os países capitalistas para manter suas boas relações. Além disso, o conceito passou a defender uma organização internacional multipolar, com a Rússia em um lugar de grande importância, criticando a dominação de um Estado ou grupo de Estados sobre todos os outros. Outra diferença pontual das duas versões é a falta de uma ideologia claramente identificada na coexistência pacífica do século XXI. Enquanto o Marxismo-Leninismo defendeu a coexistência pacífica com princípios cosmopolitas e progressistas na política externa, o conservadorismo adotado por Putin ressignificou essa ideia em prol da manutenção dos valores tradicionais russos e da proteção da soberania nacional (SERGUNIN, 2016).

Ademais, o governo soviético utilizou a ideia de coexistência pacífica como uma estratégia de política externa designada para o período de transição do capitalismo ao comunismo, quando os dois sistemas deveriam coexistir brevemente. Entretanto, isso não significa que os princípios fundamentais do Marxismo-Leninismo tenham sido deixados de lado; a luta de classes, a revolução mundial e o fim da propriedade privada e da exploração sobre trabalhador ainda eram mais importantes para o governo. Para Putin e Medvedev, o

conceito não carregava esse teor revolucionário, sendo utilizado com um fim mais defensivo do que ofensivo. Durante esses últimos governos, o objetivo não era destruir o sistema capitalista, e sim incluir a Rússia nesse sistema ocupando o seu lugar de direito como potência mundial sem a imposição de valores. Por fim, os contextos geopolíticos dos dois períodos também são extremamente diferentes. Durante a Guerra Fria, a URSS foi uma potência mundial e a líder dos países socialistas. “Moscou conduziu a sua política de coexistência pacífica com base na paridade estratégica com outro superpoder – os Estados Unidos. A Rússia pós-soviética perdeu o seu status de superpoder e agora tenta garantir a sua posição de ‘potência normal’”⁴³ (SERGUNIN, 2016, p. 44, tradução própria). No século XXI, a Rússia deixou de ser uma das maiores potências do mundo e não ocupa mais uma posição de liderança em uma grande aliança internacional, como era a URSS (SERGUNIN, 2016).

O conceito de coexistência pacífica, portanto, foi utilizado pelo governo russo (e soviético) como uma estratégia de relacionamento com os demais países que não envolvesse políticas coercivas ou o uso de armas. Continuando esse esforço reformista, outro termo muito utilizado na política externa russa é o de *soft power*, nesse caso, somente após a virada do século XXI. Esse conceito cunhado por Joseph Nye passou a ser usado por Vladimir Putin a partir do seu segundo mandato (2004-2008) no contexto da intensificação de relações com os países vizinhos, principalmente aqueles que faziam parte da URSS (SERGUNIN, 2016). Nye (2004) define o *soft power* como “a segunda face do poder” em oposição ao *hard power*, que é a punição ou o incentivo. O *soft power* tem o propósito de cooptar ou atrair os outros ao invés de forçá-los, sancioná-los ou pagá-los. A atração de outros Estados funciona da seguinte forma:

Um país pode obter os resultados que deseja na política internacional porque outros países – admirando seus valores, emulando seu exemplo, aspirando o seu nível de prosperidade e abertura – querem segui-lo. Nesse sentido, também é importante definir a agenda e atrair outros na política internacional, e não somente forçá-los a mudar através de ameaças de força militar ou sanções econômicas⁴⁴ (NYE, 2004, p. 5, tradução própria).

Essas características do *soft power* se contrapõem com o que o autor classifica como *hard power*, que seriam as medidas coercitivas militares e econômicas. Ademais, os dois estão

⁴³ Moscow has conducted its peaceful coexistence policy on the basis of strategic parity with another superpower – the U.S. Post-Soviet Russia has lost its superpower status and now it tries to secure its “normal great power” standing.

⁴⁴ A country may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries – admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness – wants to follow it. In this sense, it is also important to set the agenda and attract others in world politics, and not only to force them to change by threatening military force or economic sanctions.

interligados, pois só usa o *soft power* quem tem a capacidade de utilizar o *hard power* (NYE, 2004). No contexto russo, pode-se perceber o uso do último em diversas ocasiões ao longo do século XXI e ele inclusive engloba os dois eventos analisados na dissertação. Já o primeiro é visto com ainda mais frequência, mas possui apenas um alcance regional. Foi criada a ideia de “Mundo Russo” para se referir a todos os falantes da língua russa que moram fora da Rússia como a primeira estratégia de *soft power* do governo Putin; o conceito será remado nos capítulos 4 e 5. Esse debate político se aprofundou mais ainda após as chamadas Revoluções Coloridas – na Geórgia em 2003; na Ucrânia em 2004; e no Quirguistão em 2005, devido ao medo da Rússia de perder poder sobre esses países (SERGUNIN, 2016).

Com a ajuda do conceito de *soft power*, o Kremlin almejou desenvolver integração econômica, política e sociocultural no espaço pós-soviético. As suas políticas anteriores na área eram majoritariamente orientadas para a elite. Em termos práticos, isso significou assegurar posições de regimes locais (frequentemente) às custas dos interesses econômicos e de segurança da Rússia. A realidade, no entanto, foi de que os regimes pró-Rússia perderam seu poder em alguns países da CEI⁴⁵ (ex. Viktor Yanukovich na Ucrânia), enquanto os seus sucessores frequentemente optam por usar uma carta anti-Rússia para consolidar seu poder⁴⁶ (SERGUNIN, 2016, p. 46, tradução própria).

Mais de uma década após a introdução desse conceito no debate de política externa, os parceiros russos mais tradicionais, como Cazaquistão e Bielorrússia, ainda não possuem apoio popular suficiente para iniciar esse processo de integração almejado pela Rússia. Por esse motivo, o *soft power* foi escolhido como a estratégia política ideal para melhorar a imagem internacional do país e atrair tanto as elites quanto as populações dos países do CEI. Para além do âmbito regional, o governo russo também almeja melhorar sua imagem com os demais países, após ter sofrido reprimendas e até mesmo sanções pela Guerra Russo-Georgiana em 2008, dos rumores de fraude nas eleições russas de 2011 e 2012 (parlamentar e presidencial, respectivamente) e da anexação da Crimeia em 2014. O objetivo é diminuir a percepção negativa do mundo sobre a Rússia para atrair novamente capital estrangeiro, principalmente da UE. Essa organização é importante para o governo russo porque é um grande parceiro comercial e fonte de investimento e *know-how*, ao mesmo tempo em que reúne os governos mais críticos

⁴⁵ Essa sigla se refere à Comunidade de Países Independentes, que abrange nove das repúblicas que faziam parte da URSS e duas que não faziam parte. O propósito da organização é o de cooperar em áreas econômica, militar e política.

⁴⁶ With the help of the soft power concept, the Kremlin aimed to foster economic, political and socio-cultural integration in the post-Soviet space. Its previous policies in the area were mostly elite-oriented. In practical terms, this meant securing local regimes' positions (often) at the expense of Russia's security and economic interests. It appeared, however, that the pro-Russian regimes lost their power in some CIS countries (e.g. Viktor Yanukovich in Ukraine), while their successors often opted for playing an anti-Russian card to consolidate their power.

das políticas russas, principalmente em áreas de direitos humanos, reformas administrativas e corrupção (SERGUNIN, 2016).

Por exemplo, o conceito de *soft power* surgiu em proeminência no vocabulário político russo durante os debates eleitorais de 2012, incluindo os chamados artigos ‘programáticos’ de Vladimir Putin [2012^a]⁴⁷. Nesses artigos, Putin prometeu tornar a Rússia um parceiro internacional mais atraente e confiável, aberto à cooperação com países estrangeiros⁴⁸ (SERGUNIN, 2016, p. 46, tradução própria).

Ademais, os analistas russos passaram a perceber que as políticas de *soft power* dos Estados Unidos sempre acarretavam também medidas coercitivas ou militares, o que ficou conhecido como *smart power*. Assim, essa ideia também cunhada por Nye entrou no debate de política externa na Rússia, significando “uma estratégia de *smart power*, [em que] *hard* e *soft* [power] se reforçam”⁴⁹ (SERGUNIN, 2016, p. 47 apud NYE, 2013, tradução própria). O conceito se popularizou no país e os intelectuais argumentaram que a Rússia deveria copiar essas práticas estadunidenses. Por fim, após a sua reeleição em 2012, Putin pediu aos demais membros do governo que pensassem em estratégias e instrumentos não tradicionais, incluindo, entre eles, o *soft power* (SERGUNIN, 2016).

É importante destacar, ainda, que, desde o seu primeiro uso na política externa russa, o conceito de *soft power* foi utilizado com um significado diferente daquele criado por Nye e passou por mudanças ao longo dos anos. Na percepção de Nye, existem três maneiras possíveis para se exercer poder sobre alguém – coerção, pagamento e atração – e o *soft power* se refere apenas ao último. No entanto, alguns países, como a Rússia, declaram e implantam suas estratégias de *soft power* como se fosse um jogo de soma zero, sem conceber os diversos cenários em que países diferentes podem ganhar com essa estratégia. As iniciativas russas nesse quesito são extremamente pragmáticas e baseadas no interesse próprio, o que leva à suspeita por parte dos países parceiros. Por essa razão, a ideia de *soft power* utilizada pelo governo russo é conceitualmente diferente da de Nye, e, portanto, o país não consegue atrair investimentos estrangeiros e melhorar sua imagem internacional através dessa estratégia, os seus dois objetivos no momento da implementação do *soft power*. Além disso, inicialmente o conceito se referia apenas às relações com os países do CEI (NYE, 2004; SERGUNIN, 2016). Após as eleições de 2012, o governo de Putin aumentou o alcance do conceito, que passou a se referir a

⁴⁷ Para mais informações sobre o artigo citado por Alexander Sergunin (2016), ver a referência na Bibliografia.

⁴⁸ For example, the soft power concept rose in prominence in the Russian political vocabulary during the pre-election debates of 2012, including the so-called ‘programmatic’ articles by Vladimir Putin (2012a). In these articles, Putin promised to make Russia an attractive and reliable international partner, open to cooperation with foreign countries.

⁴⁹ In a smart power strategy, hard and soft [power] reinforce each other.

um “(...) conjunto de ‘tecnologias’ de política externa que ajudam os objetivos de Moscou em relação a Estados particulares e (...) a fortalecer as posições russas no mundo”⁵⁰ (SERGUNIN, 2016, p. 48, tradução própria).

Para além dos conceitos de coexistência pacífica e de *soft power* destacados por Sergunin, Lo (2003, 2015) identificou outros três conceitos que, para ele, são relevantes na construção histórica da política externa russa, a soma zero, a balança de poder e a esfera de influência. Lo (2003) argumenta que o conceito de soma zero é, nas relações internacionais, uma consequência da ordem mundial bipolar que existiu na Guerra Fria, em que o ganho de uma das duas potências significava a perda da outra. O fim desse período acarretou, concomitantemente, o desmantelamento da URSS; no entanto, essa ideia persistiu no nível governamental russo. Mesmo que a Rússia não conseguisse mais competir em igualdade com os Estados Unidos, a elite política russa persistiu crendo no papel de grande potência do país, como foi discutido na seção anterior. Ainda mais complexo, “à rivalidade do passado foi acrescentado um de complexo ‘humilhação nacional’; o espetáculo de uma superpotência indo de força para força enquanto a outra estava derrotada transmitiu um sentimento amargo para o processo”⁵¹ (LO, 2003, p. 74, tradução própria).

Durante o governo de Yeltsin, a elite política foi percebendo que a vitória do Ocidente significava, de fato, a derrota da Rússia. Isso se deve aos acontecimentos internacionais que fizeram os russos se desiludirem, principalmente, com os Estados Unidos, como a expansão da OTAN, as intervenções militares no Iraque, e a Guerra do Kosovo. Já o governo de Putin, lidou com a questão da soma zero, primeiramente, evitando mencionar a existência de uma competição com o Ocidente e discutindo as prioridades de política externa do país em termos de parceria e cooperação. Em segundo lugar, a abordagem de Putin sobre essa concepção foi aceitar que parte da política internacional ainda acontecia em uma estrutura de perda e ganho. O século XXI trouxe mais possibilidades de cooperação de soma positiva, como o combate ao terrorismo internacional; no entanto, questões como a expansão da OTAN para o Leste Europeu não podem ser enxergadas dessa forma. Além disso, Lo (2015) afirma que a vitória russa na Guerra Russo-Georgiana significou para o governo Putin mais que uma vitória militar sobre o presidente Saakashvili, mas uma vitória sobre os Estados Unidos, um exemplo claro de uma

⁵⁰ [...] a set of foreign policy "technologies" that help to achieve Moscow's goals with regards to particular states and [...] strengthen Russian positions worldwide [...].

⁵¹ To the rivalry of the past was added a ‘national humiliation’ complex; the spectacle of one superpower going from strength to strength while the other was down on its uppers imparted a bitter personal edge to the process.

percepção de soma zero. Ao longo das próximas seções, as ações de política externa dos presidentes russos serão discutidas de forma mais profunda.

O conceito de balança de poder também surgiu no pensamento de política externa da Rússia durante a Guerra Fria e teve grande importância no governo soviético. A convicção naquele período era de que, com o estado de alerta constante devido às posses das armas nucleares, a única balança de poder que importava era a estratégica com os Estados Unidos. Após o desmantelamento da URSS e a grave crise econômica que seguiu, a Rússia passou a enfrentar uma realidade diferente daquela do período soviético, já que não existia mais a balança de poder estratégica de duas superpotências. Surgiram outros aspectos multidimensionais da balança de poder para entrarem na discussão: regional, global, multilateral, bilateral, entre outros. Isso fez com que o governo de Yeltsin tornasse o conceito de balança de poder, nas suas diversas concepções, uma das bases da política externa geopolítica, ao mesmo tempo em que o poder militar e estratégico russo decaía (LO, 2003).

Uma das concepções de balança de poder durante a década de 1990 no governo foi a de multipolaridade, desenvolvida pelo então ministro das relações exteriores Eugene Primakov e apresentada na Cúpula Sino-Russa de Pequim, em 1997. Esse conceito foi criado para instituir uma nova ordem internacional que substituiria a ordem bipolar da Guerra Fria e a hegemonia estadunidense daquele período. Para contrabalancear o poder dos Estados Unidos, a Rússia buscou se juntar com outros agentes, como a China, os países islâmicos e a ONU. Além da concepção de multipolaridade, na mesma década surgiu a versão da balança de poder no modelo do Concerto Europeu do século XIX. Nessa visão, algumas potências internacionais tomariam as decisões pelo resto dos países, dentre elas estariam a Rússia, a China, os Estados Unidos, o Japão e alguns Estados europeus (LO, 2003).

Com a chegada de Putin à Presidência, o conjunto de ideias sobre a balança de poderes perdeu força no governo, principalmente devido à imagem de fraqueza projetada pela Rússia após a sua inanição na Guerra do Kosovo. Putin passou a dar espaço para uma visão de balança cooperativa, similar à percepção de Concerto, que foi colocada em prática no primeiro ano do seu governo, quando ele fez visitas presidenciais a diversas regiões no mundo. Ele se mostrou engajado a uma política externa globalista, que expandiria as opções russas. Ao mesmo tempo, Putin não desmereceu a sua relação com os Estados Unidos nem com a OTAN, procurando dar um equilíbrio à política externa. O século XXI também deu espaço para uma agenda coletiva, para além dos alertas de ameaças geopolíticas, como a não proliferação de armas de destruição em massa, os temas do espaço pós-soviético e da região da Ásia-Pacífico. Essa onda cooperativa se opôs à mentalidade de soma zero e à concepção tradicional de balança de poder,

principalmente devido à crença de que uma oposição forte contra os Estados Unidos só pode ser criada por um conjunto de diversos países (LO, 2015).

Ademais, Lo (2015) afirma que, ao longo dos anos e à medida que a Rússia foi se fortalecendo economicamente, a interpretação principal do governo sobre o sistema internacional passou a ser a multipolar, difundida no país anteriormente por Primakov. O mundo era enxergado como um sistema de interação entre diferentes polos, liderados por potências, e essas, por sua vez, tomavam as decisões pelos demais países. Esses Estados com um poder menor devem adequar as suas políticas nacionais aos interesses das potências e ao que for decidido por elas. Assim, ficou claro que o comprometimento dos governos russos no início do século XXI não era com o multilateralismo, e sim com a multipolaridade.

Apesar de os dois [termos] serem frequentemente confundidos, eles são fenômenos muito diferentes. Enquanto multilateralismo é inclusivo, multipolaridade é definida pela sua exclusão. [...] Ela é baseada em uma “oligarquia global”, onde poucas potências coletivamente administram as questões internacionais, com Estados menores tendo apenas papéis pequenos⁵² (LO, 2015, p. 76, tradução própria).

Dessa forma, para além da multipolaridade, é possível inferir que a Rússia se preocupou não com o multilateralismo no sentido original, mas com um multilateralismo seletivo. Por fim, esse conceito de multipolaridade, derivado da balança de poder, se transformou no conceito de policentrismo. Lo (2015) atenta que o motivo da mudança é incerto, mas que o mais provável é o esgotamento do termo multipolaridade, ou ordem multipolar, já que ele passou a ser relacionado meramente com competição estratégica. O termo policentrismo, por outro lado, renovou a discussão e trouxe um teor civilizacional para ela.

O último conceito de política externa destacado por Lo (2003) é o de esferas de influência, ou “esferas de interesses vitais”, como era chamado no governo de Yeltsin. Nesse período, as esferas foram agrupadas em duas categorias: a periferia imediata da Rússia, que englobavam os países do espaço pós-soviético; e os Estados que participavam do Pacto de Varsóvia, incluindo o Leste Europeu e a Europa Central. Entretanto, apesar da classificação, o conceito permaneceu vago. “[...] Ficou claro desde o início que não haveria reconstituição territorial, mesmo que parcial, do Estado soviético, assim como foi reconhecido que a rápida ocidentalização do Leste Europeu e da Europa Central era irreversível”⁵³ (LO, 2003, p. 81,

⁵² Although the two [terms] are frequently conflated, they are very different phenomena. Whereas multilateralism is inclusive, multipolarity is defined by exclusiveness. [...] It is based on a “global oligarchy,” whereby a few great powers collectively manage world affairs, with smaller states playing only bit parts.

⁵³ [...] It was clear from the beginning that there would be no territorial reconstitution, however partial, of the Soviet state, just as it was recognized that the rapid Westernization of Central and Eastern Europe was irreversible.

tradução própria). Todavia, o governo de Yeltsin insistia para que todos os demais países levassem em consideração os interesses russos sobre essas regiões, o que o levou a estacionar forças de *peacekeepers* em algumas áreas dentro da CEI, como na Ossétia do Sul e na Abecásia, para assegurar esses interesses. Por consequência, a Rússia ganhou a reputação de imperialista e não conseguiu reforçar os seus interesses nessas regiões.

Esse conceito deu origem à prática de protesto – e interferência – contra a atuação do Ocidente nessas zonas de influência russas. Lo (2003) nota que os momentos de maior atenção dada ao espaço pós-soviético foram consequência da aproximação da OTAN da região, seja por exercícios militares ou por acordos políticos. Do mesmo modo, o interesse russo sobre o Leste Europeu e a Europa Central apenas foi despertado a partir da atuação da OTAN na Guerra do Kosovo. A chegada de Putin ao poder instituiu uma estratégia contrária à de Yeltsin sobre as esferas de influência. Esse conceito parou de ser mencionado em discursos e documentos governamentais da Rússia, pois a sua mensagem imperialista ofendia os países da região e desafiavam os atores ocidentais, como a OTAN e os Estados Unidos. Por outro lado, os laços entre a Rússia e esses Estados nunca foram tão fortes e em tantas áreas diferentes desde o fim da URSS. Portanto, Putin não abandonou o conceito de esferas de influência, mas modernizou a ideia por trás dele, trazendo para o século XXI uma forma mais discreta de manutenção dos seus interesses nessas áreas.

3.3 A redemocratização e a crise da década de 1990

Levando em consideração essa discussão sobre as tradições de política externa e os conceitos que elas mobilizam, é necessário contextualizá-los, primeiramente, no momento político-econômico que a Rússia vivia na virada do século XXI, o que é feito nessa seção. Só assim poderá ser feita a contextualização dos discursos que serão analisados, englobando os governos de Putin e Medvedev. A partir da ascensão de Mikhail Gorbachev ao governo soviético, da sua relativa liberalização política e do NPE, a oposição conservadora ao seu governo se fortaleceu e passou a englobar grupos militares e do PCUS, e representantes das correntes estatista e civilizacionista. Ambas vertentes concordavam que as novas políticas nesse sentido levariam à desintegração política e social da URSS, e os seus representantes defendiam caminhos contrários, como a modernização militar (Estatismo) e o retorno aos valores socialistas (Civilizacionismo).

À medida que as reformas políticas não alcançavam as expectativas do povo e as negociações com líderes ocidentais foram sendo feitas com bons resultados, a confiança popular

no Ocidente passou a crescer. Assim, o discurso dos ocidentalistas liberais passou a receber maior atenção e uma nova coalizão foi formada nessas diretrizes pelos representantes de parte da *nomenklatura* (grupo dirigente da URSS), da classe média soviética, dos intelectuais liberais e de algumas repúblicas étnicas. Esse grupo tinha um pensamento oposto ao dos conservadores, já que consideravam a reforma doméstica que estava sendo implantada lenta e inconsistente, e o Novo Pensamento Político deficiente de valores humanos comuns no Ocidente. Foi em meio a esse contexto político que Boris Yeltsin, um secretário do PCUS, se tornou o líder da coalizão ocidentalista e, posteriormente, líder do Soviete Supremo (TSYGANKOV, 2013).

Os resultados anticomunistas das eleições na Polônia e na Hungria e a queda do muro de Berlim, ambos em 1989, desacreditaram ainda mais o sistema soviético e deram grande espaço para os ocidentalistas, os principais críticos de Gorbachev. Assim, em junho de 1991, Yeltsin se tornou o presidente da URSS e, em dezembro do mesmo ano, com o desmantelamento da URSS, o primeiro presidente da Federação Russa (TSYGANKOV, 2013). Os primeiros anos da Rússia pós-soviética foram marcados, então, por um governo majoritariamente ocidentalista liberal, e entre os seus principais representantes estavam o presidente Boris Yeltsin, o ministro das relações exteriores Andrei Kozyrev, o primeiro ministro Igor Gaidar, o conselheiro presidencial Gennady Burbulis e o chefe do Comitê de Propriedade Estatal Anatoly Chubais. As vertentes civilizacionista e estatista permaneceram marginalizadas durante os primeiros anos do mandato de Yeltsin devido à sua associação com a URSS (CLUNAN, 2009).

Como foi introduzido na seção 2.1, os ocidentalistas defendiam um curso de política externa que integrasse a Rússia ao Ocidente através da assimilação de valores da civilização ocidental e de uma reforma político-econômica de cunho liberal. Isso englobaria valores individualistas e a implantação de uma economia de mercado e de uma democracia política. Para alcançar esses objetivos, o governo instaurou, em 1992, a chamada “terapia de choque”, que consistiu em “[...] uma liberalização de preços radical e rápida e a abertura dos mercados russos para a competição estrangeira seguida por uma rápida privatização por *vouchers* [que] iria efetivamente criar uma tábula rasa na qual instituições liberais de mercado poderiam ser criadas”⁵⁴ (CLUNAN, 2009, p. 121-122, tradução própria). Essa política econômica controversa somada à radical mercantilização russa foi planejada a fim de atrair investimento estrangeiro, principalmente estadunidense, o que fez com que, quando as reformas apenas pioraram a crise econômica do país, o povo culpasse o Ocidentalismo que ocupava o governo

⁵⁴ [...] radical and rapid price liberalization and the opening of Russian markets to foreign competition followed by quick voucher privatization would effectively create a tabula rasa on which liberal market institutions could be inscribed.

e os países e organizações ocidentais (TSYGANKOV, 2013; CLUNAN, 2009). Essa derrota dos ideais liberais fez com que Yeltsin direcionasse a política externa do país para uma vertente mais nacionalista e estatista, e o modelo estadunidense passou a ser visto como inapropriado para ser aplicado na Rússia (ZEVELEV; KUCHINS, 2012).

Essa mudança de paradigmas no governo de Yeltsin se deu em meio a uma crise constitucional, em 1993, que foi a resposta ao pedido do presidente por uma nova Constituição que o permitisse governar por decretos, ou seja, tornar oficial e permanente o que já era feito de forma temporária. Esse pedido foi negado pelo Parlamento russo e, ao longo desse ano, houve conflitos entre o Executivo e o Legislativo pelo controle do desenvolvimento do país e da Constituição. Eventualmente, o Parlamento votou para a realização de um *impeachment* contra Yeltsin, que, em resposta, o dissolveu e convocou novas eleições parlamentares. Por fim, os políticos da oposição se negaram a deixar o Parlamento e permaneceram no prédio com outros apoiadores armados; Yeltsin ordenou ao Exército o bombardeamento e a ocupação do prédio, deixando mais de 100 mortos e 500 feridos (CLUNAN, 2009).

As novas eleições planejadas por Yeltsin aconteceram em dezembro de 1993 para os dois órgãos parlamentares russos: Assembleia Federal, a câmara alta, e Duma, a câmara baixa. A nova Constituição foi aprovada, concedendo poderes extraordinários ao presidente e enfraquecendo os poderes legislativos. No que diz respeito à composição das cadeiras parlamentares, assim como no antigo Parlamento, os ocidentalistas ocupavam a minoria, enquanto os restauracionistas passaram a dominar o Legislativo e a bloquear a agenda de reforma de Yeltsin. Entretanto, isso já não era um impedimento para o presidente, que podia legalmente governar através de *diktats*. Além do seu governo por decretos, ele também tomou outras atitudes que o deixou conhecido nos círculos políticos como “Czar Boris”, como a nomeação de amigos para cargos no seu gabinete e a mudança do nome do país sem a consulta ao Parlamento. Essas medidas autocratas fizeram com que Yeltsin perdesse diversos aliados, que se uniram aos seus oponentes ideológicos, como foi o exemplo de Sergei Karaganov e Vladimir Lukin, alguns dos que passaram a adotar posições estadistas (CLUNAN, 2009).

Pode ser argumentado que a mudança de poder do Ocidentalismo para o Estatismo aconteceu quando o governo ainda estava sob a administração liberal de Yeltsin e Chubais, em 1993, e foi uma resposta ao Parlamento russo, que já fazia pressões de viés nacionalista sobre o Executivo até mesmo antes da crise constitucional (LYNCH, 2001). Além disso, as eleições parlamentares de 1993 confirmaram ainda mais essa tendência ao elegerem uma maioria parlamentar com ideias mais agressivas e antiocidentais, como o representante do Partido Liberal Democrata, Vladimir Zhirinovskiy (KUCHINS; ZEVELEV, 2012). Por esse motivo,

Yeltsin se afastou das ideias ocidentalistas liberais e passou a seguir uma linha de “nacionalismo pragmático”. Se, no fim de 1992, o Ocidentalismo já perdia espaço fora do governo de Yeltsin; em 1994, ele entrou em declínio até mesmo dentro do governo. O Conceito de Política Externa da Federação Russa lançado em janeiro de 1993 marcou a marginalização da corrente no discurso oficial do governo e, no mês seguinte, Yeltsin apontou políticos estatistas para o seu conselho consultivo privado. Para primeiro ministro ele nomeou o estatista Viktor Chernomyrdin (CLUNAN, 2009).

Em 1995, Yeltsin iniciou sua campanha em preparação para a eleição presidencial do ano seguinte, em meio a uma grave doença cardíaca e a um contexto de extrema impopularidade. A Primeira Guerra da Chechênia havia iniciado no ano anterior, os padrões de vida da população continuavam baixos, a crise econômica persistia, as suas atitudes eram vistas como autárquicas e a hiperinflação fez com que os salários reais caíssem 50%. Assim, Yeltsin passou a defender a autoimagem de grande potência mundial e hegemona regional da Rússia com cada vez mais frequência, tentando se adequar às ideias nacionalistas predominantes. Chubais foi nomeado o seu Chefe de Campanha Eleitoral e, para arrecadar dinheiro, implantou a política de “empréstimos-por-ações” (“*loans-for-shares*”, em inglês). Ela determinou a venda de ações das principais indústrias estatais, como as dos setores de energia e minerais, para um pequeno grupo de empresários, conhecidos como oligarcas. Em seguida, estes emprestaram dinheiro para que o governo pagasse suas dívidas e financiasse a campanha de Yeltsin. Por fim, eles venderam as ações para si mesmos através de empresas fantasmas por preços baixíssimos. Essa política resultou na privatização rápida de quase toda a indústria russa, sem criar um mercado competitivo nem diminuir os subsídios estatais. Yeltsin ganhou a eleição, mas passou a ser associado com capitalismo oligárquico e corrupção (CLUNAN, 2009).

Um marco importante para a completa marginalização do Ocidentalismo foi a demissão de Kozyrev em janeiro de 1996 e a nomeação de Eugene Primakov, um estatista balanceador de grandes potências, em seu lugar. Ele defendia que a Rússia era uma potência global em um mundo marcado pela multipolaridade e que a relação do país com o Ocidente deveria ser baseada na igualdade, e não no controle de um pelo outro. Além disso, Primakov buscava relembrar o papel histórico da Rússia na Eurásia, sendo tão conectada com a Europa quanto com a Ásia (CLUNAN, 2009). O novo ministro das relações exteriores conseguiu diversos avanços na política externa russa: ele auxiliou a resolução de novos conflitos em países do espaço pós-soviético, como no Tajiquistão e na Moldávia; desenvolveu novos projetos econômicos e de segurança para uma aproximação entre esses países tendo a Rússia como líder; deixou de tolerar tentativas estadunidenses de ditar as atitudes russas sobre os Bálcãs, o Iraque

e o espaço pós-soviético, mesmo que ainda dependesse de organizações ocidentais (TSYGANKOV, 2013); e assinou uma declaração com a China sobre o seu compromisso comum para um mundo multipolar, como foi apontado na seção anterior. Primakov ainda criticou o unilateralismo estadunidense e o seu uso da força sem a autorização da ONU, ao mesmo tempo em que buscou um relacionamento especial com a OTAN e outras instituições ocidentais, mostrando a autonomia da sua política externa (CLUNAN, 2009).

Apesar de ter grande aprovação popular a princípio, Primakov foi perdendo apoio quando o projeto de aproximação do antigo espaço soviético se provou extremamente geopolítico sem uma base econômica que o acompanhasse, o padrão de vida da população continuou baixo e a economia se manteve estagnada – sem novos investimentos estrangeiros e sofrendo com o peso da dívida externa. Ademais, Primakov buscou melhorar a relação do país com a OTAN para desmistificar o novo medo cultural do Ocidente na Rússia, e propôs um triângulo estratégico com a China e a Índia para balancear o crescimento dos EUA. No entanto, a intervenção da OTAN na Iugoslávia e a marginalização da Rússia na Guerra do Kosovo, ambas em 1999, afastou a Rússia ainda mais do Ocidente e desacreditou por completo o primeiro ministro (TSYGANKOV, 2013).

Sobre o auxílio financeiro internacional ao Estado, Yeltsin recebeu empréstimos do Banco Mundial e do FMI ao longo de todo o seu governo que o ajudaram a estabilizar a economia; apenas em 1996 foram US\$10 bilhões de auxílio do último. Ainda assim, a economia se estagnou, os serviços sociais entraram em colapso e a pobreza atingiu níveis elevadíssimos, fazendo com que a população permanecesse cética em relação à essas organizações internacionais. Já os países ocidentais, aprovavam os empréstimos pois eles significavam a implantação de instituições de modelo ocidental no país, o que não aconteceu. Quando a crise internacional do câmbio atingiu a Rússia, em agosto de 1998, o governo desvalorizou o rublo e deu o calote nas suas dívidas com essas organizações. Isso aumentou ainda mais a indignação pública com o governo de Yeltsin, que não conseguiu convencer o Ocidente a emprestar novas quantias mesmo com a Rússia em processo de entrada para o G-7, e também com o Ocidente em geral, que participava das Guerras da Iugoslávia, da Guerra do Iraque e da expansão da OTAN para o Leste (CLUNAN, 2009).

Em agosto de 1999, Primakov foi demitido como primeiro ministro e, para o seu lugar, foi apontado Vladimir Putin, um político da vertente estatista desenvolvimentista. Ele não era conhecido no meio político, mas ganhou o apoio definitivo da elite quando a Segunda Guerra da Chechênia (1999-2009) se iniciou com os rebeldes separatistas estendendo suas operações para Daguestão, a capital da província, e Putin enviou quase 100.000 tropas para conduzir

“operações antiterroristas”, retomando inicialmente o controle da região. Com a renúncia de Yeltsin ao poder em dezembro de 1999, Putin se tornou presidente temporariamente e, em maio de 2000, foi eleito oficialmente presidente da Federação Russa (CLUNAN, 2009).

3.4 Política externa russa no século XXI

Apesar de ter um posicionamento semelhante ao de Primakov sobre política externa no início do seu primeiro mandato, Putin tomou uma direção diferente à do ex-ministro em relação à inserção da Rússia na economia mundial e à relação do governo com os países ocidentais. Primakov defendia uma competição internacional simbólica, em que o importante era participar dos principais grupos de grandes potências para que a Rússia também fosse reconhecida como tal. Já Putin acreditava que a competição voltada para realizar a modernização e o desenvolvimento interno seria a chave do reconhecimento internacional e do fortalecimento do Estado. Ele buscava inclusão do país não apenas em “clubes” de potências mundiais, como o G-7, mas também na economia ocidental como um todo. Primakov procurou estabelecer a primazia russa, enquanto Putin construiu ativamente a base para o *status* internacional do país (TSYGANKOV, 2013; CLUNAN, 2009). Além disso,

[o] discurso oficial de política externa se afastou da retórica hostil sobre oposição ao poder estadunidense para a cooperação estratégica e esforços para facilitar o desenvolvimento econômico da Rússia. Ele acalmou os críticos domésticos com a sua forte posição estatista sobre restaurar o poder da Rússia, a sua manipulação habilidosa de símbolos nacionais e, especialmente, sua posição inequívoca sobre a contenção da insurgência na Chechênia⁵⁵ (CLUNAN, 2009, p. 132, tradução própria).

Portanto, como defendeu Clunan (2009), o primeiro governo de Putin (2000-2004) foi marcado pela centralização do poder político nas mãos do Estado e pela recuperação econômica. A construção ideológica difundida nesse período e consolidada ao longo dos seus anos de governo foi a de “democracia administrada ou soberana”, que envolveu reformas constitucionais para a maior centralização do poder e enfraquecimento das repúblicas, controle de financiamento estrangeiro de Organizações Não-Governamentais (ONGs), leis de fiscalização da mídia para limitar a influência estrangeira sobre a população russa e perseguição dos oligarcas (GILES, 2017). Ademais, o presidente recuperou o controle do Kremlin ao

⁵⁵ "Official foreign policy discourse shifted away from hostile rhetoric about countering U.S. power to strategic cooperation and efforts to facilitate Russia's economic development. He mollified domestic critics with his strong statist position on restoring Russia's might, his skillful manipulation of national symbols, and, most fundamentally, his unequivocal stand on squelching the insurgency in Chechnya".

empregar veteranos e ex-colegas do serviço de inteligência e integrantes do partido aliado Rússia Unida para cargos elevados, encarregou os oficiais do Kremlin de administrar as principais posses do Estado e restringiu o processo de tomada de decisão sobre política externa a um grupo pequeno. Essas medidas criaram uma estrutura de “poder vertical” que favoreceu os aliados de Putin e a manutenção do controle deste sobre os assuntos de Estado (TRENIN, 2013).

Putin conseguiu o apoio das correntes ocidentalista, estatista e restauracionista logo no início do seu governo ao aderir a propostas diferentes que agradassem a todos e, assim, arquitetou o que ficou conhecido como “Consenso Putin”, que permitiu uma administração estável e sem conflitos sobre política externa (LO, 2015). Os ocidentalistas concederam o seu apoio ao governo devido à promessa feita por ele de um fortalecimento do Estado atingido através de desenvolvimento econômico em cooperação com empresas privadas. Para esse propósito, supostamente seriam realizadas a liberalização da regulamentação estatal e a reforma do sistema jurídico. Concomitantemente, o objetivo da modernização nacional seria para transformar a Rússia em uma grande potência, o que ganhou o apoio dos estatistas e restauracionistas (CLUNAN, 2009).

Em oposição às políticas de Yeltsin, Putin compreendia a liberalização econômica não como um fim em si mesma, mas como um meio de fortalecer o Estado, garantindo seu poder e autoridade doméstica e internacional. Seguindo essa visão, um pacote de leis econômicas liberais foi aprovado que reduziu os benefícios de bem-estar e subsídios públicos, estabilizou os direitos de propriedade e implantou um novo código tributário introduzindo o imposto único. Ao mesmo tempo, a desvalorização do rublo desencorajou a importação e fortaleceu as indústrias domésticas, a otimização da arrecadação pública permitiu o desenvolvimento de orçamentos mais efetivos, e a alta do preço internacional do petróleo permitiu ao Estado pagar salários a empregados que não recebiam desde a década anterior. A elevação do padrão de vida e o crescimento econômico acarretados por essas medidas fizeram com que o “Consenso Putin” se consolidasse também em meio à população (CLUNAN, 2009).

Nos primeiros anos do governo, o enfoque econômico também se manifestou na política externa e, de acordo com Bobo Lo (2003), ela pode ser melhor caracterizada pelo termo determinismo econômico. O governo preferiu evitar noções ideológicas de amigo e inimigo no âmbito internacional, dando enfoque apenas a benefícios econômicos, na crença de que a política externa ativa eventualmente se traduziria em prosperidade socioeconômica doméstica. Assim, houve a junção de noções de geopolítica e geoeconomia, em que Putin buscava atingir seus objetivos econômicos ao mesmo tempo em que projetava a Rússia internacionalmente

como grande potência, já que a modernização doméstica, na sua linha de pensamento, significaria reconhecimento dos demais países. Um exemplo da combinação das duas ideias foi a exploração da vulnerabilidade econômica dos aliados históricos Geórgia e Ucrânia por parte da Rússia, que será explorada ao longo dessa dissertação, já que esses países dependem da energia russa. Para demonstrar seu poder sobre esses Estados, Putin utilizou os argumentos econômicos de responsabilidade financeira dos devedores e de direito do credor de cortar os suprimentos se não for pago (LO, 2003).

Sobre a relação da Rússia com o Ocidente, a partir dos ataques terroristas aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, o relacionamento entre os dois países se estabilizou e a Rússia buscou construir uma aliança entre eles (TRENIN, 2013). Esse primeiro *reset* entre a Rússia e os Estados Unidos consistiu em algumas medidas conciliatórias como a não objeção sobre a instalação de bases militares estadunidenses nas repúblicas do espaço pós-soviético. Além disso, Putin foi um dos primeiros presidentes a apoiar a invasão no Afeganistão e a “Guerra ao Terror”; ao mesmo tempo em que não mostrou grande revolta sobre a onda de expansão da OTAN em 2004 e a saída dos Estados Unidos do Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (sigla ABM, em inglês) em 2002 (KUCHINS; ZEVELEV, 2012; CLUNAN, 2009). No que se refere à União Europeia, Putin iniciou o planejamento de um mecanismo de integração com essa organização que ficou conhecido como a “Escolha Europeia” da Rússia, mas que só tomaria forma nos próximos governos (TRENIN, 2013).

A partir de 2003, a relação com os Estados Unidos, particularmente, começa a entrar em crise com a Guerra do Iraque, já que a Rússia não apoiou a ação estadunidense e ameaçou usar o seu poder de veto no CSNU sobre qualquer resolução autorizando o uso da força (CLUNAN, 2009). Com o início do segundo mandato de Putin em 2004, se inaugura um período de maior assertividade na política externa e afirmação da independência estratégica do Ocidente que durou todo esse governo (TRENIN, 2013). No fim deste ano, as relações com os Estados Unidos chegaram ao seu pior desde 1991, com o governo alegando imposição de reformas políticas e econômicas sobre a Rússia para reduzir a sua importância na região. Isso ocorreu devido à atuação dos Estados Unidos na Revolução Rosa na Geórgia (2003) e na Revolução Laranja na Ucrânia (2004), quando procurou instalar regimes pró-Ocidente para supostamente atingir, também, o regime russo. O atrito entre os dois países se acentuou ainda mais devido às atitudes controversas de Putin na Chechênia e à sua chantagem econômica sobre a Ucrânia ao subir o preço do gás natural em dezembro de 2005 (LO, 2015; CLUNAN, 2009).

A Segunda Guerra da Chechênia, no seu início em 1999, havia proporcionado a Putin o apoio popular russo e o vencimento das eleições presidenciais; em 2003, a aprovação

internacional diminuiu drasticamente após denúncias de violações aos direitos humanos; já em 2004, o apoio doméstico caiu após a morte de 331 reféns em uma escola em Beslan em um tiroteio com os rebeldes (CLUNAN, 2009). As críticas do Ocidente à Rússia fizeram com que Putin se afastasse mais ainda desses países, pois a Rússia apoiou a “Guerra ao Terror” e, em resposta, o Reino Unido abrigou um líder rebelde checheno e os Estados Unidos trataram os revoltosos como “combatentes pela liberdade”⁵⁶ ao invés de terroristas, concederam asilo político e permitiram que missões chechenas fizessem propaganda anti-Rússia no seu país. Portanto, mesmo concordando sobre a importância do combate ao terrorismo, os governos russo e estadunidense passaram a discordar sobre o que era terrorismo e de qual forma combatê-lo (SERGUNIN, 2016). Devido aos motivos listados acima, Putin tentou limitar a presença dos Estados Unidos na região, estabelecendo organizações regionais multilaterais com as repúblicas centro-asiáticas e a China e pressionando para a saída das bases militares estadunidenses na região (CLUNAN, 2009).

A partir desses conflitos com os países ocidentais, o pensamento de Putin sobre segurança se alterou drasticamente, cedendo maior atenção ao chamado “estrangeiro próximo”, que engloba os países que compunham a URSS. Uma nova percepção foi desenvolvida por este governo no que se refere ao papel de liderança da Rússia na região, já que ela não conseguiria ser uma potência regional, muito menos global, se não mantivesse sua posição principal no espaço pós-soviético. Assim, Putin procurou reanimar o sistema de segurança coletiva do CEI como proteção de fronteiras comuns, sistema de defesa aéreo único e criação de forças de reação rápida coletivas, se protegendo de interferências externas e integrando a região (SERGUNIN, 2016; LO, 2015).

Outro resultado da frustração do presidente Putin com as políticas ocidentais foi o seu discurso crítico aos Estados Unidos e à OTAN na Conferência de Segurança de Munique em 2007. O primeiro foi denunciado por dominação monopolística das relações internacionais para criar uma ordem unipolar e por desrespeito à soberania de outros países; e a última foi censurada pela sua expansão em direção aos países do Leste Europeu, encurralando a Rússia. Outro fator que incentivou Putin a fazer esse discurso foi, de acordo com Dmitri Trenin (2013), a crença de que ele não havia nada a perder, pois a Rússia crescia nesse período entre 6 e 7% ao ano, a sua dívida com o Clube de Paris havia sido paga antecipadamente em 2006 e, nos meses anteriores ao discurso, a dívida de US\$16,8 bilhões foi paga ao FMI. Isso criou uma percepção de que a Rússia estava crescendo enquanto o “momento unipolar” dos Estados Unidos chegava

⁵⁶ Tradução própria para o termo, em inglês, *freedom fighters*.

ao fim e que ela poderia suportar economicamente qualquer retaliação ocidental (LO, 2015; KUCHINS, ZEVELEV, 2012).

Esse crescimento exacerbado da Rússia no segundo mandato de Putin foi sustentado pela disparada do preço das *commodities* e pelo *boom* na energia mundial. O preço do petróleo quadruplicou entre 2004 e 2008 e a demanda global por energia disparou devido ao crescimento rápido dos países asiáticos (LO, 2015). Sendo a Rússia um país exportador de, principalmente, petróleo e gás natural, se iniciou um período de crescimento abrupto que deu forças para a linha de pensamento que defendia o *status* de grande potência do país. Ao longo do segundo governo de Putin, estatistas mais moderados e ocidentalistas passaram a discordar de algumas das suas atitudes e apontaram que ele estava se preocupando mais com o seu orgulho ferido por outros países do que com a realidade, diferentemente do que ele pregava. Para eles, a Rússia seria uma potência média assim como África do Sul, Brasil e Indonésia, e o desenvolvimento econômico interno os auxiliaria a atrair investimentos e ter reconhecimento internacional mais do que a sua posição em relação aos Estados Unidos (CLUNAN, 2009).

Foi nesse contexto de crescimento econômico e assertividade internacional que Dmitri Medvedev subiu ao poder em 2008, com Putin como primeiro ministro. O novo presidente anunciou que não tinha pretensões de modificar a política externa do governo anterior, principalmente o que era relacionado a segurança⁵⁷, se mantendo em um curso cooperativo nas relações internacionais. No entanto, o início do seu governo foi marcado por dois conflitos regionais envolvendo a Rússia: a Guerra Russo-Georgiana, que será apresentada com mais detalhes no capítulo 4, e as “guerras por gás” com a Ucrânia, discutida o capítulo 5. O primeiro conflito se iniciou oficialmente em 7 de agosto de 2008 e perdurou pelos 5 dias seguintes, mas os embates militares entre a região separatista Ossétia do Sul e a Geórgia vinham acontecendo desde o desmantelamento de URSS, o que fez com que o governo de Tbilisi perdesse o controle sobre a região. Essa disputa militar mostrou para o governo russo o quanto o país estava despreparado para uma guerra, tendo havido uma grande perda em equipamento e forças militares (SERGUNIN, 2016). Até os dias atuais é possível ver o impacto dessa guerra no orçamento do governo russo, que aumentou o gasto com o Exército exorbitantemente (GILES, 2017).

⁵⁷ Medvedev deu continuidade ao projeto de Putin de fortalecer o sistema de segurança coletivo da CEI; em 2009, assinou um acordo com o presidente da Belarus, Alexander Lukashenko, para a criação de um sistema de defesa de aérea comum dos dois países e finalizou as negociações para as forças coletivas de reação rápida entre os CEI (SERGUNIN, 2016).

As “guerras por gás” com a Ucrânia foram uma série de disputas entre empresas ucranianas e russas por dívidas, suprimentos e preços do gás natural. Essas desavenças escalaram até que os russos passaram a usar táticas coercitivas de chantagens e ameaças que envolveram diretamente os países europeus, pois estes dependem do gás russo que passa pela Ucrânia (GILES, 2017). A Rússia chegou a cortar o fornecimento de gás para a Ucrânia entre 2005 e 2007 e, em alguns momentos a acusou de desviar parte do gás russo. As repercussões dessas guerras econômicas mostraram a vulnerabilidade do setor energético russo, que é completamente dependente dos países de transição para que o gás natural chegue nos países europeus. Pensando nisso, Medvedev propôs tratados de segurança energética para os países ocidentais e articulou um mecanismo de controle internacional para o monitoramento do processo de fornecimento de energia. Apesar dessa abertura do presidente russo, os Estados Unidos acabaram rejeitando as propostas, que eventualmente perderam força política (SERGUNIN, 2016).

Além desses dois conflitos regionais, o início do governo de Medvedev coincidiu também com a crise financeira internacional de 2008, que fez o preço do barril de petróleo bruto cair de US\$129 para US\$38 e o crescimento do país de 8% em 2008 para -7,9% em 2009. Os mesmos fatores que impulsionaram o rápido crescimento econômico – grande demanda por energia e alta do preço do petróleo – fizeram com que a Rússia fosse extremamente vulnerável à crise. O governo precisou gastar um terço da sua reserva de ouro e moeda estrangeira para estabilizar a economia e pedir crédito urgente para a China para salvar as empresas petrolíferas Rosneft e Transneft. Sobre a reação popular russa, Lo (2015) argumentou que a crise colocou à prova o “contrato social” de Putin, que consistia no crescimento dos salários e do padrão de vida em troca de aquiescência sobre as suas atitudes políticas. Esse período também mostrou ao governo russo que ele ainda era muito dependente do Ocidente, que a liderança econômica ocidental foi enfraquecida, que a recuperação da Rússia foi mais rápida que a dos países ocidentais, e que o país precisaria diversificar sua economia e as suas relações para não sofrer consequências tão drásticas em uma crise futura.

Medvedev era formalmente encarregado da política externa - função tradicional do presidente da Rússia -, e, no início, ele realmente exerceu poder sobre esta pasta; mas, ao longo do seu governo, sua influência foi diminuindo. Entre 2008 e 2010, ele foi um ator importante no segundo *reset* com os Estados Unidos, conseguiu apoio da elite política para a sua iniciativa de uma “nova arquitetura europeia de segurança”, foi proeminente na intervenção na Líbia e lançou a “parceria para modernização” (P4M) com a UE. A partir do fim 2010, a sua influência na política externa começou a decair devido à Primavera Árabe, às tensões com os Estados

Unidos, à falta de interesse ocidental nas suas propostas para a segurança euro-atlântica, aos interesses conflitantes de atores importantes do cenário doméstico como Igor Sechin (presidente da Rosneft) e Sergei Ivanov e à relutância de Putin em aceitar outra fonte de poder que não a dele (LO, 2015).

Medvedev era percebido pelos governos ocidentais como mais moderno e complacente que Putin. Essa aceitação pode ser vista na visita de Medvedev à Alemanha em 2011, quando a chanceler Angela Merkel falou publicamente da sua preferência pela candidatura do russo à eleição no ano seguinte (TRENIN, 2014). O presidente tinha uma visão de mundo mais liberal, não tendo seguido uma carreira militar como Putin e sendo um advogado adepto ao setor privado (SEGRILLO, 2011), e não seguia uma linha de pensamento estatista, o que fez com que o então presidente estadunidense Barack Obama esperasse uma nova parceria duradoura com a Rússia, mas, ao longo do mandato, Medvedev não se mostrou tão pró-Occidente nem tão reformista quanto Obama imaginava (KUCHINS; ZEVELEV, 2012; LO, 2015). Os Estados Unidos e a Rússia progrediram em diversas questões que permaneciam em um impasse durante anos, as mais significativas foram a Rede de Distribuição do Norte⁵⁸ (NDN, em inglês), em 2009, e o novo acordo START⁵⁹, em 2010. O progresso das relações contribuiu, ainda, para a aceitação da Rússia na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2010, e para a persuasão de países como a Geórgia a buscarem também certa aproximação com a Rússia (LO, 2015). A possibilidade de aceitar a Ucrânia e a Geórgia na OTAN foi deixada de lado (KUCHINS; ZEVELEV, 2012).

O governo dos Estados Unidos apostou em Medvedev como uma alternativa democrática liberal à Putin, que realizaria a modernização russa e colaboraria com o *reset*. Entretanto, Obama não esperava que Medvedev não fosse tão influente na condução da política externa e nem dos assuntos domésticos. Em 2011, alguns conflitos surgiram entre os dois países: a então Secretária de Estado Hilary Clinton acusou a Rússia e a China de “estarem do lado errado da história” pela participação destes na Guerra Civil da Síria em oposição aos Estados Unidos, e expressou publicamente seu apoio às manifestações anti-Putin de 2012; somado à aprovação no Congresso estadunidense o Ato Magnitsky, para identificar oficiais russos acusados de abuso aos direitos humanos e impedir a sua entrada no país. Provando a

⁵⁸ O NDN foi uma série de acordos concebidos pelos Estados Unidos para conectar os portos Cáspios e Bálticos com o Afeganistão através da Rússia (CENTRAL ASIA'S NORTHERN..., 2009) que possibilitaram o deslocamento de grandes quantidades de bens e de mais de 400.000 tropas estadunidenses para o território afegão entre 2010 e 2012 (LO, 2015).

⁵⁹ O novo Tratado de Redução de Armas Estratégicas foi concebido para substituir o anterior, que venceu em 2009, e determinou que a Rússia e os Estados Unidos reduziriam a quantidade das suas ogivas nucleares de 2.200 para 1.550 ao longo dos sete anos seguintes (OBAMA E MEDVEDEV..., 2010).

persistência da influência de Putin, no mesmo ano a Duma retaliou com a aprovação da lei Dima Yakovlev, que proibiu a adoção de crianças russas por cidadãos estadunidenses. No âmbito doméstico, o “Consenso Putin” foi desafiado quando vozes dissidentes questionaram os possíveis custos da deterioração das relações com os Estados Unidos e a Europa e da vulnerabilidade internacional da Rússia (LO, 2015).

Nessa conjuntura política, Putin anunciou a sua candidatura para a eleição presidencial de 2012, o que fez com que o país irrompesse em grandes manifestações contra a sua nomeação. Putin passou a enfatizar a política externa na sua campanha de forma jamais vista na Rússia, acusando os Estados Unidos de interferir nos assuntos internos da Rússia e de organizar e financiar a sua oposição. O governo estadunidense foi retratado como o principal inimigo da Rússia, pois ocupava uma posição de superpoder na arena internacional e representava uma influência subversiva internamente (LO, 2015). Putin também acusou a sua oposição de ser apenas um instrumento dos Estados Unidos para enfraquecer o país e retratou a si mesmo e aos seus aliados como patriotas defendendo a independência e a integridade da Rússia (TRENIN, 2013).

O antiamericanismo de Putin também continha elementos substanciais de cálculo. Ele reconheceu que muitos dos pilares de legitimidade que o Kremlin havia dado como certo – controle político dominante, consenso da elite, crescimento econômico e grande apoio público (ou complacência) – estavam desmoronando, e que novas fontes de legitimidade teriam que ser encontradas e as antigas revividas. Nessas circunstâncias, a distinção entre política externa e doméstica evaporou. Atacar Washington não era mais apenas para manejar os Estados Unidos, mas se tornou uma extensão da política doméstica por outros meios. O risco de uma nova crise nas relações bilaterais perdeu a cor comparado com o imperativo de preservar poder a todo custo⁶⁰ (LO, 2015, p. 24 e 25, tradução própria).

Em março de 2012, Putin se tornou novamente presidente da Federação Russa, o que desmoralizou a oposição liberal, e expandiu a presença do governo para áreas que não eram controladas anteriormente, como as redes sociais (TRENIN, 2013; LO, 2015). A percepção antagônica sobre os Estados Unidos permaneceu, como Lo (2015) apontou acima. Alguns acordos internacionais, como o Programa de Nunn-Lugar para a redução da ameaça nuclear, foram renegociados ou cancelados; os funcionários do governo foram aconselhados a declarar suas posses no exterior e manter seu capital na Rússia; e o governo exigiu que a Agência dos

⁶⁰ "Putin's anti-Americanism also contained substantial elements of calculation. It recognized that many of the pillars of legitimacy the Kremlin had taken for granted—dominant political control, elite consensus, economic growth, and broad public support (or compliance)—were crumbling, and that new sources of legitimacy would have to be found and old ones revived. In these circumstances the distinction between domestic and foreign policy evaporated. Attacking Washington was no longer part of managing the United States. But became an extension of domestic politics by other means. The risk of a new crisis in bilateral relations paled into insignificance compared with the imperative of preserving power at all costs".

Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional encerrasse suas operações no país, mesmo que o seu trabalho fosse em prol do desenvolvimento doméstico russo. Putin passou a se declarar um conservador convicto, contrariando sua autoproclamada linha política pragmática não-ideológica, e o Estado passou por um período de consolidação do que ficou conhecido como “Putinismo”. Esse termo representa “[...] um híbrido de poder político centralizado, procura de riqueza econômica sem uma contribuição recíproca⁶¹, materialismo social, moralidade conservadora e uma postura internacional assertiva”⁶² (LO, 2015, p. 7, tradução própria).

O exemplo mais revelador do Putinismo durante o governo desse presidente foi a sua interferência na Ucrânia, que será discutida em mais detalhes no capítulo 5. Pode ser percebido desde o seu apoio a Yanukovych, à sua oposição ferrenha a Yushchenko, até mesmo na Revolução Laranja em 2004 e na Revolução Ucraniana em 2014. Nessas ocasiões, Putin reagiu para além de uma preocupação com a política externa russa, Lo (2015) argumenta que ele agiu levando em conta a humilhação pessoal que seria “perder o controle” do país, principalmente para países e organizações ocidentais. Por fim, quando a Rússia atingiu os seus objetivos em relação à Crimeia, para Putin foi uma vitória pessoal sobre seus adversários regionais e sobre o Ocidente.

A política externa desse governo pode ser descrita como “renovada” e multivetorial, pois buscou uma aproximação com regiões e Estados variados, pensando no ganho político e econômico da Rússia. A primeira reunião internacional de Putin foi com os integrantes da CEI, o que mostrou o plano de liderar a região sendo colocado em prática, e ele realizou visitas presidenciais para Bielorrússia, Alemanha e França⁶³, Israel, Palestina, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turquia e Índia. Ele também compareceu à Cúpula da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX)⁶⁴ e à Cúpula do Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico na Rússia, mostrando a importância da Ásia e do Pacífico na política externa russa, para além da China. Por outro lado, Putin não compareceu à Cúpula da OTAN em Chicago nem à Cúpula do G-8 em Camp David, revelando que, apesar de ser extremamente exclusivo, esse grupo não era prioridade para o presidente russo. O governo diminuiu relações

⁶¹ Tradução própria do inglês *economic rent-seeking*.

⁶² [...] a hybrid of centralized power, economic rent-seeking, social materialism, conservative morality, and an assertive international posture.

⁶³ Maiores parceiras da Rússia na União Europeia.

⁶⁴ A Organização da Cooperação de Xangai foi criada em 2001 por China, Rússia, Quirguistão, Cazaquistão e Tajiquistão para aumentar a cooperação entre os membros sobre questões militares nas fronteiras (CHARIPOV; CHARIPOVA, 2010).

com a União Europeia, os Estados Unidos, a OTAN e as instituições ocidentais no geral (TRENIN, 2013).

Ademais, desde as eleições de 2012, Putin se ressentiu das críticas dos governos e da mídia ocidentais sobre o seu retorno à Presidência e, somando isso ao seu desejo de revigorar a legitimidade popular fizeram com que ele passasse a seguir um caminho político mais nacionalista. Portanto, em concordância com o seu discurso anti-Occidente, ele tentou resgatar os valores russos tradicionais e se promover como o defensor da fé russa contra a influência corrupta das ideias estrangeiras. Esse nacionalismo exacerbado teve um teor agressivo e foi utilizado de forma seletiva. A sua agressividade foi demonstrada na proposta de Putin de uma revisão territorial com base no conceito de *Novorossiya* (Nova Rússia, em português) e na defesa do direito da Rússia de interferir em outros territórios em prol dos expatriados russos, que será discutida no capítulo 5. Ao mesmo tempo, esse nacionalismo renovado foi usado de forma seletiva, como pode-se perceber no caso da Ucrânia. Até fevereiro de 2014, ele ignorou a pressão pública para a reunificação com a Crimeia, pois sabia que isso destruiria suas relações com o país. Quando Yanukovich foi deposto, por outro lado, a região foi absorvida ao território russo rapidamente e o governo encorajou paramilitares ultranacionalistas e desestabilizar o leste do país (LO, 2015).

Portanto, é possível concluir que, desde o início da década de 1990, os governos russos vêm utilizando conceitos políticos e vertentes teóricas de política externa para alcançar diferentes objetivos nas esferas doméstica e internacional. Por diversas vezes, essas duas arenas se misturaram e se cruzaram no discurso político, como nas eleições de 2012. Isso mostra a relevância da política externa para os governos do país e até para o imaginário político russo. No século XXI, a linha de política externa seguida quase ininterruptamente – pois Putin controlou a política externa do governo de Medvedev por anos – foi o Estatismo desenvolvimentista, o que mostra as prioridades do governo pela primazia do *status* de grande potência da Rússia, pelo desenvolvimento econômico doméstico e por ideias nacionalistas. A partir dessas considerações, os próximos capítulos analisarão discursos de política externa governamentais da Rússia no período entre 2000 e 2014, referentes aos casos da Guerra Russo-Georgiana e a da anexação da Crimeia.

4 O CASO DA GUERRA RUSSO-GEORGIANA: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL

A Guerra Russo-Georgiana se passou em agosto de 2008 entre a Geórgia e a Rússia, com esta apoiando a região separatista da Ossétia do Sul. Esse conflito teve grande impacto na dinâmica política da região, já que a Ossétia do Sul conseguiu a independência da Geórgia e almeja a incorporação ao território russo, mesmo sem o reconhecimento da Geórgia e dos demais países europeus. O objetivo desse capítulo é compreender qual a extensão do papel da OTAN como causa para a Guerra Russo-Georgiana. Para isso, a primeira seção discute as relações entre a Rússia, a Geórgia e a Ossétia do Sul ao longo da história e também apresenta como esses agentes chegaram a entrar em conflito em 2008. Na segunda seção, é analisada a relação da Rússia e da Geórgia com a OTAN e o período de animosidade entre elas que resultou na guerra. Por fim, a terceira seção analisa os documentos oficiais de política externa da Rússia, levando em conta o corte temporal, de 2000 a 2008, e os discursos presidenciais à Assembleia Federal até este ano. Os temas analisados nesses discursos são o trato dos compatriotas russos que habitam no exterior, pois a infração a ele é a justificativa dada pelo presidente Putin para a intervenção; a relação da Rússia com os países do Leste Europeu, para compreender a sensibilidade do tema para o governo russo; e as observações do governo sobre a OTAN ao longo dos anos, para entender como o relacionamento entre os dois foi reportado ao longo do século XXI. Em seguida, é discutido o que foi dito sobre a guerra no discurso de 2008 de Medvedev e quais são os interesses russos naquela região. Por fim, será analisada a presença dos conceitos introduzidos no capítulo 2 nesses discursos para identificar de forma prática a sua relevância.

4.1 A relação da Rússia com a Geórgia e a Guerra Russo-Georgiana

O povo da Ossétia do Sul compartilha a sua cultura e a sua etnia com o da Ossétia do Norte, mesmo que os dois territórios sempre tenham sido separados pelas montanhas do Cáucaso. Ao longo dos séculos seguintes à invasão mongol da região, passando pela anexação da Geórgia pela Rússia, todo o período da URSS e a independência, o povo osseta manteve a esperança de separação da Geórgia e reunificação entre a Ossétia do Sul e a Ossétia do Norte, consequentemente se reincorporando à Rússia. Essa região separatista, com o auxílio russo, passou por vários embates militares com a Geórgia na sua busca por autonomia, fazendo com que o governo de Tbilisi perdesse o seu controle sobre a região e, finalmente, em 2008, uma guerra por independência se iniciasse nesse território (MIELNICZUK, 2013).

A relação conflituosa entre a Geórgia e a Rússia teve início na década de 1990, um período conturbado para a região devido ao fim da URSS e à reestruturação de vários povos em novas repúblicas independentes. Uma das principais fontes de conflito entre os dois países envolve o território da Ossétia do Sul, que pertence ao Estado georgiano, mas é composto majoritariamente por uma população russa. Os ossetas são um povo originário da tribo indígena dos Alanos que habitava o Cáucaso, hoje compõe o território russo, e foram separados em duas regiões diferentes, o Norte e o Sul, com as invasões mongóis do século XIII. Essas invasões ao seu território fizeram com que uma parte dos seus habitantes migrassem para o sul das montanhas, território pertencente à Geórgia, demarcando, assim, a região da Ossétia do Sul na Geórgia e a da Ossétia do Norte na Rússia (MIELNICZUK, 2013; OZHIGANOV, 1997). Apesar da língua originária da região ser derivada do persa, no período soviético e na década de 1990, foram promovidos programas de educação da população na língua russa, o que fez com que a instrução em escolas e universidades passasse a ser feita em russo (GRIGAS, 2016).

Em 1801, a Geórgia foi incorporada pelo Império Russo e as duas Ossétias foram reunidas por mais de 100 anos, até que, em 1917, os nacionalistas georgianos entraram em guerra com os bolcheviques russos e declaram a independência da República Democrática da Geórgia, incluindo a Ossétia do Sul. Temendo a separação da região pelos dois países, os ossetas criaram a República Soviética da Ossétia, sendo subalterna aos bolcheviques. Em face à separação da Ossétia do Sul, a Geórgia atacou o território, massacrou a sua população e forçou a fuga de milhares de ossetas da região. No entanto, com a derrota dos nacionalistas pelos bolcheviques e com a constituição da URSS, foi criada a República Socialista Soviética da Geórgia (RSSG) e a Ossétia do Sul se tornou uma Região Autônoma dentro dela, com certa independência do governo central. Essa foi a solução soviética para preservar a autonomia linguística e cultural dos diferentes povos que ela englobava sem que isso resultasse em movimentos separatistas (MIELNICZUK, 2013; OZHIGANOV, 1997).

No entanto, durante esse período, os russos que habitavam a Ossétia do Sul se recusaram a interagir com os georgianos. Eles contavam com empregos e salários melhores mesmo possuindo um grau de instrução mais alto que o dos demais. Isso tudo fez com que os russos fossem desprezados pelos georgianos e vistos como uma minoria opressora na região. Ademais, as políticas soviéticas de preservação da autonomia das etnias deixaram mais de 25 milhões de russos habitando as ex-repúblicas soviéticas, onde a "diáspora russa" foi vista com repúdio pelas populações locais. Essa hostilidade foi essencial para o fortalecimento dos nacionalismos locais no fim da URSS, que deram início às declarações de independência (GATI, 1984; MIELNICZUK, 2013). A partir da abertura política instituída pelo governo de Gorbachev, os

protestos nacionalistas ganharam força e visibilidade, sendo as regiões da Ossétia do Sul e da Abecásia⁶⁵ na Geórgia exemplos claros de campanhas separatistas (GERMAN, 2006; MIELNICZUK, 2013).

Essas duas regiões temiam que o Estado georgiano ameaçasse as suas identidades étnicas e, em 1989, quando Gorbachev instituiu eleições multipartidárias para os Sovietes Supremos das repúblicas, o ultranacionalista Zvias Gamsakhurdia foi eleito líder na Geórgia e confirmou essas suspeitas. Ele liderou o processo de independência georgiano com o *slogan* nacionalista "Geórgia para os georgianos", o que instigou ainda mais os separatistas. Inicialmente, Gamsakhurdia tirou a autonomia da Ossétia do Sul, declarou estado de emergência e oficializou o idioma georgiano em todo o território, fazendo com que as reivindicações da região junto à Ossétia do Norte escalassem para um conflito violento em 1991. Enquanto isso, a Ossétia declarou sua independência em relação à Geórgia e essa se tornou independente da URSS (GERMAN, 2006; MIELNICZUK, 2013).

A guerra entre Geórgia e Ossétia do Sul de 1991, teve uma estimativa de mortes entre 2.000 e 4.000, e entre 70.000 e 100.000 de pessoas deslocadas. Inicialmente, Gorbachev não deu auxílio aos ossetas, pois ele passava nesse período por uma tentativa de golpe da ala conservadora e subsequente prisão (MIELNICZUK, 2013; NICHOL, 2009). Enquanto isso, Gamsakhurdia tentou derrotar a sua oposição comunista, que era aliada a Gorbachev, ao declarar que tudo havia sido planejado pelo último, e confiou que os golpistas perseguiriam os seus adversários comunistas e fortaleceriam o seu governo. No entanto, em apenas alguns dias, o governo golpista caiu e Yeltsin foi reconhecido internacionalmente como o defensor da democracia dentro da URSS. A oposição comunista na Geórgia ganhou o apoio de Gorbachev e se tornou um movimento golpista que tomou o poder no fim de 1991, em meio à guerra na Ossétia do Sul, colocando Eduard Shevardnadze na Presidência (MIELNICZUK, 2013).

O governo russo mudou o seu posicionamento sobre a Ossétia do Sul com o aumento do fluxo de refugiados ossetas para o território russo no norte do Cáucaso, que já estava em crise devido ao movimento separatista da Chechênia e poderia se desestabilizar ainda mais com grande número de refugiados. Além disso, Yeltsin precisou mudar a sua postura quando, em

⁶⁵ A região da Abecásia é um território separatista da Geórgia, assim como a Ossétia do Sul. No século VIII, ela era um reino cristão extremamente próximo à Geórgia que foi subjugado, primeiro, pelo Império Otomano e, em seguida, pelo Império Russo. No século XIX, o regime czarista realizou uma limpeza étnica no norte do Cáucaso que aniquilou por volta de 1,5 milhão de pessoas e, subsequentemente, russos, georgianos gregos e armênios colonizaram a região. Já no século XX, Stalin instituiu políticas agressivas na Abecásia para maior incorporação da região à Geórgia, agravando ainda mais a relação entre esses dois territórios. Os abecásios entraram em guerra com a Geórgia pela independência entre 1992 e 1993 e se tornaram uma república autônoma, reconhecida e auxiliada apenas pela Rússia na região (GRIGAS, 2016). Essa região teve conflitos particulares com a Geórgia que não são tratados nessa dissertação porque não possuem ligação direta com a Guerra Russo-Georgiana.

janeiro de 1992, o governo da Ossétia do Sul fez um referendo sobre o futuro da região e mais de 98% da população escolheu a anexação à Ossétia do Norte e à Rússia. A partir daí, o governo russo passou a pressionar Shevardnadze para que ele negociasse a paz com as autoridades da Ossétia e também transportou armas russas para os soldados ossetas (MIELNICZUK, 2013; OZHIGANOV, 1997).

Frente a ameaça do envolvimento russo no conflito, Shevardnadze buscou a resolução do conflito com a Ossétia do Sul, que foi concretizada com os Acordos de Sochi em 24 de junho de 1992. Esses acordos declararam que as tropas georgianas e russas deveriam desocupar a região e que ambas as partes deveriam organizar um cessar-fogo e aceitar as tropas estabelecidas de uma Força de Manutenção da Paz Conjunta (FMPC), composta por 300 "tropas nacionais" da Geórgia, 300 da Ossétia do Sul e do Norte e 530 da Rússia. Essas forças seriam monitoradas pela Comissão Conjunta de Controle (CCC), um órgão estruturado por delegações das quatro regiões e pela Organização para Segurança e Cooperação da Europa (OSCE) e também responsável por iniciar uma reconciliação política entre as partes em conflito. De acordo com algumas estimativas, 20.000 georgianos habitavam entre um terço e metade do território da Ossétia do Sul e 25.000 ossetas ocupavam a outra parte, sendo que a maior parte deles emigrou durante a guerra (GERMAN, 2006; MIELNICZUK, 2013; NICHOL, 2009).

Com o fim da guerra civil, a Geórgia se juntou à CEI, em 1993, em troca da estabilização do país e do congelamento dos conflitos separatistas em seu território (MATSABERIDZE, 2015). A Ossétia do Sul se estabilizou e desenvolveu instituições políticas e econômicas que legitimaram seu governo, com representantes eleitos localmente. O governo de Shevardnadze se manteve no poder até 2003, quando foi derrubado por denúncias de corrupção no que ficou conhecida como a Revolução Rosa, uma revolta popular que colocou na presidência Mikheil Saakashvili do partido Movimento Nacional da Geórgia. Nas eleições seguintes, Saakashvili venceu para a Presidência e o seu partido conseguiu a maioria das cadeiras nas duas câmaras legislativas. Desde o início do seu governo, Saakashvili prometeu reformas democráticas e econômicas e, acima de tudo, restaurar a autoridade governamental sobre as regiões separatistas. No que se refere à Ossétia do Sul, o novo presidente georgiano teria que enfrentar uma região completamente independente há mais de dez anos apoiada pelo governo russo, mesmo que não reconhecida internacionalmente. Ele buscou retomar o nacionalismo georgiano ao aliar-se com o Ocidente, em contraposição à influência russa sobre a Ossétia (FEDOROV, 2008; MIELNICZUK, 2013; NICHOL, 2009; OZHIGANOV, 1997).

As tensões entre os governos russo e georgiano apenas escalaram nos anos anteriores ao conflito de 2008. Em 2004, o presidente georgiano começou a pressionar a Ossétia do Sul ao

controlar mais minuciosamente as suas fronteiras e ao desfazer grandes operações de contrabando que eram estruturadas pelo crime organizado russo e por oficiais georgianos corruptos. Além disso, ele enviou centenas de policiais, militares, agentes de inteligência e até forças de guerrilha georgianas para patrulhar e, no caso dos últimos, desestabilizar a região. Concomitantemente, Putin também enviou centenas de forças paramilitares da Rússia, da Abecásia e da Transnístria⁶⁶ para a Ossétia. Em julho de 2005, Saakashvili apresentou um tratado de paz para a Ossétia do Sul que envolvia maior autonomia para a região e um plano de três fases: desmilitarização, reabilitação econômica e estabilização política. O então líder osseta Eduard Kokoiti rejeitou o tratado em outubro alegando o pertencimento do seu povo à Rússia. Em contraposição, Kokoiti ofereceu uma proposta semelhante para a restauração paz, mas considerando a Ossétia do Sul uma região independente (NICHOL, 2009).

Em novembro de 2006, as autoridades ossetas organizaram um referendo para legitimar a sua independência da Geórgia, que resultou no apoio de 99% dos 55.000 votantes (95% da população). Em uma votação separada, Kokoiti foi reeleito por 96% dos votos, sem o reconhecimento da OSCE e do governo estadunidense. Por esse motivo, ainda outra votação foi organizada por georgianos habitantes da Ossétia do Sul e aqueles que migraram da região, que elegeram Dmitry Sanakoyev como governador e outro referendo foi organizado para aprovar essa decisão. Esse governo alternativo se concentrou na parte da Geórgia majoritariamente habitada por georgianos (NICHOL, 2009).

Outro fator que agravou as desconfianças entre as partes foi a presença de bases militares russas dentro do território da Geórgia, sendo que, enquanto a Rússia esperava que o governo da Geórgia mudasse de opinião sobre a retirada das bases, a Geórgia esperava que o governo russo revogasse o seu apoio sobre as regiões separatistas. Em março de 2007, Saakashvili propôs um novo acordo de paz para a Ossétia do Sul que envolvia a divisão do território em distritos administrativos "transitórios", que seriam representados por delegados no CCC e em outras negociações. Em julho do mesmo ano, o presidente decretou o estabelecimento de uma comissão para tornar definitivo o *status* da Ossétia do Sul como parte da Geórgia e, em outubro, houve uma reunião organizada pela CCC em Tbilisi na qual o primeiro ministro russo alegou que as demandas georgianas eram propositalmente inaceitáveis (GERMAN, 2006; NICHOL, 2009).

⁶⁶ Região do território internacionalmente reconhecido como da Moldávia, mas independente *de facto* desde 1990. A região se encontra em um conflito congelado desde então e a Transnístria mantém sua separação com o apoio da Rússia.

Figura 2 - Regiões separatistas do Cáucaso



Fonte: GRIGAS, 2016. Mapa desenhado por Giedrė Tamašauskaitė.

A Guerra Russo-Georgiana, ou Guerra dos Cinco Dias, foi travada nos territórios da Geórgia e da Ossétia do Sul entre os dias 7 e 12 de agosto de 2008 e resultou na separação do território 2 identificado na figura acima. O início exato do conflito é incerto, já que ambos os governos russo e georgiano declaram que o adversário foi o responsável pelo início da guerra. A Geórgia alegou que, na manhã do dia 7, um regimento russo atravessou a fronteira com a Ossétia do Sul, enquanto a Rússia afirma que essa atuação era parte rotineira da operação de *peacekeeping* na região. Além disso, o ponto de vista russo defende que as suas unidades de combate apenas entraram no território osseta quando o presidente Saakashvili ordenou um ataque à capital da região, Tskhinvali, na tarde do dia 7 (FEDOROV, 2008; HAFKIN, 2010).

Os russos reportaram que, nesse dia, várias tropas da Geórgia entraram no perímetro da Ossétia do Sul e iniciaram um tiroteio sobre Tskhinvali, destruindo a cidade e matando 2.000 pessoas apenas no primeiro dia de guerra. Já os georgianos alegaram que o presidente Saakashvili ordenou que o Exército parasse as forças russas e ossetas que ocuparam o território da Geórgia e seguiam em direção à capital osseta com 150 tanques e caminhões que levavam

soldados. Como prova, o governo da Geórgia disponibilizou duas conversas de rádio interceptadas nas quais militares ossetas discutiam o movimento russo. Todavia, ainda são incertos os relatos de ambos os lados por falta de provas concretas que incriminem definitivamente alguma parte (FEDOROV, 2008; NICHOL, 2009).

Em meio aos constantes bombardeios e ataques de artilharia que aconteceram nesse dia, Saakashvili anunciou um cessar-fogo unilateral e pediu que a Ossétia do Sul seguisse o seu exemplo. Ele também sugeriu a reabertura das negociações de paz e prometeu conceder à Ossétia maior autonomia desde que ela permanecesse parte do território georgiano. Logo após essa proposta, o governo da Geórgia denunciou que as tropas ossetas aumentaram os seus ataques como resposta, forçando a Geórgia a declarar o fim do cessar-fogo e enviar mais tropas à Ossétia do Sul. Como reação à nova postura da Geórgia, a Rússia iniciou incursões em cidades ossetas, fez ataques aéreos de larga escala na Geórgia como um todo e mandou tropas a Tskhinvali no dia 8 (NICHOL, 2009).

No dia 10, as tropas russas já haviam ocupado a maior parte da Ossétia do Sul e chegaram à fronteira com a Geórgia, bombardeando esse território de sua posição na área osseta. Ao longo desse dia, as tropas ocuparam diversas cidades georgianas e navios de guerra russos chegaram à região separatista da Abecásia pelo Mar Negro. Além disso, a Geórgia pediu que a então Secretária de Estado dos Estados Unidos Condoleezza Rice auxiliasse nas negociações e passasse uma nota diplomática para os adversários russos alegando que as forças armadas georgianas haviam parado de atirar e saíram de quase todo o território osseta. A Ministra das Relações Exteriores da Geórgia, Eka Tkeshelashvili, também telefonou para o seu correspondente russo, Sergei Lavrov, para reportar a retirada de tropas, mas Lavrov declarou que as suas continuariam em Tskhinvali e que não haveria negociações (NICHOL 2009).

Em 11 de agosto, a Rússia bombardeou prédios de apartamentos na cidade de Gori, dentro do território da Geórgia, e ocupou o município. Já no dia 12, o presidente francês Nicolas Sarkozy, agindo como presidente da União Europeia, foi à Rússia negociar com o então presidente Dmitri Medvedev o acordo de cessar-fogo; e o ministro das relações exteriores da França Bernard Koucher fez o mesmo com o presidente da Geórgia. Esse acordo bem-sucedido declarava que ambos os lados deveriam cessar as hostilidades e realocar as suas tropas para as posições que elas ocupavam antes da guerra, pedia ajuda humanitária e o retorno das pessoas deslocadas para os seus países de origem. Além disso, o plano deixou de mencionar a integridade territorial da Geórgia e permitiu algumas patrulhas de *peacekeepers* em zonas de segurança na fronteira com a Ossétia do Sul, ambos detalhes de grande interesse para a Rússia. Por outro lado, o plano fez com que uma maior atenção internacional se voltasse para o conflito,

já que envolveu diversos atores governamentais de outros Estados, o que foi de grande interesse para a Geórgia (NICHOL, 2009).

Em 25 de agosto na Rússia, o Conselho Federal e a Duma recomendaram que o presidente Medvedev reconhecesse a independência das regiões da Ossétia do Sul e da Abecásia. Assim, em um anúncio no dia 26, Medvedev reconheceu a independência das regiões e justificou sua decisão com motivos humanitários, além de convidar outros países a fazer o mesmo. No dia 5 de setembro, o governo da Nicarágua seguiu o presidente russo e estendeu relações diplomáticas à Ossétia do Sul e à Abecásia, o que foi fortemente criticado pelo resto da comunidade internacional. Até mesmo os países mais próximos da Rússia, como Bielorrússia, Cazaquistão e Quirquistão, reprovaram o apoio aos territórios separatistas; e a China, grande parceira estratégica da Rússia, foi clara na sua dissociação à política externa russa no sul do Cáucaso (FEDOROV, 2008; NICHOL, 2009).

Ao fim da guerra, a Geórgia foi derrotada devido, principalmente, ao conjunto de tropas do Exército russo, oficiais soviéticos aposentados e gangues armadas do norte do Cáucaso que se juntaram às pequenas forças ossetas. Ademais, a vitória russa foi estritamente militar, e não política, já que, enquanto várias bases militares da Rússia foram estabelecidas na Ossétia do Sul após o conflito, o país continuou isolado no seu reconhecimento da independência da região. A Rússia não atingiu os seus interesses estratégicos sobre a Geórgia, pois esse país não passou por uma mudança de regime, Saakashvili permaneceu no poder, a Geórgia continuou sem políticos pró-Rússia, a sua possibilidade da inserção na OTAN não foi descartada (FEDOROV, 2008) e ela acabou assinando um Acordo de Associação com a UE em 2014, como será visto no capítulo seguinte (SAKWA, 2015).

A Guerra Russo-Georgiana de agosto de 2008 também teve consequências profundas nas dinâmicas de segurança da região. A Rússia aumentou a sua presença militar na Armênia através das suas bases nas regiões separatistas da Abecásia e da Ossétia do Sul. As capacidades militares da Geórgia foram gravemente degradadas pelo conflito, fazendo com que o país dependesse de auxílio militar e para a reconstrução da infraestrutura dos Estados Unidos e da OTAN. Além disso, a guerra interrompeu o transporte de petróleo do Azerbaijão para o Mar Negro e alguns carregamentos de dutos para petróleo e gás natural, o que mostrou a importância da estabilidade em uma região que abastece todo o continente europeu de recursos energéticos (NICHOL, 2009). Essa maior dependência da OTAN pela Geórgia concretizou os temores do governo russo desde o início do século XXI de uma maior presença ocidental na região. A seguir, é feita uma exposição da relação entre esses três agentes após o fim da URSS para que

essa dinâmica possa ser mais bem compreendida e os discursos melhor analisados ao fim do capítulo.

4.2 Expansão da OTAN para o Leste Europeu

A OTAN foi criada em 1949 pelos Estados Unidos como um mecanismo de defesa contra o comunismo. No entanto, desde o fim da Guerra Fria, a sua atuação se distanciou daquilo programado e ela passou a ser um agente internacional controverso no Leste Europeu. A relação da OTAN com alguns países dessa região e a percebida ameaça de uma onda expansionista foram causas importantes para ações assertivas da Rússia na Geórgia e na Ucrânia. Um fator determinante para a análise da Guerra Russo-Georgiana de 2008 é justamente a presença e a expansão da OTAN em direção ao Leste Europeu. Nessa seção é demonstrada a relação de causalidade entre a expansão da OTAN e a assertividade do governo de Putin sobre a Geórgia que levou à guerra. Fabiano Mielniczuk (2013) apresenta como a transformação estrutural dessa organização a permitiu uma posição mais assertiva sobre a região, o que levou ao conflito entre Geórgia e Rússia em 2008:

A Organização foi criada durante a Guerra Fria como aliança militar de defesa aos aliados norte-americanos contra a ameaça comunista. Todavia, ao longo da segunda metade dos anos 1990, enquanto o conflito na Ossétia estava estabilizado, a OTAN passava por uma estranha metamorfose. Com o fim do comunismo soviético, a OTAN se transforma em uma aliança militar voltada para promover a democracia política e a economia de mercado entre os países ex-comunistas e, com esse discurso, inicia seu processo de expansão para o leste da Europa. Por si só, a ideia de uma aliança militar de defesa que promove democracia e reformas econômicas é bastante contraditória (MIELNICZUK, 2013, p. 163).

Essa mudança de funções da OTAN citadas acima fez com que o governo da Rússia aprofundasse a sua percepção de desconfiança sobre a organização, já que, mesmo com o fim da Guerra Fria, ela permaneceu controlada, principalmente, pelos Estados Unidos e isso explica como a relação da Rússia com ambos seguiu um padrão similar (GREENE, 2012). As ondas de expansão da OTAN para a Europa Central e o Leste Europeu no pós-Guerra Fria representaram, para a Rússia, uma ameaça que tem raízes no sentimento histórico russo de vulnerabilidade discutido no capítulo 3. O governo temia que, com a expansão da OTAN para o Leste, ele perdesse importância na proporção em que a organização ganharia força, até que ela tivesse o poder de impor políticas sobre a Rússia (GILES, 2017; POULIOT, 2012). Portanto, a entrada de novos países ao sistema de segurança da OTAN conseqüentemente os empoderaria e isolaria a Rússia do processo de tomada de decisão europeu (GREENE, 2012).

Christian Thorun (2009) demarcou quatro períodos distintos no relacionamento entre Rússia e OTAN desde o fim da Guerra Fria até a Guerra Russo-Georgiana em 2008. Essa demarcação é relevante para a dissertação no sentido de identificar as fases de aproximação e de antagonismo entre os dois agentes e de possibilitar a sistematização da resposta dos governos russos às ondas, ou ameaças de ondas, de expansão da OTAN. O primeiro período identificado pelo autor se inicia em 1991/92 e vai até 1993/94, quando o governo de Yeltsin indicou a sua pretensão para a entrada da Rússia na OTAN no longo prazo, enfatizou que o seu governo não se opunha à aderência dos países do Leste Europeu à Aliança e sugeriu que, no futuro, a OTAN poderia se tornar um órgão pan-europeu no qual a Rússia seria um membro de grande relevância. Essa posição foi baseada nos ideais liberais predominantes no nível governamental russo nesse período, como foi discutido no capítulo 3, que envolviam a crença de que, com o fim da Guerra Fria, a polaridade internacional acabaria e que a Rússia e o Oeste compartilhariam valores e interesses. Além disso, o governo ainda não tinha a aspiração de ser uma potência internacional, e sim uma “potência normal”, que não impusesse sua visão de mundo sobre outros Estados. Assim, isso significou o respeito à decisão de outros países de adentrar a OTAN (THORUN, 2009).

O período entre 1993/94 e 2000, de acordo com Thorun (2009), foi quando surgiu pela primeira vez oposição russa ao alargamento da OTAN. O governo fez uso do argumento democrático a princípio, no qual esse alargamento poderia levar a um protesto da sua população que desestabilizaria o governo e que poderia dar poder a comunistas e nacionalistas (eleições em 1995 e 1996), o que causaria uma política externa antiocidental. Posteriormente, foi utilizado o argumento geopolítico para sustentar a oposição à expansão da organização, enfatizando que o governo enviaria forças militares para a sua fronteira ocidental no caso de alargamento, aumentaria a cooperação no que se refere a segurança com países não ocidentais e “protegeria”⁶⁷ os países bálticos contra a OTAN. Ademais, o governo russo foi enfático sobre a possibilidade de revisar a Doutrina Militar, preparar sua estrutura militar de defesa e direcionar suas armas nucleares em direção aos países que demonstrassem interesse em se juntar à OTAN. A partir de 1995, o argumento democrático foi sendo substituído pelo argumento geopolítico, na mesma proporção em que as ideias liberais foram perdendo espaço no contexto doméstico da Rússia e a crença de que o país deveria buscar seus interesses assertivamente para se tornar uma potência internacional ganhava força.

Nesse período, o governo de Yeltsin realizou duas políticas de cooperação com a

⁶⁷ No original, “*draw red lines around*”.

OTAN, apesar da sua posição mais hostil em relação a ela, a Parceria para a Paz (PpP) e o Ato Fundador OTAN-Rússia. A PpP foi um acordo estabelecido em 1994 e 1995 entre os Estados membros da OTAN e os Estados do espaço pós-soviético para aprofundar a cooperação e estabilizar a região através de modernização e democratização. No ponto de vista russo, essa cooperação não deu grandes resultados, porque foi uma proposta de cooperação com o Ocidente em condições ocidentais, além de aproximar os países da Europa Central e do Leste Europeu à Aliança. Em 1997, a Rússia assinou a segunda iniciativa de cooperação com a OTAN, o Ato Fundador OTAN-Rússia, que foi o resultado de negociações entre o então presidente dos Estados Unidos Bill Clinton e Yeltsin, e criou o Conselho Conjunto Permanente OTAN-Rússia para negociações diretas entre a Rússia e a OTAN (THORUN, 2009). Esse acordo estabelecido prometia que

a OTAN emitiria uma declaração que não tem a intenção de estacionar armas nucleares nos territórios dos novos Estados membros; a OTAN estabeleceria um novo mecanismo de troca bilateral entre a OTAN e a Rússia; a OTAN deixaria a porta aberta para a membresia futura da Rússia; e as potências europeias teriam um papel maior em manter a segurança europeia⁶⁸ (THORUN, 2009, p. 57, tradução própria).

Mesmo com essas características favoráveis à Rússia, o Conselho criado pelo Ato Fundador não rendeu grandes resultados, apesar do prometido. Com o passar dos anos, pôde ser percebido que ele produzia apenas declarações de ambições e não propostas com substância e, somado à sua falha em servir de mediador entre a OTAN e a Rússia no conflito do Kosovo, não teve resultados construtivos (THORUN, 2009). Durante esse período, a Ossétia do Sul desenvolvia suas instituições políticas e econômicas em um momento pacífico, tendo acabado a Guerra Civil com a Geórgia, que durou até a Revolução Rosa, em 2003. Até esse momento, não havia grande atenção de agentes ocidentais sobre o país (MIELNICZUK, 2013; NICHOL, 2009).

No início de 1999, a OTAN promoveu a intervenção humanitária na Sérvia, aliada russa, sem a autorização do CSNU para, supostamente, defender os albaneses da região separatista do Kosovo, que estavam sendo massacrados pelo então presidente Slobodan Milosevic. Essa ação unilateral gerou críticas de diversos órgãos internacionais e teve impactos negativos sobre a imagem dessa organização. Outra consequência da intervenção foi justamente as alterações das funções da OTAN mencionadas acima, pois, com a entrada formal de três países que haviam

⁶⁸ NATO would issue a statement that it had no intentions of stationing nuclear weapons on the territory of the new member states; NATO would establish a new mechanism for bilateral exchange between NATO and Russia; NATO would leave the door open for Russia's future membership; and the European powers would play a greater role in maintaining European security.

pertencidos ao Pacto de Varsóvia – Hungria, República Tcheca e Polônia – meses antes, a OTAN mostrou que poderia intervir em Estados não membros. Esse momento foi um marco de transformação da atuação da OTAN, que passou de defensiva para ofensiva. Isso fez com que o governo russo liderasse o movimento de oposição à independência do Kosovo, juntamente com a China e a Espanha, já que esse precedente poderia ser utilizado para auxiliar a sua própria região separatista, a Chechênia, interferindo na soberania russa (DANNREUTHER, 1999; KASSIANOVA, 2002; KUBICEK, 1999; MIELNICZUK, 2013).

Entre os anos 2000/01 e 2004, se passou o terceiro período identificado por Thorun (2009) em que a posição russa se tornou mais conciliatória, passado o período de conflito pelo Kosovo. Putin indicou que não se oporia à segunda onda de expansão, que incluiria os Estados bálticos, e que buscava estabelecer melhores relações entre a Rússia e a OTAN. Essa mudança de comportamento pode ser identificada até mesmo antes dos ataques terroristas do 11 de setembro e aconteceu devido ao *reset* nas relações do governo russo com os Estados Unidos, como foi discutido no capítulo 3. Além disso, o governo buscava o reconhecimento internacional de potência por meio do desenvolvimento econômico, portanto fazia sentido uma relação amistosa com o Ocidente visando ganhos econômicos. O presidente Putin voltou atrás na sua decisão de “proteger” os países bálticos em março de 2001 e voltou a defender a visão de que cada Estado deve ter a escolha sobre com quem quer se aliar. Além disso, a revitalização do relacionamento permitiu a criação do Conselho OTAN-Rússia em dezembro de 2001, um órgão designado para substituir o Conselho Conjunto Permanente OTAN-Rússia, dessa vez considerando a OTAN e a Rússia membros iguais. A partir daí, o governo russo deixou de considerar a organização uma ameaça importante para a Rússia e conseguiu uma margem maior de negociação entre eles.

O novo Conselho OTAN-Rússia foi estabelecido pelo governo russo em termos estritamente instrumentais, o que explica a sua recusa em desenvolver um Plano de Ação de Parceria Individual com a organização, pois esse resultaria em uma pressão por reformas políticas na Rússia (THORUN, 2009). Nesse período, a presença ocidental na Geórgia já era evidente e a Rússia protestou contra essa aproximação. Em 2002, Putin se opôs à cooperação técnica-militar entre a Geórgia e os Estados Unidos para operações antiterroristas na região georgiana de Pankisi (LO, 2003). Ao longo de 2003 e 2004, ao perceber que o alargamento realmente seria efetuado, a Rússia resistiu veementemente a qualquer envio de tropas da OTAN para os novos Estados membros e também a qualquer cooperação ou exercício militar nos seus países vizinhos que faziam parte do programa PpP, visando evitar uma outra aproximação como a que estava ocorrendo na Geórgia (GREENE, 2012).

Em 2003, houve a Revolução Rosa na Geórgia – a primeira das Revoluções Coloridas – que, como foi discutido no capítulo 3, foi interpretada pelo governo russo como uma interferência dos Estados Unidos nos assuntos da região. No mesmo ano, o então ministro das relações exteriores Igor Ivanov acusou esse país de participar da mudança de regime da Geórgia através da Fundação Soros⁶⁹ (GILES, 2017). Por fim, essa revolução elegeu o presidente Saakashvili na Geórgia, que se aliou prontamente aos países e às organizações ocidentais para contrabalancear a posição da Rússia sobre a Ossétia do Sul (MIELNICZUK, 2013). Essa atuação do Ocidente tão próxima ao território russo, somada ao ressentimento do governo sobre as críticas estadunidenses à Guerra da Chechênia, fizeram com que quando os Estados bálticos entrassem para a OTAN, em 2004, a posição russa em relação à aliança já não fosse mais conciliatória (GILES, 2017).

A quarta fase identificada por Thorun (2009) é de 2004 a 2007, quando a Rússia retomou a assertividade no relacionamento com a OTAN. Durante esse período, a cooperação entre os dois não deixou de ser bem vista no Conselho Rússia-OTAN; no entanto, existia uma expectativa negativa do governo russo sobre uma possível terceira onda de alargamento da Aliança que chegasse a englobar a Geórgia e a Ucrânia. A partir de então, o governo russo deixou claro não existir mais a intenção de fazer parte da organização no futuro, pois isso significaria perda de soberania ao país. Sobre o alargamento da OTAN, o governo passou a se opor veementemente a qualquer adesão de novos membros que significasse uma aproximação do território russo, já que o estacionamento de tropas militares em Estados fronteiriços da Rússia representaria uma violação à sua segurança. Assim, uma nova onda de alargamento não poderia englobar, na perspectiva russa, Estados como a Geórgia e a Ucrânia, que são vitais para a esfera de influência do país.

[O governo] manteve a sua abordagem sobre não negar os direitos da OTAN de expandir e dos Estados de ingressar na OTAN, mas passou a argumentar, por outro lado, que a expansão da OTAN não ajudaria na resolução de desafios atuais para a segurança europeia e internacional e que isso teria ramificações negativas na segurança russa⁷⁰ (THORUN, 2009, p. 74-75, tradução própria).

Mais além, o governo russo passou a expressar preocupações ainda mais intensamente, nesse período, sobre uma terceira onda de alargamento da OTAN e aumentou a pressão sobre

⁶⁹ A Fundação Soros atua na Geórgia desde 1994 através da organização não governamental Fundação *Open Society* Geórgia, cujo propósito é construir uma sociedade civil capaz de responsabilizar o governo através de debates e reformas (OSGF, s/d).

⁷⁰ “[The government] maintained its approach not to negate the rights of NATO to enlarge and of the states to join NATO, but to argue instead that the enlargement of NATO would not help solve current challenges to European and international security and that it would have negative ramifications on Russia’s security”.

a Geórgia e a Ucrânia para que elas não seguissem um caminho de admissão na Aliança. De acordo com Thorun (2009), a posição da Rússia sobre a expansão da OTAN nesse período pode ser caracterizada pelo conceito de realismo cultural geoestratégico, que remete a uma percepção hostil sobre sistema internacional em que o espaço pós-soviético seria uma arena para competição também de sistemas de valores.

Desde 2006, duas brigadas russas foram estacionadas na fronteira entre Rússia e Geórgia para somar-se às tropas de *peacekeeping* (THORUN, 2009). Em 2007, houve um importante ponto de inflexão das relações russas com o Ocidente, a Conferência de Segurança de Munique, não porque o governo alterou a sua política externa naquele momento, mas porque foi a primeira vez em que os protestos da Rússia sobre a ordem internacional receberam tanta atenção. O presidente Putin, em seu discurso, denunciou a postura estadunidense no sistema internacional como irresponsável e unilateral e acusou expressamente a OTAN de se expandir para o Leste Europeu como uma ameaça para a Rússia (GILES, 2017). Já em 2008, houve a Cúpula da OTAN em Bucareste e a Geórgia expressou a sua vontade de entrar na aliança e, a partir daí, o governo russo aumentou os seus destacamentos militares na fronteira com o país (GRIGAS, 2016). Nessa Cúpula, a OTAN decidiu por não conceder um Plano de Ação para Adesão (MAP) para a Geórgia nem para a Ucrânia devido à posição contrária de alguns países europeus. Os Estados Unidos foram o maior apoiador da concessão do MAP, o que mostrou ao governo russo que ele ainda não era respeitado pelos estadunidenses (GALLIS et al., 2008).

Em relação aos interesses de Putin no Leste Europeu, a expansão da OTAN se mostrava perigosa no sentido de promover uma perda de poder da Rússia sobre a região onde, até então, ela havia desempenhado um papel essencial. Nos seus primeiros anos de governo, Saakashvili estreitou suas relações com a OTAN face ao seu antagonismo com a Rússia e aprofundou o treinamento militar ocidental para as suas tropas, programa que existia desde o governo de Shevardnadze para georgianos que auxiliaram a Rússia na luta contra os chechenos refugiados no país. O que foi concebido para ser um mecanismo temporário e favorável ao governo russo se tonou uma parceria permanente com a OTAN, pois a sua retirada foi condicionada à saída de todas as tropas russas da Geórgia. Além disso, um aspecto importante a ser considerado é a importância dos dutos que transportam hidrocarbonetos do Mar Cáspio para a Europa, que passam pelo território da Geórgia e a deixa em uma posição estratégica para os países europeus membros da OTAN. Na visão de Saakashvili, eles defenderiam a Geórgia de uma atitude violenta russa se ele decidisse reanexar as regiões separatistas (MIELNICZUK, 2013).

Ademais, durante o período anterior à guerra de 2008, caracterizado pela acentuação de tensões na região, Saakashvili procurou manter uma política externa pragmática e autônoma

que afastasse o país da zona de influência russa. Por esse motivo, foi optado por um maior engajamento com os Estados Unidos, a UE e a OSCE, para além da OTAN, reconhecendo que as alianças no nível internacional com o Ocidente eram de grande importância para manter a autonomia do país. A Rússia, por outro lado, se viu ameaçada por essa preferência, principalmente devido à crescente presença militar dos Estados Unidos no sul do Cáucaso (GERMAN, 2006). De acordo com Mielniczuk (2013), a Guerra Russo-Georgiana poderia não ter acontecido se não fosse pelo fato de que o próprio governo da Geórgia não levou em conta o contexto internacional do ano de 2008. O aliado com que a Geórgia mais contava e de quem já havia dependido no passado, os Estados Unidos, se manifestou apenas por comunicados oficiais e não enviou tropas militares para o conflito. Em 2005, o presidente estadunidense George W. Bush visitou a Geórgia e fez um apelo internacional pela soberania e pela integridade territorial do país, apoiando os planos de Saakashvili sobre a Ossétia do Sul e a Abecásia (GERMAN, 2006).

[...] os Estados Unidos, que se posicionaram como principais aliados do país em sua luta para se “livrar” da influência russa, não são mais os mesmos. Em 2003, quando os norte-americanos apoiaram a Revolução Rosa, a guerra no Iraque recém havia começado e, apesar da oposição internacional, o Governo George W. Bush contava com bastante apoio de sua população. Em 2008, o desgaste causado pela atuação em duas frentes de batalha, a crise econômica e os péssimos indicadores de aprovação popular a seu governo impediam qualquer ação mais assertiva em favor da Geórgia no Cáucaso (MIELNICZUK, 2013, p. 164).

Outro ator para além dos Estados Unidos que se posicionou em defesa da Geórgia nesse período foi a UE, mas que não tomou atitudes significativas que influenciassem os eventos da guerra. Ela incluiu toda a região do sul do Cáucaso na Política Europeia de Vizinhança (PEV) que, apesar de não oferecer uma inclusão potencial à UE, dá à região o *status* de relacionamento privilegiado com os países membros da instituição. O objetivo dessa ação foi manter a estabilidade e a prosperidade na região, o que não obteve sucesso. No entanto, o reconhecimento dos países do sul do Cáucaso como importantes para uma UE que continua se expandindo foi um fator essencial para aumentar a desconfiança russa (GERMAN, 2006). No caso da Guerra Russo-Georgiana, a UE não desempenhou um papel relevante, ao contrário do caso da Revolução Ucraniana em 2014, que é analisada no próximo capítulo. Essa discussão da expansão da OTAN em direção à Geórgia contribui para a compressão de como ela afetou o início do conflito. Na próxima seção, é feita a análise dos discursos de política externa da Rússia no período anterior à guerra, levando em consideração o movimento da OTAN na Europa.

4.3 Análise dos discursos de política externa

Nesta seção, é feita a análise de discursos proposta – 5 documentos oficiais de política externa e 7 discursos presidenciais – a partir do que foi discutido, nas seções anteriores, sobre a relação da Rússia com a Geórgia e com as regiões separatistas Ossétia do Sul e Abecásia, e a expansão da OTAN para o Leste Europeu. Para que os propósitos desse capítulo sejam alcançados, a primeira subseção (1) analisa as falas do governo russo sobre os compatriotas russos vivendo no exterior, pois essa era uma das suas justificativas principais para a interferência na Ossétia do Sul. Além disso, ela discute a relação da Rússia com os países do Leste Europeu para a compreensão da relação de proximidade da Rússia com esses povos. Na segunda subseção (2), é feita a análise do discurso da Rússia, ao longo desse período, sobre a OTAN e a sua expansão para o Leste Europeu, com o objetivo de entender a percepção russa sobre esse evento transmitida pelos discursos. A terceira subseção (3) analisa o conteúdo do discurso do presidente Medvedev em 2008, meses após a Guerra Russo-Georgiana, no que se refere à percepção da Rússia sobre a OTAN após o conflito, e os interesses russos na região da Ossétia do Sul. Por fim, a última subseção (4) analisa a recorrência dos conceitos de política externa introduzidos no capítulo 3 nos discursos para averiguar a sua saliência para os governos do século XXI.

4.3.1 Os compatriotas russos e o Leste Europeu

Desde o primeiro Conceito de Política Externa, aprovado em 2000, o tema de proteção aos cidadãos russos no estrangeiro é ressaltado como um objetivo prioritário de política externa do país, aprofundando e oficializando um princípio que já existia no país. Essa proteção seria realizada através de acordos bilaterais com base no direito internacional, destacando a importância de laços estreitos com esses indivíduos. Esse documento, somado ao Conceito de Segurança Nacional e a Doutrina Militar do mesmo ano, destacou que a proteção dos direitos desses russos no exterior deveria ser feita através de medidas econômicas, políticas e outras não especificadas (RUSSIAN FEDERATION, 2000a; RUSSIAN FEDERATION, 2000b; RUSSIAN FEDERATION, 2000c). Em 2001, Putin falou sobre essa questão em seu discurso anual à Assembleia Federal:

[...] centenas de milhares de russos morando e trabalhando fora desse país devem ter certeza que a Rússia não os abandonará se eles se encontrarem em uma situação difícil, que nós protegeremos os seus direitos pessoais, protegeremos suas famílias de

possíveis violações da lei e de pressão ilegal e ajudaremos a manter sua dignidade humana. Ninguém deveria poder aplicar uma versão seletiva de direitos humanos e liberdades baseado nos passaportes das pessoas [...]”⁷¹ (PUTIN, 2001, p. 9, tradução própria).

O Conceito deixou claro, ainda, que a relação da Rússia com os países do Leste Europeu se baseava na cooperação e no respeito incondicional a todos os falantes da língua russa (RUSSIAN FEDERATION, 2000c). Esse princípio foi mantido na atualização de 2008 e foi mais esclarecido. O Conceito de 2008 apontou que, dentre os principais objetivos de política externa da Rússia, está a promoção de boas relações com os Estados vizinhos, a ajuda na eliminação de conflitos e tensões nessa região e a proteção dos direitos dos cidadãos russos e dos compatriotas vivendo no exterior. Esse documento foi além do que o primeiro introduziu e propôs meios de auxiliar esses compatriotas. Isso seria feito com base no direito internacional e em acordos bilaterais, considerando os países para onde foi a diáspora russa parte do “Mundo Russo” devido à presença das populações russas nos seus territórios. Esses russos deviam, de acordo com o Conceito, expandir o espaço da Rússia no exterior através da sua língua e da sua cultura. O governo contribuiria, ainda, para a consolidação de organizações que assegurassem o cumprimento dos seus direitos enquanto no exterior e que preservassem a identidade cultural e étnica da diáspora russa (RUSSIAN FEDERATION, 2008).

Como já foi introduzido no capítulo 3, a relação entre a Rússia e o Leste Europeu é complexa e se dá a partir de laços estreitos nas áreas cultural, econômica e humana, este aspecto se referindo aos diversos russos expatriados que residem nesses países (RUSSIAN FEDERATION, 2000c). Isso pode ser compreendido mais profundamente ao se levar em consideração que o Estado russo desenvolveu uma visão ampla sobre o que é ser parte do país. O “Mundo Russo” se refere ao espaço composto por países do Leste Europeu e da Europa Central para onde ocorreu a diáspora russa após o fim da URSS. Essa diáspora abrange todos os russos habitantes de outros países e engloba aspectos culturais, linguísticos, étnicos, políticos e espirituais. No início do século XXI, esses indivíduos passaram a ser chamados de compatriotas russos pelo governo, que tentou uni-los em um “Mundo Russo” e emitir passaportes russos para eles. A partir daí, o termo compatriota passou a se referir a todos os russos étnicos que residem em outro país, e também a todos os indivíduos de qualquer outra nacionalidade que falam russo, como os ucranianos, ossetas e abecásios. Esse termo passou a

⁷¹ [...] hundreds of thousands of Russians living and working outside this country must be sure that Russia will not abandon them should they find themselves in a difficult situation, that we will protect their personal rights, protect their families from possible violations of the law and from unlawful pressure and help uphold their human dignity. No one should be allowed to apply a selective version of human rights and freedoms based on people's passports [...].

englobar, além disso, todos os povos que foram “russificados” durante o período soviético ou que possuem alguma conexão com a Rússia, seja cultural, histórica ou religiosa. É preciso levar em conta ainda, os diferentes povos coabitando dentro da Rússia, que participam desse grupo (GRIGAS, 2016).

O Conceito foi aprovado pelo presidente Putin em janeiro de 2008 e, em abril do mesmo ano, o presidente Medvedev propôs um pacote de medidas legais e econômicas para o auxílio de compatriotas russos. Isso resultou na criação do programa Principais Direções para o Desenvolvimento de Relações com a Abecásia e a Ossétia do Sul⁷², que “[...] estabeleceu cooperação e assistência consular, econômica, social, educacional e cultural”⁷³ (GRIGAS, 2016, p. 317, tradução própria) aos compatriotas. De acordo com Agnia Grigas (2016), o objetivo final dessas políticas russas era tratar as duas regiões separatistas como territórios independentes e enfraquecer o governo georgiano meses antes da Guerra Russo-Georgiana, já que essas mesmas políticas em outros territórios da Geórgia foram significativamente mais limitadas.

Sobre a assistência consular oferecida aos compatriotas, é necessário destacar a política de passportização feita pelo governo da Rússia com início na década de 1990, quando ele tentou estabelecer dupla cidadania para todos os países do espaço pós-soviético. Apenas alguns aceitarem oficialmente essa política, a maior parte da distribuição de passaportes nos países do Leste Europeu e da Ásia Central foi feita ilegalmente. Essa passportização foi focada em regiões onde havia populações que se enquadravam no conceito amplo de compatriota e onde a Rússia queria exercer maior influência, como foi feito na Abecásia e na Ossétia do Sul. Em 2002, a nova Lei da Cidadania foi instituída na Rússia para simplificar o trâmite consular e a Lei Federal No. 62-FZ sobre Cidadania na Federação Russa foi promulgada para facilitar a obtenção de passaportes para os antigos cidadãos da URSS que se consideravam sem Estado. A partir daí, a passportização na Geórgia aumentou significativamente com centenas de centros de aplicação se abrindo nas duas regiões separatistas e oficiais russos percorrendo a área rural para distribuir passaportes. É estimado que, entre 2002 e 2006, a população russa na Ossétia do Sul cresceu de 40 por cento para 90 por cento, já na Abecásia de 30 por cento para 80 por cento (GRIGAS, 2016).

Nos discursos analisados, também é evidente a importância da relação com os Estados do Leste Europeu para a Rússia, que foram incluídos nas observações sobre a CEI. A relação

⁷² *Main Directions of the Development of Relations with Abkhazia and South Ossetia*, em inglês.

⁷³ [...] established consular, economic, social, educational, and cultural cooperation and assistance.

próxima com os Estados integrantes da CEI é uma prioridade constante para a política externa russa reforçada em todos os documentos governamentais. No Conceito de Política Externa de 2000 ela foi destacada e continua sendo reiterada até o último documento analisado nessa dissertação, a Doutrina Militar de 2014. Em 2000, o objetivo do governo russo sobre o grupo era a resolução de conflitos e a cooperação política-militar entre eles, principalmente sobre terrorismo e extremismo (RUSSIAN FEDERATION, 2000c). Já no Conceito de 2008, a prioridade destacada sobre a CEI foi no aspecto humanitário da relação, na preservação e no aprofundamento da herança comum cultural e civilização que é compartilhada entre a Rússia e a os países da Comunidade. Um ponto importante ressaltado, também, foi a importância de amparar os compatriotas russos que vivem nesses países (RUSSIAN FEDERATION, 2008).

Ao se analisar os discursos anuais de Putin à Assembleia Federal entre 2001 e 2007⁷⁴, a CEI sempre foi classificada como uma prioridade de política externa para o governo russo. Em primeiro lugar, isso acontece devido ao alto número de russos vivendo nesses territórios, como já foi discutido acima, o que apenas aprofunda a interdependência entre esses países (PUTIN, 2003). Os membros do espaço pós-soviético devem a sua ligação à história, língua e cultura comuns, e, para Putin, são nesses aspectos em que está a chave para melhorar as relações entre eles (PUTIN, 2001; PUTIN, 2005). Desde 2006, há menção à importância de estruturar o espaço comunitário comum da Rússia com os Estados membros da CEI, com o objetivo destacado de melhorar o contato com e a defesa dos compatriotas (PUTIN, 2006; PUTIN, 2007). Em segundo lugar, a atenção dada à CEI pelo governo russo se deve ao seus interesses econômico-estratégicos sobre esses Estados, já que ele investiu milhões de rublos em projetos de grande escala sobre transporte, infraestrutura e energia (PUTIN, 2002). Putin ainda ressaltou que a CEI é vista como “[...] a esfera dos nossos interesses estratégicos. Nós também presumimos que, para os Estados da CEI, a Rússia está dentro da zona dos seus interesses nacionais”⁷⁵ (PUTIN, 2003, p. 9, tradução própria).

Por fim, em terceiro lugar, outro ponto importante da relação com a CEI destacada por Putin nos discursos foi o aprofundamento e o futuro da integração. A Comunidade deu abertura a diversas iniciativas de cooperação econômica – a união aduaneira com a Belarus, a

⁷⁴ O primeiro discurso anual feito por Putin à Assembleia Federal, em 2000, não participa dessa análise pois não menciona questões de política externa. Já o discurso de 2008 não entra nessa parte da análise pois foi feito em novembro, três meses após a guerra. Portanto, ele será analisado separadamente no fim da seção pelo seu conteúdo revelador da perspectiva do governo russo sobre a Guerra Russo-Georgiana.

⁷⁵ “[...] the sphere of our strategic interests. We also assume that for CIS states, Russia is within the zone of their national interests.

Comunidade Econômica Euroasiática (CEE)⁷⁶ e o Espaço Econômico Comum (EEC)⁷⁷ – e deu base para a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)⁷⁸, o que, para Putin, revela que o multilateralismo permite mais iniciativas com um menor custo (PUTIN, 2006). Além disso, foi reconhecido que a CEI deve passar por uma reforma para que a integração seja aperfeiçoada, mas a sua eficácia não pode ser colocada em dúvida, já que o EEC e a CEE são condições da estabilidade regional e internacional (PUTIN, 2004; PUTIN, 2006). Outro ponto foi a expansão da integração para toda para toda a região da Eurásia. Esses processos já ocorriam por meio da CEE e da OCX, mas deveriam ser avançados, pois, para Putin, “[...] desenvolvimento econômico é sinônimo de segurança, incluindo a segurança das nossas fronteiras”⁷⁹ (PUTIN, 2007, p. 12, tradução própria). Ademais, o sistema de segurança dessa região é extremamente afetado pela atuação da OTAN, que é analisada na seguinte subseção.

4.3.2 Expansão da OTAN para o Leste Europeu

No que diz respeito às observações sobre a OTAN contidas nos discursos analisados, é possível perceber que, até mesmo no período em que o governo russo buscou uma convivência melhor com a aliança, sempre foram feitas ressalvas sobre os seus interesses e as suas atitudes. Sendo o início do século XXI um marco de conciliação da Rússia com a OTAN (THORUN, 2009), o Conceito de Política Externa aprovado em 2000 ressaltou a importância dessa relação na manutenção da estabilidade e da segurança na região. No entanto, foi explicitado que a intensidade da cooperação estava baseada no cumprimento de pontos acordados previamente por parte da Aliança, como o não uso ou a não ameaça do uso da força e o não estacionamento de armas nucleares em territórios de novos membros (RUSSIAN FEDERATION, 2000c). Ademais, outra reserva foi identificada sobre os novos princípios político-militares da OTAN, como foi discutido na seção anterior, que não condizem com os interesses do governo russo (RUSSIAN FEDERATION, 2000c). O Conceito de 2000 alerta a comunidade internacional para o perigo da crescente relevância de organizações ocidentais de segurança que contêm um número limitado de membros, mas que tomam decisões que afetam grande parte do planeta:

⁷⁶ A Comunidade Econômica Euroasiática foi criada em 2000 por Rússia, Belarus e Cazaquistão para criar uma união entre estes países no modelo da União Europeia (DUARTE, 2014).

⁷⁷ O segundo passo do processo de integração entre Rússia, Belarus e Cazaquistão (FERNANDES, 2014).

⁷⁸ O Tratado de Segurança coletiva foi assinado em 1992 por Rússia, Armênia, Uzbequistão, Quirguistão, Cazaquistão, Tadjiquistão, Geórgia, Azerbaijão e Belarus. Em 2003, o acordo sobre o *status* jurídico da organização entrou em vigor (DE JESUS, 2015).

⁷⁹ [...] economic development is synonymous with security, including the security of our borders.

[...] novos desafios e ameaças aos interesses nacionais da Rússia estão emergindo na esfera internacional. Há uma tendência crescente para o estabelecimento de uma estrutura unipolar do mundo com a dominação do poder e da economia dos Estados Unidos. Ao resolver as principais questões de segurança internacional, as apostas estão sendo feitas sobre as instituições ocidentais e os fóruns de composição limitada, e no enfraquecimento do Conselho de Segurança da ONU⁸⁰ (RUSSIAN FEDERATION, 2000c, p. 2, tradução própria).

A Doutrina Militar da Federação Russa, aprovada em 2000, também alertou para o perigo do fortalecimento e do crescimento de blocos e alianças militares sem levar em consideração os interesses de segurança russos e para perto da fronteira russa. Mais além, o documento acusou o desrespeito da aliança sobre diversas opiniões de Estados, organizações e documentos legais na arena internacional, principalmente no seu processo de tomada de decisão. Esse documento reiterou que, para a Rússia, o único órgão legítimo para autorizar o uso da força sobre países soberanos é o CSNU, portanto, a OTAN não pode usar a força sem autorização do Conselho nem ameaçar o uso da força (RUSSIAN FEDERATION, 2000b). Na seção do Conceito de Segurança Nacional de 2000 sobre as principais ameaças à Rússia na arena internacional naquele período, a OTAN já foi identificada como ameaça em potencial. Dentre os itens listados estão

[...] - o perigo do enfraquecimento da influência política, econômica e militar da Rússia no mundo;
 - o fortalecimento dos blocos e alianças militares-políticas, sobre todos a expansão da OTAN para o leste;
 - o possível aparecimento de bases militares estrangeiras e de grandes contingentes de tropas em proximidade direta às fronteiras da Rússia; [...]
 - o surto e o agravamento de conflitos perto da fronteira do Estado da Federação Russa e das fronteiras externas dos Estados membros da Comunidade dos Estados Independentes [...] ⁸¹ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2000a, p. 4-5, tradução própria).

Apesar disso, em 2002, Putin revelou no seu discurso anual à Assembleia Federal o seu objetivo de melhorar sua relação com os países do Ocidente no geral, e com a OTAN em especial, para assegurar a estabilidade estratégica do planeta (PUTIN, 2002). Isso condizia com a fase identificada por Thorun (2009) de uma posição mais conciliatória da Rússia em relação

⁸⁰ [...] new challenges and threats to the national interests of Russia are emerging in the international sphere. There is a growing trend towards the establishment of a unipolar structure of the world with the economic and power domination of the United States. In solving principal questions of international security, the stakes are being placed on western institutions and forums of limited composition, and on weakening the role of the U.N Security Council.

⁸¹ [...] - the danger of a weakening of Russia's political, economic and military influence in the world;
 - the strengthening of military-political blocs and alliances, above all NATO's eastward expansion;
 - possible appearance of foreign military bases and large troop contingents in direct proximity to Russia's borders; [...]
 - outbreak and escalation of conflicts near the state border of the Russian Federation and the external borders of the member states of the Commonwealth of Independent States; [...].

à expansão da OTAN. Mas, mesmo durante esse período, o presidente alertava para o trato com os compatriotas russos. Ele considerou que o respeito aos direitos desses deve se manter acima de barganhas políticas e diplomáticas, e que os novos membros na OTAN e a na União Europeia especialmente devem demonstrar seu respeito pelas minorias étnicas em seus territórios (PUTIN, 2005).

A partir da retomada de assertividade identificada por Thorun (2009) entre 2004 e 2007, o discurso do governo russo sobre a OTAN deixou de ser tão tolerante. Putin relembrou, em 2007, no seu último discurso antes da Guerra Russo-Georgiana, que os ex-membros do Pacto de Varsóvia continuavam sofrendo restrições sobre segurança desde a assinatura do Tratado de Forças Convencionais na Europa em 1990 com a OTAN. Eles não podiam enviar tropas convencionais nem mesmo dentro dos seus próprios territórios. No entanto, países membros da OTAN, notoriamente os Estados Unidos, não foram restringidos da mesma forma e participavam integralmente desse tratado. De acordo com Putin, a Rússia foi um país que assinou, ratificou e cumpriu o tratado (PUTIN, 2007).

Nós fizemos reduções significativas em nossas tropas. Nós não temos mais nenhum grupo no Noroeste com tamanho de um exército ou de um corpo do Exército. Praticamente todos os tipos de armamentos pesados foram retirados da parte europeia do país. Nós somos essencialmente o único país enfrentando as chamadas “restrições de flancos” no Sul e no Norte. Até mesmo quando a situação piorou na Chechênia, a Rússia continuou seguindo os seus compromissos sob esse tratado e coordenado sua ação com os seus parceiros⁸² (PUTIN, 2007, p. 11, tradução própria).

Concomitantemente, a Eslovênia e os países bálticos, novos membros da OTAN a partir de 2004, sequer adentraram ao tratado, o que prejudicou ainda mais a posição da Rússia na região. Putin, então, propôs uma moratória – sob ameaça de suspensão – sobre esse acordo até que todos os membros da OTAN o ratificassem e o implementassem na prática. Além disso, o presidente cobrou que esses países passassem a contribuir para a redução de armamentos no mundo, e não apenas discursar sobre essa contribuição, e que ela fosse iniciada pela Europa. A presença de armamentos estadunidenses na Europa para um sistema de segurança do continente é uma questão que afeta todos os países que compõem o continente europeu, inclusive a Rússia. Portanto, Putin defendeu que o assunto deve ser discutido na OSCE, um fórum em que todos pudessem participar das discussões que os envolvessem (PUTIN, 2007).

⁸² We have carried out considerable troop reductions. We no longer have any groups in the northwest of army or corps size. Practically all types of heavy arms have been withdrawn from the European part of the country. We are essentially the only country facing so-called ‘flank restrictions’ in the south and north. Even when the situation flared up in Chechnya, Russia continued to observe its commitments under this treaty and coordinated its action with its partners.

Ademais, o Conceito de Política Externa aprovado em janeiro de 2008, sete meses antes da Guerra Russo-Georgiana, manteve o objetivo do governo russo de continuar cooperando com a OTAN dentro do formato do Conselho OTAN-Rússia para a estabilidade euroasiática em temas de ameaça comum, como tráfico de drogas, armas de destruição em massa e terrorismo. No entanto, o documento deixou claro mais uma vez que essa parceria estava baseada no trato da Rússia pela OTAN, se esta cumprisse com as suas obrigações e não assegurasse a segurança de um grupo às custas da segurança russa. Além disso, o documento reforçou a reprovação do Estado russo sobre a expansão da OTAN para o Leste Europeu, especialmente sobre os seus planos de aprovar a entrada da Geórgia e da Ucrânia. Isso significava uma ameaça explícita para a Rússia devido ao fato de a infraestrutura militar da OTAN se aproximar ainda mais da fronteira russa (FEDERAÇÃO RUSSA, 2008). Essa ameaça da presença da OTAN no Leste Europeu se concretizou na Guerra Russo-Georgiana em 2008, e a próxima subseção analisa qual foi a interpretação russa do conflito a partir do discurso à Assembleia Federal no mesmo ano feito por Medvedev.

4.3.3 Guerra Russo-Georgiana e os interesses estratégicos russos

Três meses após o fim da Guerra Russo-Georgiana, o presidente Medvedev fez o seu primeiro discurso para a Assembleia Federal e discorreu sobre o conflito e as suas repercussões. Ele repudiou o ataque georgiano à Ossétia do Sul, que destruiu milhares de vidas e desestabilizou a região. Medvedev acusou, ainda, que a Guerra Russo-Georgiana foi um pretexto causado pela OTAN para estacionar os seus navios no Mar Negro e instalar o seu sistema de defesa antimísseis na Europa. De acordo com ele, foi a pretensão estadunidense, ao preferir tomar decisões unilaterais sem consultar outros Estados, que causou, em parte, esse conflito e também a crise financeira de 2008. A resposta para a resolução das crises de 2008 seria uma reforma profunda dos sistemas internacionais político e financeiro em parceria com diversos agentes, entre eles os Estados Unidos, o BRICS, a União Europeia e os demais países que seriam afetados por tal reforma. As posições dos países europeus, de acordo com Medvedev, se mostraram enviesadas, já que eles lutaram pela independência e pelo reconhecimento do Kosovo como Estado soberano e não concederam o mesmo tratamento à Ossétia do Sul e à Abecásia. Ainda pior, criticam a Rússia por agir da mesma maneira que eles agiram previamente (MEDVEDEV, 2008).

Ademais, foi esclarecido que a decisão de se engajar no conflito militar com a Geórgia não foi, em si, um ato ofensivo, e sim a defesa dos ossetas do sul e das tropas russas de

peacekeeping estacionadas no local. Além disso, o objetivo secundário era estabilizar a Ossétia do Sul e a Abecásia e garantir a segurança de longo-prazo na região. O argumento utilizado por Medvedev foi de que a Rússia agiu para evitar uma catástrofe humana ainda maior. Além disso, o presidente salientou duas conclusões importantes sobre o conflito. A primeira é que o governo russo é capaz de proteger os seus cidadãos, mesmo aqueles que residem em outro país, e a segunda é sobre a necessidade das Forças Armadas da Rússia de serem aprimoradas e reavaliadas (MEDVEDEV, 2008).

Para além das observações de Medvedev feitas após a Guerra Russo-Georgiana, é preciso salientar os interesses do governo russo sobre a Geórgia desde a independência desse país. A sua posição no Cáucaso, em geral, e no Mar Negro, mais especificamente, é de grande interesse para a Rússia. Portanto, o território da Abecásia é cobiçado por sua saída para o Mar Negro e por permitir o escoamento direto de petróleo russo para a Europa; a influência sobre a Ossétia do Sul permite à Rússia apaziguar a região e evitar um possível separatismo da Ossétia do Norte. Além disso, Grigas (2016) ainda aponta que o *status* de conflito congelado dessas duas regiões cria margem para ilegalidade e facilita lavagem de dinheiro e atividades criminosas provenientes da Rússia. Por fim, a Rússia tem interesse em controlar os oleodutos e os gasodutos que passam pelo território georgiano para burlar a política de diversificação de fontes de combustível que a Europa vem estruturando.

A participação ativa da Rússia no processo separatista foi possibilitada no ano de 2008 pela recuperação econômica do país que acontecia desde 2003. A demanda de dois dos principais produtos exportados pela Rússia, armamentos e petróleo, subiu de forma súbita devido à Guerra do Iraque e Putin contava com 70% de aprovação da população russa no início de 2008. "Nesse contexto, faria sentido que uma *ação* da Geórgia contasse com uma *reação* da Rússia e com a *inação* dos Estados Unidos" (MIELNICZUK, 2013, p. 164). Outro fator que contribuiu para a ação russa foi o precedente deixado pelo processo de reconhecimento do Kosovo, como foi discutido na seção anterior (MIELNICZUK, 2013).

Ainda, é possível argumentar que o governo russo já estava se preparando para um possível conflito mais de dois anos antes do início da guerra. Putin intensificou o seu apoio militar para as lideranças separatistas e, entre 2006 e 2007, as tropas da Ossétia do sul e da Abecásia juntas possuíam entre 140 e 190 tanques, entre 170 e 190 veículos blindados e entre 100 e 300 peças de artilharia. Concomitantemente, oficiais russos foram apontados para as posições de liderança nessas regiões ao ponto que, no começo da guerra, todas as agências de segurança da Ossétia do Sul eram lideradas por militares russos (FEDOROV, 2008). Em 2007, a Rússia suspendeu o Tratado de Forças Convencionais na Europa que a proibia de mobilizar

forças armadas que se assemelhassem a uma tropa e persistiu no envio de tropas para a fronteira com a Geórgia. Já em 2008, o governo aprovou o Conceito de Política Externa que expandiu a proteção e o auxílio aos compatriotas vivendo no Leste Europeu (GRIGAS, 2016; FEDERAÇÃO RUSSA, 2008).

Para Yuri Fedorov (2008), a decisão do governo russo sobre uma operação militar na Geórgia foi provavelmente tomada em março de 2008, quando o país passou a enviar armamentos e tropas militares para a Abecásia. Em julho, tropas russas estacionaram próximas à fronteira com a Geórgia e receberam treinamento nesse local para missões de *peacekeeping*. Corroborando esses dados, um relatório do general russo Marat Kulakhmetov, comandante das forças de *peacekeeping* na Ossétia do Sul, confirmou que os ossetas usaram sobre vilas georgianas armas de 120 milímetros proibidas pelos acordos internacionais. Ele também reconheceu que milhares de "voluntários" convocados das repúblicas do norte do Cáucaso atravessavam as fronteiras para a Ossétia desde o dia 3 de agosto e que eles participaram do conflito armado (FEDOROV, 2008). Além disso, semanas antes do início do conflito, foi reportado que *hackers* a trabalho do Kremlin iniciaram ataques cibernéticos contra a infraestrutura do sistema de internet da Geórgia enviando milhões de solicitações ao mesmo tempo para que o sistema se sobrecarregasse e fechasse os servidores do país. Esses ataques também fizeram de alvo os *websites* do presidente, do Ministério das Relações Exterior, do Parlamento e de alguns bancos – 44 *websites* no total –, o que fez com que, quando a guerra se iniciou, eles estavam inacessíveis para a população (GRIGAS, 2016).

4.3.4 Conceitos de política externa aplicados

Por fim, tendo analisado nos discursos os temas dos compatriotas, da relação com o Leste Europeu, da expansão da OTAN e da Guerra Russo-Georgiana, resta averiguar a recorrência dos conceitos de política externa apresentados no capítulo 3. A análise da recorrência dos conceitos é importante pois revela prioridades diferentes de cada governo estudado. Esses conceitos são os de coexistência pacífica, *soft power*, soma zero, esferas de influência e balança de poder; esse último também com as suas variações em ordem multipolar, multipolaridade e policentrismo. Durante o período analisado nesse capítulo, 2000 a 2008, os conceitos de coexistência pacífica, esferas de influência e soma zero não aparecem em nenhum dos discursos analisados. Já o conceito de *soft power*, foi desenvolvido por Nye em 2004, mas, nos discursos oficiais russos, apenas foi implementado em 2013, apesar de que políticas de *soft power* como disseminação da língua russa (GRIGAS, 2016), criação do conceito de “Mundo

Russo” e consolidação de organizações para garantir acesso à cultura russa no exterior (SERGUNIN, 2016) já existissem na prática.

O conceito de balança de poder e os seus derivados são os únicos que aparecem nos discursos nesse recorte temporal. Comprovando o que foi observado no capítulo 3, com base no estudo de Lo (2015), nos primeiros anos do século XXI esse conceito foi mencionado em termos de ordem multipolar e, em 2008, como nova ordem mundial policêntrica. No Conceito de Política Externa de 2000, uma prioridade de política externa listada foi a formação de uma nova ordem mundial (FEDERAÇÃO RUSSA, 2000c), frente ao momento de unipolaridade que existia na virada do século. Além disso, o Conceito de Segurança Nacional da Federação Russa, aprovado no mesmo ano, previu como tendência internacional o “[...] desenvolvimento de mecanismos para a governança multilateral dos processos internacionais”⁸³ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2000a, p. 1, tradução própria). Para alcançar esse sistema multipolar, o documento expôs que fatores políticos, econômicos, tecnológicos, científicos e ambientais definiriam a nova ordem internacional e que a Rússia teria um papel central na sua formação (FEDERAÇÃO RUSSA, 2000a).

Ademais, ainda em 2000, o Conceito de Segurança Nacional afirmou que o governo russo ajudaria a estruturar a ideologia por trás da construção de um mundo multipolar, que seria cada vez mais multidimensional em meio a fatores políticos, econômicos, ambientais, tecnológicos e informacionais. Esse documento chamou a atenção para uma tendência alternativa à almejada pela Rússia de fortalecimento da unipolaridade com os Estados Unidos na liderança, o que era uma preocupação daquele momento (FEDERAÇÃO RUSSA, 2000a). Mais além, a Doutrina Militar de 2000 classificou como uma das principais ameaças ao país as “[...] tentativas de ignorar (infringir) os interesses da Federação Russa de resolver problemas internacionais de segurança, e de se opor ao seu fortalecimento como um centro influenciador em um mundo multipolar”⁸⁴ (FEDERAÇÃO RUSSA, p. 3, 2000b, tradução própria).

A partir do ano 2000, nenhum outro discurso mencionou a ordem multipolar, até 2008. Concomitantemente, a noção de policentrismo surgiu, pela primeira vez, no Conceito de Política Externa de 2008. Esse conceito afirmou, em concordância com o Conceito de Segurança Nacional de 2000, que, em uma ordem emergente multipolar, as ameaças à segurança nacional são mais diversificadas, o que exige uma estratégia política mais complexa para a manutenção da estabilidade internacional. Isso significa que outros Estados devem ser

⁸³ [improve] mechanisms for multilateral governance of international processes.

⁸⁴ [...] attempts to ignore (infringe) the Russian Federation’s interests in resolving international security problems, and to oppose its strengthening as one influential center in a multipolar world.

responsabilizados como potências mundiais para além dos Estados Unidos, para que essa tarefa seja cumprida, de preferência os que possuírem armas nucleares. Por fim, o documento observa que o desenvolvimento econômico nacional e regional aumenta a influência política desses países e regiões, favorecendo, cada vez mais a ordem mundial policêntrica. No discurso russo, isso está altamente conectado à relevância com a qual o Estado percebe as suas próprias estruturas regionais, como a CEI, que é enfatizada em todos os documentos (FEDERAÇÃO RUSSA, 2008).

Quadro 1 - Síntese da relação entre as tradições, os conceitos e os discursos de política externa no contexto da Guerra Russo-Georgina

Tradições de política externa	Conceitos de política externa	Presença dos conceitos nos discursos oficiais
Predominância da tradição estatista de política externa entre 2000 e 2008, com os ocidentalistas e os civilizacionistas na oposição	Coexistência pacífica	Não está presente
	<i>Soft power</i>	Não está presente
	Soma zero	Não está presente
	Balança de poder	Conceito de Política Externa de 2000, Conceito de Segurança Nacional de 2000, Doutrina Militar de 2000 e Conceito de Política Externa em 2008
	Esferas de influência	Não está presente

Fonte: elaboração própria com base na bibliografia discutida.

Como aponta o Quadro 1 acima, durante o recorte temporal desse capítulo (2000-2008), a tradição de política externa estatista foi a predominante na Rússia, sendo que os políticos ocidentalistas e civilizacionistas compuseram a oposição ao governo de Putin. Como foi discutido no capítulo 3, essa tradição tem uma grande preocupação com a posição da Rússia no sistema internacional, relevando o seu papel de grande potência mundial e de líder regional. Nesse período, o conceito de balança de poder foi discutido, em 2000, no Conceito de Política Externa, no Conceito de Segurança Nacional e na Doutrina Militar, e, em 2008, no Conceito de Política Externa. É possível perceber a transformação do trato do conceito nesse período, já que, em 2000, os documentos mencionavam o objetivo de criar uma nova ordem multipolar e de mecanismos que auxiliassem a sua criação. No Conceito de 2008, a ordem multipolar já foi apresentada como emergente, em contraposição ao objetivo de criação da ordem nos documentos de 2000. Somado a isso, foi discutida a responsabilidade das grandes potências - Rússia incluída - de manter a ordem. Essa transformação condiz com os entendimentos estatistas, pois deu importância para o *status* de grande potência da Rússia em posição de

igualdade em relação às potências europeias. As aparições desse conceito nos anos seguintes são tratadas no próximo capítulo, assim como as dos demais conceitos, no contexto da anexação da Crimeia.

5 A ANEXAÇÃO DA CRIMEIA PELA RÚSSIA: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL

A anexação da Crimeia pela Rússia foi feita em 18 de março de 2014 após a disseminação nacional na Ucrânia dos protestos contra o adiamento da assinatura do Acordo de Associação com a UE. Essa revolta popular gerou um movimento contrário no Leste do país, de contra revolta, que levou à um conflito armado geral, à execução de um referendo separatista na Crimeia e à consequente anexação desta pela Rússia. O objetivo desse capítulo é compreender como as condutas da OTAN e, como será discutido mais profundamente a seguir, da UE representaram uma causa para o conflito na Ucrânia em 2014 e a anexação da Crimeia. Para isso, o capítulo é dividido em três seções.

A primeira apresenta as relações históricas entre a Ucrânia e a Rússia e como foi desenvolvido o conflito e a anexação da Crimeia em 2014. A segunda seção discute as relações entre Rússia e OTAN, e Rússia e UE, dentro do contexto da Revolução Ucrainiana. Por fim, a última seção analisa os documentos de política externa e os discursos presidenciais à Assembleia Federal da Rússia entre 2009 e 2014. Essa seção é dividida em quatro subseções temáticas, analisando, primeiramente, nos discursos (1) o trato das questões dos compatriotas russos e a relação russa com os seus vizinhos do Leste Europeu; (2) a percepção do governo sobre a OTAN e a UE ao longo dos anos; e (3) o que foi dito pelo Presidente Putin no seu discurso à Assembleia após o conflito e os interesses russos sobre a Ucrânia. Esses temas foram selecionados de forma a proporcionar uma maior compreensão sobre a atuação russa no conflito e sobre a extensão do papel das organizações ocidentais na motivação russa de anexar a Crimeia. Por fim, a última subseção (4) retoma os conceitos de política externa introduzidos no capítulo 3 e averigua se a sua relevância defendida por Sergunin (2016) e Lo (2003) pode ser percebida nos documentos de política externa.

5.1 Análise histórica das relações entre a Ucrânia e a Rússia e a anexação da Crimeia

A Ucrânia e a Rússia possuem uma história conectada e o povo eslavo em comum, o que levou a várias discussões, ao longo da história sobre a legitimidade da separação dos dois países. A capital da Ucrânia, Kiev, foi o palco do nascimento da primeira forma de Estado formada pelas tribos eslavas do Leste, a Rússia Kievana, que deu origem à Rússia, à Ucrânia e à Belarus. Após o fim da ocupação mongol dessa região, o centro de poder passou para Novgorod e, em seguida, para Moscou, com a região de Kiev tendo sido tomada por poloneses e lituânios. O Extremo Leste, o Sul da Ucrânia e a Crimeia faziam parte do Império Otomano

e assim permaneceram até o século XVIII, quando foram conquistados pelo Império Russo; assim como a região do Extremo Oeste, que fazia parte da província da Galícia sob o controle dos Habsburgos. Essa mudança no controle dos territórios previamente otomanos fez com que ocorresse uma grande fuga de pessoas da região. Por esse motivo, os czares enviaram ondas de colonizadores russos para o que ficou conhecido como a *Novorossiya*⁸⁵ (ORSI, s/d).

No século XIX, o território da Ucrânia sofreu um processo de russificação radical, com o fechamento da sua principal instituição de ensino superior - a Academia Kiev-Mohyla - a proibição da publicação de livros em ucraniano, a supressão da cultura nacional e o banimento da construção de igrejas no estilo barroco ucraniano (ORSI, s/d). No século XX, após a Primeira Guerra Mundial, o país se materializou pela primeira vez como uma entidade política separada da Rússia quando esta e os demais aliados assinaram o Tratado de Brest-Litovsky, oficializando a saída russa da guerra. Nesse tratado, o governo russo reconheceu a independência da Ucrânia, que durou poucos meses até ela ser anexada pelo Exército Vermelho, se tornando a República Socialista Soviética da Ucrânia (RSSU). A parte ucraniana pertencente à Galícia anexada por Hitler durante a Segunda Guerra Mundial e foi, posteriormente, recuperada pelo Exército Vermelho (GRIGAS, 2016).

Durante o período soviético, o país se desenvolveu até ter o padrão de vida mais alto dos membros da URSS; no entanto, a sua economia foi estruturada de modo que funcionasse de forma dependente das outras repúblicas do bloco, fazendo com que o seu desenvolvimento social piorasse posteriormente, após a sua independência e o desmantelamento da URSS. Além disso, o país se tornou uma base de forças militares soviéticas para o caso de um possível confronto com a OTAN e recebeu quantidades robustas de equipamentos militares (ORSI, s/d). As políticas de repressão contra o país foram agravadas já no início do governo de Josef Stalin, com grande parte dos intelectuais ucranianos tendo sido assassinada e a população submetida a uma fome politicamente motivada para reprimir os camponeses, que foi chamada de *Holodomor* (exterminação por fome, em ucraniano) – para além da grande migração russa para o território ucraniano (GRIGAS, 2016).

A partir da declaração de independência da Ucrânia em relação à Rússia, em 1991, o país teve o seu PIB diminuído em 60%, e o surgimento da hiperinflação e do desemprego em

⁸⁵ A ideia de *Novorossiya* se refere tradicionalmente a um grande território conquistado pelo Império Russo no século XVIII que pertencia aos otomanos e que foi controlado pelos russos até o fim da URSS, em 1991. De acordo com Putin, em uma entrevista na televisão russa sobre a crise ucraniana em 2014, a Rússia tem o objetivo de recuperar as terras da *Novorossiya*, que, de acordo com ele, incluem as seguintes regiões ucranianas: “Crimeia, Donetsk, Luhansk, Dnepropetrovsk, Zaporizhia, Kherson, Mikolaiv e Odessa” (BASORA; FISHER, 2014, s.p.). Se isso se concretizasse, a Ucrânia perderia quase metade do seu território e dois terços do seu PIB, já que essas regiões no leste do país são mais industrializadas.

massa devastou a população. Ademais, o setor industrial herdado do período soviético começou a perder valor devido à falta de investimentos e à dependência energética do país em relação à Rússia (ORSI, s/d). Isso foi agravado pela decisão inicial do governo de Yeltsin, do qual o país era extremamente dependente, de não reconhecer a independência do país, pois ele alegou que, juntamente com a Belarus, a Rússia e a Ucrânia constituíam uma única nação eslava (MIELNICZUK, 2006).

Já a Crimeia, teve uma história separada e distinta da história ucraniana geral. Ela foi governada pelos mongóis e, em seguida, pelos tártaros até o século XVIII, quando o Império Russo anexou a península em 1783. O governo czarista deportou muitos tártaros e gregos do território e, ao mesmo tempo, enviou russos para colonizar a Crimeia, como fez com a Ucrânia. Isso foi realizado até 1944, quando Stalin deportou os últimos tártaros para a Sibéria, o Uzbequistão e as outras repúblicas centro-asiáticas (GRIGAS, 2016). A península tem um valor histórico-sentimental para a Rússia, já que foi lá que o Príncipe russo Vladimir adotou o Cristianismo Ortodoxo. Após a invasão mongol, ela foi governada pelo Canato Crimeu de 1441 a 1783, quando o Império Russo a conquistou e a transformou no *oblast* de Taurida. A população originária tártara foi expulsa da região em duas ondas, em 1812, em fuga do exército de Napoleão, e em 1855, em resposta à Guerra da Crimeia (SAKWA, 2015).

Durante o período soviético, em 1954, Nikita Krushev, ex-governador da Ucrânia e Primeiro Secretário do PCUS, fez a transferência da Crimeia da Rússia para a Ucrânia, pois os maiores cursos de água que abasteciam a península eram do território ucraniano e a energia elétrica também. Essa transferência foi votada no Soviete Supremo da URSS sem consulta à população da Crimeia, que se sentia parte da Rússia. A cidade de Sevastopol, particularmente, foi considerada um “objeto de significância de toda a União”, o que significa que deveria ter retornado para o território russo após o desmantelamento da URSS, já que a Rússia se tornou o “Estado sucessor” do bloco. Isso não aconteceu porque Yeltsin presumiu que a CEI evoluiria para um espaço de integração entre os membros com livre trânsito de indivíduos, não havendo motivo para reincorporar oficialmente a Crimeia ao Estado russo (ADAM, 2011; SAKWA, 2015). A partir da independência da Ucrânia, a Crimeia passou a ser uma região de grande autonomia dentro da administração ucraniana e possuía a sua própria constituição, enquanto Sevastopol se proclamava uma cidade russa (SAKWA, 2015).

O desmantelamento da URSS resultou na diáspora russa sobre os países que faziam parte do bloco. Na Ucrânia, havia uma população russa robusta, concentrada principalmente na península da Crimeia e na grande região de Donbas (como é conhecida a região Donets Basin), que engloba as regiões de Donetsk e de Lugansk (SAKWA, 2015).

O que chama a atenção é a inter-relação entre os problemas da diáspora e outras questões da agenda bilateral desses países com a Rússia. Na esfera militar, o fato de a segunda frota soviética mais importante estar situada em Sevastopol, na Crimeia, e de a região ser habitada por mais de 70% de russos, contribuiu para que as tensões relativas à posse da base do Mar Negro, entre Ucrânia e Rússia, fossem canalizadas para o movimento separatista na península, com apoio tácito de lideranças de Moscou (MIELNICZUK, 2009, p. 45).

Esses fatores citados por Mielniczuk (2009) deterioraram as relações entre Rússia e Ucrânia até que chegou o seu estopim em 2013. O sentimento nacionalista ucraniano que levou às revoltas de 2013 e 2014 e à anexação da Crimeia por parte da Rússia em 2014, como foi defendido por esse autor, tem raízes nessa distribuição populacional. Por serem ambos os russos e os ucranianos eslavos⁸⁶, a Rússia enxergou, ao longo da história, a Ucrânia como uma nação-irmã, sempre se referindo a esse país como a Rússia Kievana para retomar o laço histórico entre elas (GRIGAS, 2016). A própria etimologia da palavra Ucrânia, em russo, vem da palavra *okraina*, que significa fronteira. Portanto, até mesmo o nome do país remete a uma área de divisão e proteção para o território russo. De fato, o território da Ucrânia como é no século XXI foi delimitado por Stalin com o objetivo de ser uma área de proteção da URSS em relação ao Oeste. Esse país também é uma região de conexão da Rússia com a Europa, já que é por lá que a maior parte dos gasodutos russos passam (TSYGANKOV, 2015). Os ucranianos, por outro lado, defendem ter uma história separada da Rússia e que a Rússia Kievana originalmente se referia apenas à Ucrânia e à Belarus. Eles admitem uma hereditariedade comum apenas até o século X e questionam até mesmo se os russos são, de fato, um povo eslavo (GRIGAS, 2016).

O nacionalismo ucraniano se desenvolveu, devido a essa discussão, com bastante força em comparação com o dos Estados vizinhos, o que explica o tratamento dado aos russos nesse país, que será discutido ao longo da seção. Mielniczuk (2009) aponta que esse sentimento ucraniano tem raízes na forte presença da Igreja Ortodoxa grega⁸⁷ na região e na liberdade política concedida pelos Habsburgos no período em que controlaram a Galícia. Isso fez com

⁸⁶ Essa visão de povo eslavo comum, predominante ao longo da história da Rússia, persistiu até a instituição, por Putin, da ideia de Mundo Russo, que é discutida nas próximas seções. Essa mudança no trato da política externa em relação à Ucrânia revela a ampliação da percepção sobre o que significa fazer parte da Rússia. Isso se deve ao fato de que a própria Rússia é um país multiétnico, sendo que quatro quintos da população são russos étnicos, e o restante engloba mais de 120 outros grupos étnicos. Dentre esses grupos, estão ucranianos, tártaros, chechenos, entre outros (KEENAN, 2020).

⁸⁷ A Igreja Ortodoxa foi formada após a separação entre a Igreja Católica Romana e o Império Bizantino no século XI devido a diferenças entre os bispos dos dois territórios, com os bispos do Leste querendo maior independência dos do Oeste. A Igreja Ortodoxa se formou englobando diversas sedes nacionais nos Bálcãs, no espaço pós-soviético e no Oriente Médio, com o centro em Constantinopla. A partir da Revolução Russa, as sedes da Igreja Ortodoxa entraram em conflito devido à sobreposição de jurisdições e ao ateísmo soviético. Em 2018, o governo de Putin cortou relações com Constantinopla devido ao seu reconhecimento da independência eclesiástica da Igreja Ortodoxa Ucraniana, que, até então, funcionava sob o controle russo (BURTON, 2018; MEYENDORFF, s/d).

que os ucranianos se sentissem mais ligados aos povos do Império Austríaco do que ao povo russo. Em contrapartida, a região Leste da Ucrânia, mais próxima à Rússia, possui uma maior identificação cultural com esse país.

Outra questão importante a ser discutida no período pós-independência da Ucrânia é a divisão da Frota do Mar Negro (FMN), como foi apontado acima por Mielniczuk (2009). A FMN ficou baseada em território ucraniano, mas controlada pela Rússia, no seu papel de “Estado sucessor”, e foi alvo de disputas nos primeiros anos da independência da Ucrânia. Assim que o governo ucraniano declarou a sua intenção de tomar o controle a FMN, o parlamento russo iniciou um debate sobre a legitimidade da transferência da Crimeia para a Ucrânia no período soviético. O parlamento ainda emitiu uma nota afirmando que essa discussão era feita com base em interesses pacíficos e construtivos, persuadindo a Ucrânia a participar de uma resolução das disputas sobre a FMN e a Crimeia (MIELNICZUK, 2006).

Enquanto isso, na Crimeia, o Movimento Republicano da Crimeia (MRC) iniciou uma campanha de coleta de assinaturas para a organização de um referendo que legitimaria a independência da península. O MRC era composto, em sua maioria, por russos nacionalistas que habitavam a região e coletou mais de 20 mil assinaturas em apenas 10 dias, fazendo com que o parlamento da Crimeia passasse a sofrer pressões para a realização do referendo. Assim, com o auxílio russo, o parlamento ponderou sobre uma nova Constituição e alterou o nome da região, de República Autônoma da Crimeia para apenas República da Crimeia (MIELNICZUK, 2006). A questão permaneceu um impasse entre a Ucrânia e a Rússia durante o início do século XXI e se tornou uma das principais disputas entre elas nos anos anteriores à anexação da Crimeia.

Por um breve período na década de 1990, a crise econômica profunda na Ucrânia fez com que houvesse um breve período de inclinação à Rússia, com o governo de Yeltsin proporcionando subsídios ao setor energético ucraniano (MIELNICZUK, 2014). No entanto, o então presidente do Banco Nacional da Ucrânia, Viktor Yushchenko, decidiu seguir um pacote de orientações do FMI e conseguiu estabilizar a economia, o que demonstrou os benefícios de uma aliança com o Ocidente. A inflação foi reduzida em 20% e o déficit orçamentário foi significativamente diminuído, o que fez com que Yushchenko fosse apontado primeiro ministro em 1999 pelo então presidente Leonid Kuchma. Posteriormente, Kuchma teve dois áudios vazados o incriminando na morte de um jornalista crítico ao governo, no que ficou conhecido como *Kuchmagate*, e na venda de radares para o Iraque, contra as orientações da ONU. A partir de então, diversas práticas antidemocráticas do governo foram sendo reveladas e Yushchenko ganhou forças como líder da oposição. Kuchma buscou o apoio da Rússia e participou da

criação da União Aduaneira dentro da CEI, enquanto Yushchenko representava uma opção de orientação mais pró-ocidental para a população (MIELNICZUL, 2009).

A relação entre a Ucrânia e a Rússia nos meses anteriores à eleição presidencial ucraniana foi marcada pela crise da represa do Estreito de Kerch. No fim de 2003, a Rússia iniciou a construção de uma represa em uma área conflituosa não demarcada entre os dois países – entre Krasnodar, no território russo, e a Ilha de Tuzla, ucraniana. O governo ucraniano decidiu enviar tropas à ilha, pois a construção da represa teria impactos na navegação do Estreito, que liga o Mar de Azov ao Mar Negro; e, em janeiro de 2004, a Rússia interrompeu a obra, em resposta a um acidente entre navios dos dois países. Os dois governos negociaram e acordaram que o Mar de Azov e o Estreito de Kerch seriam uma zona controlada conjuntamente pelos dois países, diferentemente do Mar Negro, que é uma zona de navegação internacional. Assim, a Rússia alcançou o que queria com a construção da represa: a impossibilidade da presença de navios da OTAN em uma zona vulnerável russa (MIELNICZUK, 2006).

Em meio a esse contexto turbulento, no fim de 2004, foi realizada a eleição presidencial na Ucrânia, que foi denunciada como fraudulenta por observadores domésticos e internacionais e, assim como aconteceu na Geórgia em 2003, resultou em uma revolução pacífica do povo em protesto. O resultado da eleição revelou que Viktor Yanukovich, o candidato apoiado pelo governo russo, seria o novo presidente da Ucrânia. Após a população ir à Praça Maidan, em Kiev, para protestar por mais de um mês, a eleição foi cancelada e outra foi realizada de acordo com os padrões internacionais, revelando uma clara vitória do presidente Viktor Yushchenko, nacionalista radical, e da Vice-presidente Yulia Tymoshenko, nacionalista liberal. Esse movimento popular na Ucrânia ficou conhecido como Revolução Laranja, pois laranja era a cor da campanha eleitoral de Yushchenko (TSYGANKOV, 2015; SAKWA, 2015). A Revolução também resultou na aprovação de emendas na Constituição, em dezembro de 2004, que aumentaram os poderes do Parlamento em detrimento dos do presidente. O último não poderia mais nomear nem demitir os ministros, que seriam escolhidos pelo Parlamento, com exceção do ministro da defesa e do ministro das relações exteriores. No entanto, o presidente poderia dissolver o Parlamento e convocar novas eleições se um primeiro ministro não fosse apontado no tempo determinado (SAKWA, 2015).

Yushchenko subiu ao poder em janeiro de 2005 e instituiu um governo reformista pró-Occidental na Ucrânia (MIELNICZUK, 2009). Logo no início do seu mandato, ele demonstrou o seu interesse em alcançar a membresia da OTAN, e o governo estadunidense demonstrou o seu apoio sobre a candidatura ucraniana, juntamente com a da Geórgia e a do Azerbaijão. Paralelamente, houve pontos de conflito com a Rússia na questão energética, com o governo

russo cortando o envio de recursos energéticos para a Ucrânia em 2006 e 2009 e o governo de Yushchenko aumentando as taxas de passagem desses produtos, até que diversos países europeus ficaram sem aquecimento a gás durante o inverno (MIELNICZUK, 2006; TSYGANKOV, 2015). Isso levou à assinatura, em 2009, de um acordo entre os governos russo e ucraniano que garantiu a passagem de gás natural para a Ucrânia por 10 anos em termos vantajosos para a Rússia. Esse acordo teve repercussões graves sobre a popularidade de Yushchenko, que foi percebido como leniente à Rússia (TSYGANKOV, 2015). A pressão feita pela Rússia sobre a Ucrânia durante essas guerras comerciais tiveram o objetivo político de persuadir o governo ucraniano a se juntar à EEC e, posteriormente, à UEE, e não à OTAN (GRIGAS, 2016).

O governo de Putin já se ressentia da ação ocidental na Revolução Laranja, das suas críticas à atuação russa na Chechênia e da expansão da OTAN para a Romênia, a Bulgária e os Estados bálticos. Yushchenko ainda aprofundou na Ucrânia as ações contrárias à Rússia: reconheceu oficialmente o Exército Insurgente Ucraniano, conhecido por seus crimes cometidos contra os cidadãos soviéticos durante a Segunda Guerra Mundial e condenado pelos julgamentos de Nuremberg; condecorou os nazistas Stepan Bandera⁸⁸ e Roman Shukhevich com as medalhas de Herói da Ucrânia; chamou o Holodomor de genocídio especialmente contra o povo ucraniano; e restringiu o espaço público para a língua russa⁸⁹ - filmes russos deveriam ser dublados ou legendados em ucraniano, e aprovação da Lei sobre Transmissão de Televisão e Rádio, que definiu que pelo menos 75% das transmissões deveriam ser em ucraniano, em comparação com os 50% anteriores) (TSYGANKOV, 2015).

Essas críticas do governo de Putin foram continuadas por Medvedev e a piora nas relações dos dois países se aprofundou. Em 2008, a Rússia fez advertências sobre a busca ucraniana pela membresia da OTAN na Cúpula de Bucareste, que serão discutidas na próxima seção, e, em 2009, Medvedev criticou publicamente o apoio ucraniano à Geórgia na Guerra Russo-Georgiana, a candidatura à OTAN, a tentativa de interferência na FMN e as guerras energéticas. O presidente usou a mídia internacional para enfraquecer a posição de Yushchenko

⁸⁸ Bandera, especificamente, é uma figura nacionalista radical importante na Ucrânia e representa o símbolo dos ucranianistas. Ele foi o líder da Organização dos Nacionalistas Ucranianos (OUN, sigla em inglês) no início da década de 1930 e liderou os nacionalistas até a sua morte, em 1959. A OUN foi a líder da resistência ucraniana contra o domínio polonês no período entre guerras e seguia uma definição etnicamente exclusiva de nação. Essa organização assassinava aqueles contrários à sua visão, como poloneses, judeus e russos, e se aliou à Alemanha nazista durante a Segunda Guerra Mundial. Yushchenko foi o primeiro presidente ucraniano a apoiar a imagem de Bandera e o retorno da OUN (SAKWA, 2015).

⁸⁹ A língua ucraniana era a única língua oficial do país, portanto, todos os documentos oficiais e até as eleições eram feitas apenas em ucraniano, mesmo que parte da população não entendesse a língua. O russo, por outro lado, era visto pejorativamente como a língua do espaço privado, mesmo que grande parte da vida da população era feita em russo. Até mesmo o Euromaidan foi feito em russo (SAKWA, 2015).

frente à eleição presidencial eminente (TSYGANKOV, 2015). Além disso, a falta de assertividade dos países europeus em realizar as mudanças econômicas prometidas fez com que o governo de Yushchenko fosse perdendo o apoio da população, e Yanukovych foi eleito com uma agenda pró-Rússia em 2010 (MIELNICZUK, 2014).

O novo governo revogou as emendas instituídas pela Revolução Laranja e retornou a Constituição para o seu modelo aprovado em 1996, fazendo, assim, com que o órgão Legislativo perdesse poderes e o Executivo ganhasse (SAKWA, 2015). As relações com a Rússia melhoraram imediatamente, já que Yanukovych renunciou à pretensão de entrar para a OTAN; aprovou uma nova lei elevando o *status* de qualquer língua falada por mais de 10% da população ao de língua regional; permitiu o uso da língua russa nas escolas e em locais públicos; renovou o acordo de arrendamento da FMN com a Rússia por mais 25 anos em troca de uma redução no preço do gás natural em 30%; cancelou as medalhas de Herói da Ucrânia para Bandera e Shukhevich; e declarou um entendimento comum entre os dois países sobre a história soviética e o Holodomor⁹⁰. Enquanto isso, as relações da Rússia com os países ocidentais apenas se agravaram frente a instalação de sistemas de defesa de míssil em países do espaço pós-soviético, a atuação ocidental no Oriente Médio e as violações de direitos humanos dentro do território da Rússia (ADAM, 2011; TSYGANKOV, 2015).

Ademais, apesar de se declarar um aliado da Rússia, Yanukovych tentou obter benefícios negociando com diversos países, inclusive com o Ocidente. Ele participou da PpP da OTAN, mesmo que não estivesse buscando ativamente a membresia, e de treinamentos militares com a aliança; expandiu a cooperação militar com a China, mostrando que esta era tão relevante para a Ucrânia que ele fez uma visita presidencial a Beijing durante os protestos em Maidan para assinar um acordo comercial de US\$30 bilhões (LO, 2015). Ele resistiu à pressão russa de se juntar à União Aduaneira da CEI e estreitou o relacionamento com a UE. Ele também conseguiu um subsídio de US\$20 bilhões da UE e, ao mesmo tempo, tentou alcançar uma posição de membro associado da União Aduaneira. Assim, Yanukovych buscou os benefícios das duas instituições sem se comprometer com nenhuma delas, o que contribuiu para o afastamento do presidente russo (LO, 2015; MIELNICZUK, 2014).

Receoso com a relação próxima de Yanukovych com o Ocidente, em 2013, Putin ofereceu descontos maiores no gás natural para a Ucrânia e um auxílio econômico de US\$15 bilhões. Em troca, o presidente ucraniano adiou a assinatura do Acordo de Associação com a

⁹⁰ O governo ucraniano reconheceu que o Holodomor “foi um ato do governo totalitário de Stalin contra todo o povo soviético, e não um genocídio comandado pelos russos contra o povo ucraniano, como defendia o ex-presidente Viktor Yushchenko” (ADAM, 2011, p. 57).

UE (ADAM, 2011; TSYGANKOV, 2015). Isso fez com que o jornalista Mustafa Nayyem convocasse a população pelo Facebook para um protesto na Praça Maidan em Kiev, iniciando o movimento que ficou conhecido como Euromaidan. No dia 24 de novembro, já havia 300.000 pessoas reunidas na praça e, após a reação violenta da polícia nos dias 29 e 30 de novembro, o número de manifestantes chegou a 500.000. A estátua de Lenin foi derrubada da rua principal Khreshchatik e uma foto imensa de Bandera foi instalada no palco da praça durante os protestos, alienando a população russófona (SAKWA, 2015).

Os moradores de Kiev, com o apoio da UE, passaram a protestar também contra a falta de melhora econômica e política no país desde a independência da URSS (TSYGANKOV, 2015). Assim, a revolta a favor da entrada na UE se tornou uma revolução contra o regime. A escalada dos protestos para um conflito aconteceu no dia 16 de janeiro de 2014, quando o Conselho Supremo da Ucrânia (*Verkhovna Rada*, em ucraniano) adotou as 12 “leis anti-protesto” ou, como ficaram conhecidas, “leis da ditadura”. Esse pacote de leis foi aprovado de forma ilegal pois não contou com a maioria parlamentar requerida na Constituição. A medida mais controversa da nova legislação foi a determinação de que os protestantes enfrentariam entre 10 e 15 anos de encarceramento, o que revoltou a população e deu início à revolução. Em 22 de janeiro, o primeiro manifestante foi morto e os insurgentes tomaram prédios governamentais em diversas cidades do país, impedindo o controle estatal. Nas regiões Volyn, Ternopil e Lyiv, foram criadas novas estruturas governamentais, os Conselhos do Povo (*Narodna Rada*) (SAKWA, 2015).

Yanukovich se exilou na Rússia e o seu *impeachment* foi realizado pelo Conselho Supremo da Ucrânia sem seguir os procedimentos legais. Um novo governo foi criado, com o presidente do Conselho Alexander Turchynov na presidência e o economista Arseniy Yatsenyuk como primeiro ministro. O novo governo se mostrou liberal na economia ao adotar a cartilha do FMI e conservativo nos valores, disseminando os ideais nacionalistas. Uma das primeiras medidas de Turchynov foi propor revogação da lei de 2012 sobre línguas oficiais do país e dar aos grupos militantes armados um *status* quase-oficial. Isso fez com que uma contra mobilização azul (em oposição à cor da laranja dos manifestantes da Praça Maidan) se estruturasse a partir do mês de fevereiro nas áreas russófonas da Crimeia, de Sebastopol e de Donbas, com um movimento pró-Rússia utilizando as táticas dos oponentes de tomar prédios governamentais (SAKWA, 2015). Essas regiões contrarrevolucionárias podem ser identificadas na figura abaixo nas áreas de número 2, 3 e 4. Nessas regiões, as lideranças insurgentes pró-Rússia desconsideraram o novo governo em Kiev e apontaram os seus próprios governadores regionais. Na Crimeia, especificamente, o Parlamento regional planejou um referendo para uma

possível separação do território e apontou, com o apoio russo, em uma votação em segredo, um novo primeiro ministro para a República Autônoma (TSYGANKOV, 2015).

Figura 3 - Regiões separatistas da Ucrânia



Fonte: GRIGAS, 2016. Mapa desenhado por Giedrė Tamašauskaitė.

O conflito se espalhou pelo país com a organização dos movimentos contrários no Leste e com a assistência da Rússia para esses manifestantes. O governo russo estacionou 30.000 tropas russas na fronteira com este país e retirou o desconto no gás natural e o auxílio econômico ucraniano, o que fez o país se endividar ainda mais (TSYGANKOV, 2015). O ápice da violência aconteceu no fim de fevereiro, quando soldados e *snipers* não identificados, vestidos de verde e sem insígnia, começaram a atirar contra os manifestantes e a polícia e tomaram pontos estratégicos na Crimeia, como o aeroporto de Simferopol, capital da região (SAKWA, 2015). Esse grupo foi, meses depois, identificado como parte das Forças Armadas russas e ficaram conhecidos como “homens verdes” pela população local (SAKWA, 2015). Os soldados

russos, ainda, ocuparam o Parlamento regional da Crimeia e começaram a atacar os prédios, as tropas e a infraestrutura ucraniana (GRIGAS, 2016).

No dia 1 de março, um grupo de 7.000 protestantes anti-Maidan se reuniram em Donetsk com bandeiras russas e da organização nomeada República de Donetsk. Ainda que essa região não possuísse um sentimento separatista, assim como a República de Lugansk, essa rebelião por maior autonomia e respeito aos russófonos escalou para uma guerra civil (SAKWA, 2015). Na Crimeia, o referendo foi realizado e, em 16 de março, o governo regional revelou que 96,7% dos votantes (83% da população) votaram a favor da reunificação com a Rússia. Essa votação foi extremamente criticada por não ter sido acompanhada de observadores internacionais e o próprio governo russo⁹¹ estimou posteriormente que o número de votantes foi entre 30 e 50% da população e que destes, entre 50 e 60% votaram a favor (SAKWA, 2015; GREGORY, 2014). A anexação da Crimeia foi realizada oficialmente em 18 de março de 2014 com base no referendo e a área total anexada pode ser identificada na Figura 3. Devido à legitimação do referendo, a anexação foi justificada como uma “[...] expressão formal do direito da população à autodeterminação”⁹² (LO, 2015, p. 108, tradução própria). A Crimeia se tornou uma república autônoma russa e Sevastopol uma cidade federal de grande significância (SAKWA, 2015). A anexação possibilitou à Rússia, ainda, a apreensão de diversos equipamentos das bases militares ucranianas, como navios, tanques, aeronaves e foguetes (GRIGAS, 2016).

De acordo com Hopf (2016), a anexação da península pelo governo russo foi baseada em três motivos: o sentimento de pertencimento a um povo comum, como foi discutido no início dessa seção, a expressão do descontentamento da população russófona no Leste da Ucrânia com o seu governo e a possibilidade de a entrada da Ucrânia na OTAN significar uma perda geopolítica. Mielniczuk (2014) ainda complementa que essa anexação foi concluída sem obstáculos pela Rússia.

Apesar da oposição das minorias tártaras e ucranianas, a anexação da Crimeia ocorreu sem incidentes violentos graves e foi recebida com uma certa resignação pela comunidade internacional. A reação imediata dos EUA e da Europa restringiu-se à imposição de sanções econômicas a políticos próximos ao presidente Putin. Notou-se, inclusive, certa relutância dos europeus em defender medidas mais assertivas na esfera econômica por conta da dependência desses países em relação ao fornecimento de gás russo (MIELNICZUK, 2014, p. 10).

⁹¹ Essa estimativa do governo russo está contida em um documento vazado no *website* do presidente do Conselho da Rússia sobre Sociedade Civil e Direitos Humanos no dia 4 de maio de 2014 (GREGORY, 2014). Para mais informações, acessar o *link* nas referências.

⁹² [...] the formal expression of its population's right to self-determination.

Após a anexação, o conflito persistiu na Ucrânia e, em 17 de julho de 2014, ele chamou ainda mais a atenção da comunidade internacional, pois a aeronave MH17 da Malaysia Airlines foi derrubada ao passar por cima de Donetsk. O míssil que derrubou a aeronave tinha origem russa e matou 298 pessoas, a suspeita dos governos do Ocidente foi que ela tinha sido abatida por manifestante pró-Rússia ao ser confundida com uma aeronave ucraniana (SAKWA, 2015). O governo de Putin negou a participação da Rússia nesse incidente e afirmou, ainda, que ele não teria acontecido se o governo ucraniano houvesse fechado o seu espaço aéreo (BUSHUEV, 2020). Esse ataque fez com que novas sanções econômicas fossem impostas pelos Estados Unidos, nesse momento em conjunto com a UE, limitando o acesso dos bancos russos aos mercados de capital europeus e banindo as vendas para a Rússia de equipamentos para as indústrias energética e militar (TSYGANKOV, 2015). O governo russo respondeu às sanções ocidentais suspendendo as importações de alimentos europeus, uma estratégia para protestar contra as sanções e, ao mesmo tempo, encorajar um processo nacional de substituição de importações (LO, 2015).

Ao longo dos 100 dias de revolta na Ucrânia, houve algumas tentativas frustradas de mediação internacional para um acordo de cessar-fogo. No dia 24 de setembro de 2014, foi assinado o acordo Minsk-I entre os ucranianos e os separatistas, que estabeleceu uma base para o acordo final entre as partes. Esse acordo também foi rompido e, em fevereiro de 2015, foi assinado o Minsk-II que, apesar de não acabar completamente com a violência, foi seguido oficialmente por ambas as partes (SAKWA, 2015). O “Protocolo de Minsk” marcou o fim oficial do conflito na Ucrânia, em que, desde o seu início na Praça Maidan em 2013, até o seu fim, em 2015, deixou mais de 6.000 pessoas foram mortas, dezenas de milhares feridas e quase 1,3 milhões foram deslocadas do seu território (GRIGAS, 2016). A apresentação dos acontecimentos que levaram à anexação da Crimeia, feita nessa seção, mostram a complexidade das relações entre a Rússia e a Ucrânia, que tem raízes no processo de formação do Estado ucraniano. Para além desse aspecto histórico, a próxima seção aprofunda a contextualização do conflito ao acrescentar a exposição da atuação da OTAN e da UE durante esse período.

5.2 Expansão da OTAN e da UE para o Leste Europeu

Para alcançar o objetivo final da dissertação de compreender a conduta da OTAN como um mecanismo causal para a anexação dessa península pela Rússia, é necessário analisar a relação entre a Ucrânia e a OTAN ao longo dos anos anteriores ao conflito. A Ucrânia iniciou as relações com a Aliança logo após a sua independência da URSS e manteve um vínculo de

proximidade com ela por todo o período analisado nesse capítulo, apesar das advertências russas. Em 1994, ela entrou no programa de PpP da OTAN e firmou um acordo de cooperação mútua com a organização, sendo o primeiro país da CEI a participar da parceria. Em troca, o governo ucraniano recebeu garantias de proteção contra qualquer invasão ou ameaça de invasão por agentes externos. Assim, o país não ingressou formalmente na Aliança nem teve obrigações junto a ela, mas adquiriu uma relação próxima baseada em um compromisso moral (MIELNICZUK, 2009; MIELNICZUK, 2006).

A postura crítica do governo ucraniano sobre a CEI fez também com que ele participasse da criação de uma organização de repúblicas do espaço pós-soviético insatisfeitas com as políticas russas, a GUAM⁹³. Esse período marca “o abandono do princípio da neutralidade e a vontade do país de pertencer a estruturas de segurança internacional” (MIELNICZUK, 2006, p. 246). Com a Rússia, a Ucrânia assinou um tratado de reconhecimento mútuo dos territórios dos dois países, já que, neste período, o governo russo também desenvolvia relações de cooperação com a OTAN⁹⁴ e por isso não podia participar de disputas territoriais (MIELNICZUK, 2006).

Em 1997, a relação entre a Ucrânia e a OTAN se aprofundou com a assinatura da Carta sobre Parceria Distinta, que defendeu o princípio de combater a formação de esferas de influência no continente europeu. A Carta representou uma oposição do governo ucraniano aos interesses russos sobre o país e o aproximou da OTAN. A partir daí, foram inaugurados o I Programa Nacional de Cooperação da Ucrânia com a Aliança, o Grupo de Trabalho Conjunto sobre Reforma em Defesa OTAN-Ucrânia, ambos em 1998, e a Área Militar de Yaroviv, em 1999, para treinamentos da PpP (GREENE, 2012; MIELNICZUK, 2006). Em contraste, a relação da Ucrânia com a Rússia foi marcada por distanciamento após a posse de Putin, e a aproximação da primeira com a OTAN foi feita justamente para resistir à constante pressão russa para ingressar na CEE e na OTSC. Em fevereiro de 2002, o governo ucraniano informou a Aliança da sua vontade de obter um MAP e, em junho do mesmo ano, assinou o Memorando de Entendimento sobre Apoio da Nação Anfitriã para receber as forças militares da OTAN para treinamentos e exercícios em território ucraniano. A Ucrânia aderiu, ainda, ao Plano de Ação OTAN-Ucrânia em 2002 para definir objetivos de cooperação de longo prazo (GREENE, 2012).

⁹³ A GUAM incluía a Geórgia, a Ucrânia, o Azerbaijão e a Moldávia (MIELNICZUK, 2006).

⁹⁴ O governo russo assinou a PpP em 1995 e o Ato Fundador OTAN-Rússia em 1997, como foi discutido no capítulo anterior.

A Revolução Laranja, em 2004, apenas um ano após a Revolução Rosa na Geórgia, despertou uma percepção na Rússia, pela primeira vez, de que o Ocidente havia um projeto para cercá-la e, posteriormente, impor seus valores sobre ela (ADAM, 2011). Ao mesmo tempo, a Ucrânia e a Geórgia passaram a se aproximar ainda mais do Ocidente. Os países ocidentais ofereciam suporte técnico para reformas domésticas, principalmente na área de segurança nacional, e a UE apresentava a possibilidade de uma área de livre comércio e de trânsito livre de pessoas. A partir da abertura da Ucrânia para o Ocidente, os países ocidentais passaram a participar ativamente da economia ucraniana, principalmente no setor bancário (GREENE, 2012). A Ucrânia ainda assinou, em 2004, um memorando concedendo à Aliança acesso ao território ucraniano quando ela achasse necessário (POULIOT, 2010).

James Greene (2012) argumenta que, após a Revolução Laranja, Yushchenko subiu ao poder prometendo uma aproximação da OTAN, no entanto, a população começou a perceber que ele usava essa justificativa para fazer reformas que seriam desagradáveis popularmente. Por esse motivo, a OTAN começou a ser vista com receio pelos ucranianos. O *lobby* feito por Yushchenko para a implementação de reformas que levariam à adesão do MAP estava mais carregado de retórica e simbolismos do que de mudanças concretas, o que fez com que ele perdesse apoio político e recursos estatais ao longo do seu mandato. Assim, é possível compreender como o foco da população passou da OTAN para a UE nos anos seguintes. O governo russo também deixou claro que a adesão da Ucrânia pela OTAN era particularmente grave para a Rússia, já que, de acordo com o presidente Putin, a maioria dos ucranianos não queria entrar no bloco e a adesão significaria um rompimento do acordo russo-ucraniano sobre a FMN (THORUN, 2009).

Em 2006, houve um atrito entre a região Leste da Ucrânia e a OTAN, quando um navio comercial estadunidense, o *SS Advantage*, chegou no porto crimeu de Feodosiya para oferecer suporte para a organização prévia de um exercício militar da OTAN, e a alfândega não permitiu que ele descarregasse. Esse fato foi noticiado pela mídia ucraniana e russa como a chegada de um navio de guerra da OTAN, o que gerou protestos da sociedade civil da Crimeia apoiados pela Rússia (GREENE, 2012; THORUN, 2009). Dias depois, o Parlamento crimeu anunciou que a região era uma “área livre da OTAN” e a Duma advertiu o governo ucraniano que a entrada em um bloco militar traria muitas consequências negativas para o país. Em seguida, o governo cancelou o exercício com a Aliança (GREENE, 2012).

No ano seguinte, Putin proferiu o seu famoso discurso na Conferência de Munique criticando a expansão para o Leste Europeu feita pela OTAN, como já foi discutido no capítulo 4 (SERGUNIN, 2016). Em 2008, na Cúpula de Bucareste, a adesão da Ucrânia e da Geórgia ao

MAP, aparentemente certa, não foi aprovada pela OTAN, mesmo com o apoio ativo dos Estados Unidos e do Reino Unido. A rejeição foi feita por Alemanha – principal parceiro econômico da Rússia na Europa –, Itália e França (ADAM, 2011). Apesar de o MAP não ter sido oferecido, as aspirações da Geórgia e da Ucrânia de aderirem a ele foram reconhecidas, e isso fez com que a Rússia fortalecesse sua posição militar na Abecásia e na Ossétia do Sul, meses antes da Guerra Russo-Georgiana. Na Ucrânia, o governo recebeu uma visita do Secretário de Relações Exteriores britânico para fortalecer o apoio desse país à candidatura ucraniana. De acordo com Sakwa (2015), a Guerra Russo-Georgiana foi a primeira guerra contra o alargamento da OTAN, e a segunda seria o conflito que seguiu a crise na Ucrânia em 2014.

Após a Cúpula de Bucareste, o governo russo argumentou no Conselho OTAN-Rússia que a entrada da Geórgia e da Ucrânia na OTAN apenas faria com que os grupos nacionalistas extremistas dos dois países se radicalizassem e impusessem políticas anti-Rússia nos seus governos. Ele advertiu que a adesão desses países ao MAP poderia levá-los a conflitos armados com a Rússia (GREENE, 2012). Uma crítica contundente da Rússia era sobre a atuação dos Estados Unidos dentro da Aliança. “[A Rússia vê a OTAN] não como uma aliança entre os Estados Unidos e a Europa, mas como um instrumento geopolítico dos Estados Unidos *na Europa*”⁹⁵ (LO, 2015, p. 195, tradução própria). Um exemplo disso é a postura do presidente Medvedev na Cúpula da OTAN em Lisboa em 2010, onde ele presumiu que o acordo sobre o sistema de defesa de mísseis europeu seria rapidamente negociado com os Estados Unidos e encontrou não somente a oposição do governo estadunidense, mas também de todos os países europeus (LO, 2015).

A UE assinou com o governo ucraniano em 2008 a Parceria Oriental^{96 97} (EaP, sigla em inglês), que representava o meio termo. Essa parceria teria o propósito de construir um relacionamento diferenciado com a Ucrânia, a Geórgia, a Moldávia, a Armênia, a Belarus e o Azerbaijão sem que eles ingressassem oficialmente no bloco. A EaP foi criada para estreitar o relacionamento entre o bloco e os países do Leste Europeu, e não com o propósito de trazê-los para dentro da UE. No entanto, a Guerra Russo-Georgiana fez com que o bloco procurasse uma

⁹⁵ “[Russia sees NATO] not as an alliance between America and Europe but as a geopolitical instrument of the United States *in Europa*”.

⁹⁶ *Eastern Partnership*, em inglês.

⁹⁷ A EaP foi lançada em 2008 pela UE para solucionar o problema de não saberem o que fazer com os países na periferia do bloco. Após as duas ondas de alargamento da UE para o Leste, em 2004 e 2007, ela ficou enfraquecida institucionalmente, o que ficou conhecido como a “fadiga do alargamento”. A EaP serviu para criar uma parceria com países do espaço pós-soviético que não significava inicialmente uma futura entrada no bloco, mas criava uma região com orientação ocidental (SAKWA, 2015).

aproximação mais substancial com esses países (SAKWA, 2015; TSYGANKOV, 2015). O que gerou uma polêmica na região foi o fato de que a parceria foi proposta por Suécia, Polônia e Letônia, países extremamente críticos sobre a Rússia, e ela não foi estendida à também ao governo russo. Isso gerou a suspeita de que a adesão da Ucrânia à parceria não significava o desenvolvimento de laços dela com a UE, e sim um passo concreto para uma possível entrada na OTAN (TSYGANKOV, 2015).

A EaP representou um tipo diferente de cooperação que se aproximava de integração, o que significaria uma ameaça para a Rússia nas áreas comercial, política, de integração na CEI e de cooperação energética (GREENE, 2012). O governo russo passou a ver a UE de forma ainda mais ameaçadora e a sua expansão como a precursora da expansão da OTAN. Portanto, a partir dessa percepção, a anexação da Crimeia passou a ser essencial, já que uma base naval da OTAN no Mar Negro seria uma ameaça direta ao território russo e significaria a exclusão da Rússia dessa região (HOPF, 2016). Um ponto problemático para a Rússia também foi o alto nível de controle que a UE tem sobre os seus membros através da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Ele resultou na crescente militarização do bloco, “[...] no sentido em que o alargamento se tornou parte do processo mais amplo de expansão da comunidade euro-atlântica, na qual segurança, boa governança e reforma econômica andam juntas”⁹⁸ (SAKWA, 2015, p. 37, tradução própria). Além disso, desde 1989, todos os novos membros da UE entraram na OTAN, portanto, a entrada na UE significava com grande certeza uma entrada futura na OTAN (SAKWA, 2015).

Essa era uma visão muito distinta daquela que a Rússia tinha da UE durante a década de 1990, quando essa era percebida como um órgão com propósitos opostos aos da OTAN que proveria apoio técnico e econômico à Rússia e que minimizaria a presença dos Estados Unidos na Europa. A partir do início do século XXI, o governo de Putin foi percebendo que essa organização poderia ter impactos graves sobre os interesses econômicos russos. A expansão da UE teve influências sobre as relações econômicas da Rússia com os seus países vizinhos, já que a prática de pressão econômica e de sanções do governo russo passou a ser impossível com países que se tornaram parte da UE. Além disso, as leis de competição desse órgão poderiam limitar a atuação de empresas russas na Europa, principalmente no mercado energético (GREENE, 2012).

⁹⁸ [...] in the sense that enlargement has become part of the broader process of the expansion of the Euro-Atlantic community, in which security, good governance and economic reform go hand in hand.

Apesar de a antiga dicotomia de OTAN “ruim” e UE “boa” não ser mais tão incondicional como resultado da expansão da última e das suas implicações para [Moscou], a imagem da aliança ainda é predominantemente negativa. O desejo da Rússia – mesmo que remoto – é, portanto, não tanto a transformação da OTAN de uma organização de defesa para uma ‘política’, mas que os mecanismos de segurança baseados na UE – a Política Europeia de Segurança e Defesa (ESDP) e a Força de Reação Rápida (RRF) – contrabalancem as estruturas baseadas na OTAN dentro de uma arquitetura europeia de segurança integrada⁹⁹ (LO, 2003, p. 87-88, tradução própria).

A partir dessa transformação na percepção russa da UE e do descontentamento consequente sobre ela, a UE aumentou a sua cooperação com os países membros da CEI e tentou quebrar o monopólio energético da Rússia no continente através da diversificação de fornecedores. A Ucrânia tinha um papel essencial nesse planejamento, pois passou a receber auxílio financeiro europeu para a modernização da sua infraestrutura energética, que poderia, no futuro, fornecer gás natural para a Europa no lugar da Rússia (GREENE, 2012).

As relações da Rússia com o bloco se deterioraram ainda mais visto que os russos sempre se consideraram parte da Europa e, ao mesmo tempo, sempre foram rejeitados pelos países europeus. Sakwa (2015) faz uma distinção conceitual relevante para complementar a discussão iniciada no capítulo 3 sobre o sentimento russo de pertencimento à Europa, e para esclarecer a relação deste país com a UE. Os dois conceitos opostos são as visões de Europa Ampla e de Grande Europa¹⁰⁰. A Europa Ampla diz respeito à visão da Europa Ocidental sobre o que é europeu e tem a UE como representante máximo, intrinsecamente ligada ao sistema político e de segurança euro-atlântico com base em Bruxelas. Essa é a percepção dos grupos nacionalistas da Ucrânia, que se afastam um pouco da direita política tradicional ao apoiar a entrada do país na UE.

Para eles, não eram tanto as estruturas institucionais e normativas da UE que eram atrativas, mas a representação de Europa Ampla do espaço político. A expansão da Europa Ampla para a área pós-soviética e a Ucrânia significou afastar a influência da Rússia e as suas pretensões geopolíticas. [...] Os nacionalistas favorecem a UE não pelos seus princípios, mas porque ela incorpora um conjunto de interesses que são, cada vez mais, contrários aos russos [...] (SAKWA, 2015, p. 32, tradução própria).

⁹⁹ Although the former dichotomy between a ‘bad’ NATO and ‘good’ EU is no longer so unconditional as a result of the latter’s enlargement and its implications for [Moscow], the alliance’s image is still predominantly a negative one. The Russian end-game – albeit remote – is therefore not so much the transformation of NATO from a defense into a ‘political’ organization, but for EU-based security mechanisms – the European Security and Defense Policy (ESDP) and the Rapid Reaction Force (RRF) – to counterbalance NATO-based structures within an integrated European security architecture.

¹⁰⁰ *Wider Europe e Greater Europe*, em inglês.

¹⁰¹ For them, it was not so much the institutional and normative structures of the EU that were attractive, but the Wider European representation of political space. The enlargement of Wider Europe to the post-Soviet area and Ukraine meant pushing back Russian influence and limiting its geopolitical pretensions. [...] The nationalists favour the EU not for its principles but because it embodies a set of interests that increasingly run counter to those of Russia [...].

Assim, para os partidos ucranianos nacionalistas, como o Svoboda (liberdade, em russo), a entrada na UE passou a ser associada à geopolítica da Europa Ocidental, baseada no sistema de segurança euro-atlântico, que os protegeria das ambições russas. Um exemplo da visão de Europa Ampla sobre a região foram as ondas de expansão do bloco em 2004 e 2007, que propiciaram benefícios aos novos membros e naqueles momentos não representavam ameaça à Rússia. Apenas nos anos seguintes que isso mudou, quando a UE foi associada à OTAN e se aproximou das fronteiras russas. A EaP também foi estruturada a partir de princípios da visão de Europa Ampla, como a crença de que a cooperação entre a UE e os países da periferia do bloco traria benefícios para todos os envolvidos. Os novos membros ganhariam acesso ao mercado europeu e a outros benefícios, e a UE teria, em troca, vizinhos prósperos, o que levaria a um nível de segurança mais elevado para todos. Na perspectiva russa, essa expansão da concepção de Europa Ampla para a Ucrânia criava espaço para uma possível adesão à OTAN, que foi discutida na Cúpula de Bucareste de 2008, mas não concretizada (SAKWA, 2015).

Já a ideia de Grande Europa, refere-se a uma percepção continental de Europa, englobando desde Portugal, a Turquia e até o extremo oriente russo, com diversos centros políticos. Essa visão alternativa propõe uma estrutura política multipolar, negando o centro em Bruxelas e a ideologia comum. Um exemplo da percepção de Grande Europa foi o Tratado de Segurança Europeia, incluindo todos as nações do continente, proposto pelo presidente Medvedev em 2008 e rejeitado pelos países ocidentais. Além disso, o presidente russo argumentou, em 2010, que o projeto da UEE não era alternativo à UE, e sim complementar, e que geraria uma parceria estratégica importante. Mesmo em meio ao conflito na Ucrânia, Putin retomou esse assunto na Cúpula UE-Rússia em Bruxelas em janeiro de 2014, ainda sem sucesso (SAKWA, 2015).

As negociações para o Acordo de Associação entre a UE e a Ucrânia se iniciaram em 2010, no início do governo de Yanukovich. Em 2012, o acordo já estava finalizado, mas eles esperaram a Cúpula de Vilnius em 28 de novembro de 2013 para o assinarem. Esse acordo foi o ápice da estratégia de implementação da visão de Europa Ampla na Ucrânia, e todo o progresso das negociações foi mantido em segredo. Até mesmo o texto do acordo apenas foi disponibilizado em ucraniano dias antes do programado para a assinatura. Os termos negociados envolviam a liberalização do comércio entre os dois, inicialmente pela redução de tarifas ucranianas e, posteriormente, pela extinção delas. Foi requerido, também, que a Ucrânia adotasse as leis e as regulações do bloco, o que excluiria a Rússia economicamente. Além disso,

os demais benefícios eram simbólicos, pois a UE deixou claro que o Acordo de Associação não significava uma membresia no futuro (SAKWA, 2015).

Durante a crise ucraniana, um dos requisitos exigidos pela UE para a assinatura do Acordo de Associação era a soltura de Yulia Tymoshenko, ex-primeira ministra da Ucrânia, líder da Revolução Laranja (ADAM, 2011), que havia sido presa após acusações de corrupção durante o governo de Yushchenko nas negociações com o presidente Putin sobre o comércio de gás natural. A prisão foi considerada pelos protestantes da Praça Maidan como politicamente motivada e eles pressionaram fortemente o governo pela sua libertação. Da prisão, Tymoshenko insistia com a governo de Yanukovych pela assinatura do Acordo de Associação e da Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada¹⁰² (DCFTA, sigla em inglês) dentro do Acordo. No decorrer da revolução, ficou claro que a UE aceitaria a Ucrânia sob qualquer condição, mesmo sem a soltura de Tymoshenko. A decisão de Yanukovych por se aliar à Rússia, e não à UE, nessa questão se deve ao auxílio de US\$15 bilhões oferecido por ela, frente aos benefícios incertos que a UE traria. Em 27 de junho de 2014, a Ucrânia assinou o Acordo de Associação, juntamente com a Geórgia e a Moldávia, consolidando o projeto de Europa Ampla na região. O governo de Petro Poroshenko, eleito em 2014 na Ucrânia, deu preferência à adesão à UE no lugar da CEI, e os países europeus, em seguida, declararam que não estavam prontos para a entrada completa da Ucrânia no bloco (SAKWA, 2015).

Em conclusão, a OTAN continuou sendo percebida como uma ameaça pelo governo da Rússia durante o período que precedeu a anexação da Crimeia, assim como ocorreu na Guerra Russo-Georgiana. A diferença entre os dois eventos foi o maior foco da Rússia sobre a expansão da UE, nesse caso, do que a da OTAN, em relação à Geórgia em 2008. No entanto, isso não significa uma redução da percepção de ameaça sobre a OTAN nem uma menor relevância dada ao alargamento desta, já que, para a Rússia, a entrada da Ucrânia na UE significaria uma possível entrada subsequente na OTAN. Essa discussão sobre a evolução da visão dos governos russos sobre a Aliança e a discussão sobre as concepções conflitantes de Grande Europa e Europa Ampla, são importantes para a análise dos discursos oficiais de política externa da Rússia feitas na seção a seguir e para a análise final da dissertação.

5.3 Análise dos discursos de política externa

¹⁰² Apesar de as negociações entre a UE e a Ucrânia terem durado meses, ainda não estava clara, no fim de 2013, se a associação ucraniana seria compatível com a sua membresia na CEI, especialmente devido à DCFTA. A Rússia era o maior parceiro comercial da Ucrânia e temia que os produtos manufaturados europeus inundassem o mercado russo através da Ucrânia (SAKWA, 2015).

Com base no contexto histórico, na apresentação do conflito e da retomada histórica das relações entre Ucrânia, Rússia e OTAN feitos ao longo desse capítulo, nessa seção, é realizada a análise dos discursos selecionados para averiguar a percepção dos governos russos contida neles, principalmente sobre a expansão da OTAN e a anexação da Crimeia. Os discursos analisados são seis discursos presidenciais à Assembleia Federal, feitos entre 2009 e 2014, e cinco documentos oficiais de política externa aprovados no mesmo período. Eles serão acompanhados da análise de algumas fontes secundárias com o objetivo de esclarecer o contexto em que os discursos foram emitidos. A análise foi estruturada de forma temática, separando os assuntos previamente selecionados que podem auxiliar na compreensão do papel da expansão da OTAN para a anexação da Crimeia pela Rússia. Assim sendo, as subseções que tratam desses temas estão organizadas em (1) o trato dos compatriotas russos e a relação da Rússia com o Leste Europeu; (2) a percepção russa sobre a expansão da OTAN e da UE; e (3) a anexação da Crimeia e os interesses russos na região. Por fim, a última subseção (4) mobiliza os conceitos de política externa de Sergunin (2016) e Lo (2003) apresentados no capítulo 3 para averiguar a sua relevância para os documentos oficiais de política externa da Rússia.

5.3.1 Os compatriotas russos e o Leste Europeu

Como foi analisado na subseção 4.3.1, a proteção dos compatriotas ao longo do início do século XXI sempre foi um objetivo prioritário para os governos dos presidentes Putin e Medvedev. Os documentos oficiais de política externa e os discursos presidenciais analisados no capítulo anterior (2000-2008) revelam, também, como o trato dessa questão foi evoluindo frente à aproximação da Guerra Russo-Georgiana. A partir de 2008 e do fim desse conflito, os discursos analisados seguem a mesma linha do período anterior. O Conceito de Política Externa de 2013, aprovado nove meses antes do conflito na Ucrânia e o único dessa natureza no período analisado, determinou que um dos objetivos básicos da Rússia seria “[...] assegurar a proteção compreensiva dos direitos e dos interesses legítimos dos cidadãos russos e compatriotas morando no exterior, e promover, em vários formatos internacionais, a abordagem da Rússia sobre as questões de direitos humanos”¹⁰³ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013, p. 1, tradução própria). Além disso, a Doutrina Militar de 2014 complementou que um dos principais objetivos das Forças Armadas russas, especificamente, seria proteger os cidadãos russos no exterior contra ataques armados (FEDERAÇÃO RUSSA, 2014) Essa informação é de extrema

¹⁰³ [...] ensuring comprehensive protection of rights and legitimate interests of Russian citizens and compatriots residing abroad, and promoting, in various international formats, Russia's approach to human rights issues.

importância para a análise da atuação russa no conflito ucraniano, principalmente devido ao fato de que o governo russo já havia estacionado forças especiais na fronteira com a Ucrânia para defender o compatriotas russos em 2013 (SAKWA, 2015).

Sobre a visão russa de direitos humanos relacionada aos compatriotas no exterior, o Conceito de 2013 também definiu objetivos específicos sobre o assunto. Dentre eles, o governo enfatizou a sua intenção de aprimorar o serviço diplomático e consular oferecido aos russos em outros países; de proteger os direitos e os interesses dos compatriotas no exterior, considerando a diáspora russa um parceiro; de expandir o espaço da cultura e da língua russa no exterior como um instrumento de comunicação interétnica; e de consolidar organizações de apoio aos compatriotas para que eles possam preservar a sua identidade étnica e cultural e os seus laços com a Rússia enquanto habitam no exterior. É importante ressaltar que este último objetivo ainda aponta que o governo russo facilitaria a realocação voluntária dos compatriotas que se interessassem em se mudar para a Rússia (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013).

O discurso presidencial à Assembleia Federal russa de 2014 foi o único do período analisado em que o presidente Putin mencionou a proteção do povo russo no exterior. Ele declarou que os desafios enfrentados devido ao conflito com a Ucrânia provaram que a Rússia consegue proteger os seus compatriotas, a justiça e a verdade. Para ele, a atuação russa no conflito provou para o Ocidente que as advertências russas ao longo dos anos deveriam ter sido interpretadas com seriedade (PUTIN, 2014). Entretanto, já no seu discurso de 2012, anterior ao conflito, Putin discorreu extensamente sobre a composição do povo russo e da cidadania russa, uma tendência já percebida na análise do capítulo 4. Ele enfatizou que, apesar de a Rússia ser um país multiétnico durante toda a sua história, ela é um Estado que forma e é formado por um povo, uma cultura e uma língua que unem as diferentes etnias em uma. Isso significa que o governo sempre tratou e sempre tratará essas etnias – russos étnicos, georgianos, tártaros, ucranianos, entre outros – com respeito como se fosse um único povo (PUTIN, 2012).

Essa visão corrobora a ideia de “Mundo Russo” discutida no capítulo anterior, que traz para a política externa uma concepção ampla do que é ser russo, se afastando da visão restrita de povo eslavo comum. Na Ucrânia, em 2007, a ideia se concretizou na criação da organização Mundo Russo (*Russkiy Mir*, em russo) para apoiar a estratégia russa de oferecer suporte aos seus compatriotas. Também foram criadas outras instituições no território ucraniano nos anos anteriores à crise para esse propósito, como o Centro de Informação Russo-Ucraniano para a disseminação de informações; o *think tank* Instituto Americano para dar voz a opiniões ocidentais anti-UE e anti-OTAN; e a Agência Federal para a Comunidade dos Estados Independentes, Compatriotas Vivendo no Exterior, e Cooperação Internacional Humanitária

para desenvolver relações entre a Rússia e os outros membros da CEI, principalmente em matéria de apoio a compatriotas. Após a Revolução Laranja, o governo russo ainda criou organizações ilegais e semilegais militares para treinar voluntários ucranianos, o que fez o governo de Yushchenko banir a entrada na Ucrânia de alguns políticos russos (GRIGAS, 2016).

De acordo com Basora e Fisher (2014), o governo russo passou a utilizar, nesse período, uma definição maximalista do que é ser russo, que conta o número de pessoas que falam russo ao invés de levar em conta o número de russos étnicos, que é muito menor na Ucrânia em comparação com outros povos. O governo também definiu duas ocasiões em que seria possível utilizar a sua força militar para proteger os seus compatriotas no exterior, quando houvesse uma ameaça à sua segurança física, ou quando eles pedissem auxílio russo. No entanto, Grigas (2016) aponta que representantes do governo declararam em diversos discursos que interviriam em um outro Estado para proteger os seus compatriotas se esses tivessem a sua honra violada, um aspecto de amplo escopo para interpretação. Por fim, durante a crise ucraniana, essa intervenção ocorreu por meio de uma decisão governamental unilateral, através de despacho de forças armadas e de oficiais sem insígnias.

No dia 16 de março de 2014, Putin fez um discurso televisionado para anunciar a anexação da Crimeia e introduziu publicamente a justificativa de defesa da Crimeia russófona para a ação militar. No seu discurso, ele falou dos compatriotas (*sootchestvenniki*, em russo) intercalando essa palavra, ao longo do discurso, com outras como “cidadãos russos” (*rossiiskie grazhdane*, em russo), “russófonos” (*russkovazychnye*, em russo) e “russos étnicos” (*etnicheskie russkie*, em russo). Isso prova que esses conceitos se tornaram intercambiáveis, frente a política de passaportização e a ampliação do conceito de compatriota (SAKWA, 2015). Em abril de 2014, dias após a anexação oficial da Crimeia, Putin declarou que a proteção da população russófona foi o principal motivo para a anexação da Crimeia (GRIGAS, 2016).

Em 2009, o presidente Medvedev aprovou a Estratégia de Segurança Nacional da Federação Russa para 2020, que previa, dentre os objetivos principais do governo, o propósito de recuperar o papel do Estado de protetor dos indivíduos russos, em especial daqueles que residem no exterior (FEDERAÇÃO RUSSA, 2009). Os compatriotas já eram tratados, nesse momento, como cidadãos russos, já que os esforços de passaportização do governo russo na Ucrânia estavam crescendo. Assim como na Geórgia, a emissão de passaportes russos em massa na Crimeia começou na década de 1990 e se expandiu a partir do século XXI. Além disso, os oficiais russos que se aposentavam após trabalhar na FMN obtinham a cidadania ucraniana e permaneciam na região, fazendo com que o número de russos na Crimeia aumentasse (GRIGAS, 2016).

Estima-se que, entre 2000 e 2009, quando foi aprovada a Estratégia de Segurança Nacional, quase três milhões de pessoas de diferentes nacionalidades do espaço pós-soviético receberam passaportes russos, sendo grande parte deles ucranianos (GRIGAS, 2016). A política de passaportização chegou a fazer com que o Parlamento ucraniano discutisse uma lei determinando que a obtenção da segunda cidadania russa poderia levar a 10 anos de aprisionamento. Essa lei não foi aprovada, no entanto, o Parlamento restringiu o alcance da mídia russa na Ucrânia e auxiliou na formação de um novo governo composto, em sua maioria, por ultranacionalistas (TSYGANKOV, 2015).

Putin alertou no discurso à Assembleia Federal de 2012 para a necessidade de criar ainda mais espaço no país para aqueles estrangeiros que queriam se mudar para a Rússia. Isso poderia ser realizado, de acordo com ele, através da liberalização do processo de obtenção de cidadania russa para os compatriotas, que era extremamente burocrático. Durante o discurso, Putin argumentou para a liberalização da cidadania russa usando a percepção de “Mundo Russo” discutida acima, pois aqueles que a receberiam seriam os que falam a língua russa e compartilham da cultura russa, ou os descendentes daqueles que nasceram na Rússia ou na URSS, e até mesmo aqueles que simplesmente gostariam de permanecer na Rússia. Além disso, Putin chamou a atenção para a necessidade da criação de passaportes internacionais para os membros da CEI para facilitar o trânsito entre esses países. Para que essa maior integração fosse realizada, ele ofereceu auxílio técnico e financeiro para os seus vizinhos (PUTIN, 2012).

Por fim, o outro aspecto do trato dos compatriotas discutido pelos presidentes russos foi o seu papel na ciência dentro da Rússia, um tema que não havia sido enfatizado nos discursos anteriores. Na Doutrina Militar, aprovada por Medvedev em 2010, foi afirmado que os compatriotas russos, já interpretados na percepção ampla do termo, englobavam cientistas que residiam no exterior que poderiam complementar a comunidade científica russa, e que o governo poderia dar condições para que eles sejam incorporados na pesquisa nacional e até mesmo para se mudarem para a Rússia (FEDERAÇÃO RUSSA, 2010). Os discursos presidenciais proferidos por Putin no seu terceiro mandato incentivaram a implementação dos programas de aprendizado à distância em russo que chegassem até os países da CEI, o suporte técnico e financeiro aos professores que participassem do programa, e uma competição em russo entre escolas de diversos países em que a vencedora seria premiada com admissões em universidades russas (PUTIN, 2012; PUTIN, 2014). Ademais, também foi destacada a importância de atrair estudantes estrangeiros, inclusive os compatriotas russos, para estudarem

na Rússia, “[...] o que pode auxiliar em grande parte o fortalecimento da influência cultural e intelectual da Rússia no mundo”¹⁰⁴ (PUTIN, 2013, p. 6, tradução própria).

Para além da concepção de compatriota do governo russo e das suas estratégias de aproximação desse grupo, é importante analisar a relação da Rússia com os seus vizinhos do Leste Europeu nesse período através dos discursos para compreender a percepção russa sobre os eventos nesses países, principalmente na Ucrânia. Após a Guerra Russo-Georgiana, pode-se perceber que houve a preferência por cooperação econômica, política e cultural com o Leste Europeu, e a CEI permaneceu uma das prioridades de política externa para os governos russos. No Conceito de Política Externa de 2008, o aspecto destacado dessa relação foi o humanitário e civilizatório, para além do meramente econômico, como foi visto na seção 3.3.1 (FEDERAÇÃO RUSSA, 2008). Já no Conceito de 2013, aprovado nove meses antes do início da crise ucraniana, a relação com a CEI foi priorizada em aspectos econômico-estratégicos, nas questões de integração regional e no que diz respeito à relação russa com os compatriotas. Sobre esse último tema, o documento afirmou que “atenção particular será dada para prover apoio para os compatriotas vivendo nos países membros da CEI, assim como para negociar acordos sobre a proteção dos seus direito e liberdades educacionais, linguísticas, sociais, de trabalho, humanitárias, entre outros”¹⁰⁵ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013, p. 9, tradução própria).

Ademais, o Conceito de 2013 chamou atenção para a necessidade de desenvolver cooperação bilateral e multilateral com esses países para fortalecer a interação regional, e enfatizou a importância da Ucrânia como parceiro prioritário da Rússia e da sua participação no processo de integração, especificamente (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013). Desde a Estratégia de Segurança Nacional, de 2009, o governo russo alertou para a existência de ameaças nas fronteiras russas os seus países vizinhos como uma ameaça à própria segurança russa, e que essas ameaças poderiam ser resolvidas com a criação de um complexo de fronteiras de alta tecnologia com a Ucrânia, a Geórgia, o Cazaquistão e o Azerbaijão. Na Doutrina Militar de 2014, a questão de segurança é abordada com o apelo para o fortalecimento da CEI, da OSCE, da OTSC e da OCX como uma maneira de evitar conflitos armados, o que mostra a preocupação do governo russo com a integração regional para se opor à OTAN (FEDERAÇÃO RUSSA, 2014). No discurso presidencial de 2013, Putin ainda afirmou que esperava que o sucesso da

¹⁰⁴ [...] that can play a very big part in strengthening Russia’s cultural and intellectual influence in the world.

¹⁰⁵ Particular attention will be paid to providing support to compatriots living in the CIS Member States, as well as to negotiating agreements on the protection of their educational, linguistic, social, labor, humanitarian and other rights and freedoms.

UEE fizesse a Ucrânia se interessar na integração, em oposição à integração com organizações ocidentais (PUTIN, 2014).

5.3.2 Percepção russa sobre a expansão da OTAN e da União Europeia

A relação da Rússia com o Ocidente sempre foi exposta como um assunto sensível nos discursos do século XXI, principalmente no que diz respeito à OTAN, até mesmo em períodos de aproximação com a Aliança. Como foi discutido na seção anterior, a relação entre Rússia e UE seguiu um padrão mais cooperativo e amistoso no começo do século, mas, a partir dos governos pró-Ocidente que as Revoluções Coloridas estabeleceram, a visão do governo russo sobre o bloco se transformou para uma de suspeita, assim como era com a OTAN. Portanto, essa subseção analisará a percepção russa sobre as duas organizações no período entre 2009 e 2014, e não só sobre a OTAN, para compreender como essa visão pode ter influenciado a atuação russa na crise ucraniana.

Na Estratégia de Segurança Nacional até 2020, aprovada em 2009, a OTAN foi criticada pelo governo russo por liderar uma arquitetura global em que a sua própria existência é uma ameaça à segurança nacional. Isso se deve ao fato de que a Aliança almeja expandir a sua estrutura militar até a fronteira com a Rússia, o que é provado com a sua atuação prévia na Geórgia. Esse papel de centralidade da OTAN permaneceu inaceitável para a Rússia e, na medida em que ela se expandia, a estabilidade global e regional decrescia. Concomitantemente, o documento declarou que a Rússia estaria disposta a ter um melhor relacionamento com a OTAN, desde que ele fosse baseado na igualdade, como foi apontado na seção 5.2, e que fosse com o objetivo de fortalecer a segurança da região euro-atlântica. Entretanto, isso apenas aconteceria se a OTAN reconhecesse os interesses russos no seu planejamento militar e político (FEDERAÇÃO RUSSA, 2009). Em 2010, foi aprovada a Doutrina Militar, que listou as ameaças externas, naquele momento, para a Rússia. Em primeiro lugar, foi apontado

[...] o desejo de dotar a força potencial da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) com funções globais executadas em violação das normas do direito internacional e de mover a infraestrutura militar dos países membros da OTAN para mais próxima das fronteiras da Federação Russa, inclusive ao expandir o bloco [...]
¹⁰⁶ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2010, p. 8, tradução própria).

¹⁰⁶ [...] the desire to endow the force potential of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) with global functions carried out in violation of the norms of international law and to move the military infrastructure of NATO member countries closer to the borders of the Russian Federation, including by expanding the bloc [...].

Na nova Doutrina Militar, aprovada em 2014, a primeira ameaça militar listada continuou sendo a expansão da OTAN para perto das fronteiras russas e a concessão de funções globais a ela dada pelos países ocidentais (FEDERAÇÃO RUSSA, 2014). O Conceito de Política Externa, aprovado em 2013, ainda expressou que a relação russa com a OTAN deveria se basear nos compromissos estabelecidos no Conselho Rússia-OTAN e cumpridos respeitando as políticas de segurança de todos os países envolvidos. Além disso, o documento clarificou que a expansão da OTAN viola o princípio de igualdade entre os Estados e pode levar a divisões dentro da Europa (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013).

Já a percepção russa sobre a UE, evoluiu ao longo do início do século XXI e teve ligação direta à atuação russa na Ucrânia em 2014 e à anexação da Crimeia no mesmo ano. No discurso presidencial de Medvedev em 2009, foi enfatizado a importância do projeto desse governo de um novo sistema de segurança europeu, apesar das críticas internacionais sobre ele ser apenas um instrumento contra a OTAN. O presidente afirmou, quanto a isso, que não conduz a sua política externa “contra alguém”, mas que a Rússia não pertence à Aliança e, portanto, não deve levá-la em consideração nos seus projetos. Ele ainda afirmou que, se a Europa tivesse um sistema de segurança completo como o que ele propunha, a Geórgia não teria iniciado uma guerra contra a Ossétia do Sul em 2008 (MEDVEDEV, 2009).

O discurso do presidente em 2010 revelou que a sua busca pela cooperação com a Europa em matéria de segurança foi discutida na Cúpula de Lisboa com os membros da OTAN, onde foi argumentado que essa nova arquitetura seria benéfica a todos os Estados europeus contra ataques de mísseis. Apesar do desinteresse dos governos desses países, ele alertou para a única outra possibilidade vista por ele: uma nova corrida armamentista em que a Rússia teria que utilizar seus recursos militares. A Doutrina Militar aprovada no mesmo ano declarou que, dentre os seus principais objetivos para evitar conflitos militares, estava o objetivo de

[...] fortalecer o sistema de segurança coletiva dentro da estrutura da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e aumentar o seu potencial, para intensificar a cooperação no campo da segurança internacional dentro da estrutura da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), e da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), e para desenvolver relações nessa esfera com outras organizações interestatais (a União Europeia e a OTAN)¹⁰⁷ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2010, p. 7, tradução própria).

¹⁰⁷ [...] to strengthen the system of collective security within the framework of the Collective Security Treaty Organization (CSTO) and to build up its potential, to intensify cooperation in the field of international security within the framework of the Commonwealth of Independent States (CIS), the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), and the Shanghai Cooperation Organization (SCO), and to develop relations in this sphere with other interstate organizations (the European Union and NATO).

Em outras palavras, a cooperação para segurança com a OTAN e a UE deveria ser baseada em outras instituições regionais, das quais a Rússia fazia parte, o que daria ao governo russo maior influência sobre questões que o envolvem e aos seus vizinhos (FEDERAÇÃO RUSSA, 2010). O Conceito de 2009 já havia chamado a atenção para o crescimento da influência dos blocos ocidentais na região, apesar da oposição russa:

Como resultado da ascensão de novos centros de crescimento econômico e de influência política, uma nova situação qualitativamente geopolítica está se desdobrando. Há uma tendência crescente de procurar resoluções para problemas existentes e regular situações de crises em uma base regional, sem a participação de poderes não regionais¹⁰⁸ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2009, p. 3, tradução própria).

Por outro lado, o Conceito de Política Externa de 2013 mencionou a relação entre Rússia e UE em termos conciliatórios, levantando a importância de abolir os vistos de curta duração entre os dois para que as relações econômicas e pessoais possam se aprofundar. Além disso, o documento expressou o seu objetivo de manter o diálogo com o bloco sobre os temas de política externa que interessem os dois “[...] para aprofundar a interação prática em áreas políticas e militares, para formar mecanismos de cooperação relevantes de política externa e segurança com o objetivo de garantir a tomada de decisões comuns seguida de implementação conjunta”¹⁰⁹ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013, p. 10, tradução própria). Além disso, o documento priorizou a formação de uma área de paz comum envolvendo toda a Europa, o que revela um discurso pacificador sobre o continente nos meses anteriores ao conflito ucraniano (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013). Isso demonstra a persistência da visão de Grande Europa por parte do governo russo nos discursos de política externa no ano anterior à anexação da Crimeia, quando Yanukovych executava a sua estratégia pendular sobre o Ocidente e a Rússia.

5.3.3 A anexação da Crimeia e os interesses estratégicos russos

Para além dos temas abordados nos discursos analisados nessa seção, é de grande importância analisar o que foi dito pelo presidente Putin no seu discurso presidencial de 4 de dezembro de 2014 para compreender os argumentos do governo russo para a anexação da Crimeia, e também os interesses desse governo sobre essa região. Putin lembrou que um

¹⁰⁸ As a result of the rise of new centers of economic growth and political influence, a qualitatively new geopolitical situation is unfolding. There is an increasing tendency to seek resolutions to existing problems and regulate crisis situations on a regional basis, without the participation of non-regional powers.

¹⁰⁹ [...] to further practical interaction in political and military areas, to shape relevant foreign policy and security cooperation mechanisms in order to ensure taking common decisions followed by joint implementation.

referendo havia sido realizado na Crimeia em março daquele ano e enfatizou que foi o Parlamento crimeu, eleito em 2010, antes do início dos protestos, que aprovou a resolução sobre a soberania da região. Portanto, não foi um grupo revolucionário que iniciou a separação da Crimeia. Sobre o apoio russo à essa região, ele defendeu que todos os governos russos a auxiliam desde a década de 1990 (PUTIN, 2014).

Ademais, o presidente russo defendeu a autonomia do povo crimeu de defender a sua soberania e a sua autonomia frente ao governo ucraniano, além de escolher os seus aliados internacionais. De acordo com Putin, a Rússia condenou o golpe de Estado na Ucrânia em fevereiro de 2014 e agiu apenas para defender a população russa ou pró-Rússia que habitava no Leste do país. Ele ainda afirmou que, se o que ele chamou de Primavera Crimeia não houvesse ocorrido, os Estados Unidos e os países europeus encontrariam outras justificativas para impor sanções e enfraquecer a Rússia, contendo o seu crescimento; discurso que revelou um teor acusatório que não estava presente no Conceito de Política Externa do ano anterior. Putin se mostrou incrédulo que uma guerra civil aconteceu apenas pelo falo de Yanukovich ter adiado a assinatura do Acordo de Associação, o que, para ele, não justificou a gravidade do conflito (PUTIN, 2014).

Sobre a atuação dos agentes ocidentais no conflito, o presidente afirmou que o Ocidente, e especialmente os Estados Unidos, sempre influenciou as relações da Rússia com os seus vizinhos, seja abertamente ou de forma velada. No caso da negociação pelo Acordo de Associação da Ucrânia, a UE deixou claro que a Rússia não podia participar da discussão, mesmo após os argumentos dessa sobre o fato de ambas serem parte da CEI, compartilharem a mesma infraestrutura e desfrutarem de uma grande cooperação em agricultura e indústria. De acordo com Putin, foi essa exclusão que levou a Rússia a defender unilateralmente os seus interesses sobre o país. Por fim, o acordo com a Ucrânia foi assinado, mas a implementação da parte referente a economia e comércio foi adiada. Enquanto isso, a Rússia permanece auxiliando financeiramente o governo ucraniano (PUTIN, 2014). Putin justificou que

[...] os bancos russos já investiram alguns US\$25 bilhões na Ucrânia. Ano passado, o Ministério das Finanças da Rússia estendeu um empréstimo no valor de outros US\$3 bilhões. A Gazprom proveu outros US\$5.5 bilhões para a Ucrânia e até ofereceu um desconto que ninguém prometeu, requerendo que o país pagasse US\$4,5 bilhões. Some tudo e pode-se ver que tanto quanto US\$32,5-33,5 bilhões foram providos apenas recentemente¹¹⁰ (PUTIN, 2014, p. 2, tradução própria).

¹¹⁰ [...] Russian banks already invested some \$25 billion in Ukraine. Last year, Russia's Finance Ministry extended a loan worth another \$3 billion. Gazprom provided another \$5.5 billion to Ukraine and even offered a discount that no one promised, requiring the country to pay \$4.5 billion. Add it all up and you get as much as \$ 32.5–33.5 billion that were provided only recently.

Levando isso em consideração, Putin reiterou que não poderia ter aceitado a atuação hipócrita do Ocidente na Ucrânia. Principalmente, quando se leva em consideração as diversas críticas ao governo russo sobre o combate aos rebeldes na Chechênia e as violações aos direitos humanos, e o apoio ao separatismo quando este era no território russo. Por fim, Putin ressaltou a importância da anexação da Crimeia para o povo russo, pois essa região faz parte da nação russa e é estrategicamente essencial para a espiritualidade do país. O presidente resgatou a ancestralidade e a religião comum dos povos das duas regiões, além da composição étnica, a língua, o território e a cultura compartilhadas. A Crimeia e Sevastopol eram, para ele “[...] como o Monte do Templo em Jerusalém para os seguidores do Islã e do Judaísmo”¹¹¹ (PUTIN, 2014, p. 3, tradução própria).

Ademais, é importante ressaltar os interesses russos sobre a Crimeia, mencionados por Putin em seu discurso. Lo (2015) afirmou que, para a Rússia, aquele que controlasse a Ucrânia controlaria, também o Leste Europeu, o que, por sua vez, expandiria a sua influência através da Europa. Por outro lado, perder esse território comprometeria a segurança e a economia da Rússia. A interdependência entre os dois países é complexa e se desdobra sobre diferentes arenas.

O tamanho da Ucrânia, a sua população, os seus portos no Mar Negro e a sua posição geográfica, que a fazem ambas uma zona tampão e uma plataforma de lançamento contra o Oeste, somado ao seu papel tanto como fornecedor de alimentos como de mercado para mercadorias russas, a tornaram um prêmio estratégico para o projeto imperial russo por séculos. A Ucrânia divide uma longa fronteira com a Rússia, uma grande população russófila e uma fé cristã ortodoxa comum. Os motivos ideológicos por trás das alegações imperiais sobre a Ucrânia são significativos¹¹² (GRIGAS, 2016, p. 294, tradução própria).

A Ucrânia também possui um grande mercado para o gás natural, o petróleo e o combustível nuclear russos, sendo que, em 2013, 16% da exportação de gás da Gazprom foi para a Ucrânia. O mais relevante, no entanto, é que a Rússia depende do território ucraniano para transportar gás natural para os países europeus¹¹³, que consumiam naquele momento 80% do gás russo. Metade do gás natural que chegava à Europa passava pelo território ucraniano

¹¹¹ [...] like the Temple Mount in Jerusalem for the followers of Islam and Judaism.

¹¹² Ukraine’s size, population, Black Sea ports, and geographical position, which make it both buffer and launching pad against the West, along with its role as both a supplier of foodstuffs and a market for Russian goods, have made it a strategic prize for the Russian imperial project for centuries. Ukraine shares a long border with Russia, a sizable Russian-speaking population, and a common Christian Orthodox faith. The ideological motives behind Moscow’s imperial claims on Ukraine are significant.

¹¹³ Os países europeus que recebem o gás natural russo são Itália, Alemanha, Croácia, República Tcheca, França, Grécia, Polônia, Hungria, Áustria, Romênia, Eslováquia, Eslovênia e Bulgária (GRIGAS, 2016).

através dos canos Urengoy-Pomary-Uzhhorod e Druzhba (GRIGAS, 2016). A Ucrânia também possui uma grande reserva de gás natural, compondo 1,2 trilhões de metros cúbicos, o que significa que, do ponto de vista russo, se esse país desenvolvesse completamente o seu potencial de extração, ele não dependeria mais do gás natural russo. Além disso, as regiões separatistas de Donetsk e Luhansk são altamente industrializadas e possuem grandes depósitos de ferro e carvão, sendo que o último representa 70% de todo o carvão ucraniano (GRIGAS, 2016).

Ademais, a indústria militar ucraniana produz helicópteros e motores de mísseis de cruzeiro e realiza a manutenção dos foguetes nucleares SS-18 e das aeronaves da Rússia, com base no Leste do país. O porto de Sevastopol, agora anexado à Rússia, já foi chamado por Putin de “Glória Russa” e serve de base para a Marinha russa e de entrada no Oriente Médio, nos Bálcãs e no Leste do Mediterrâneo (GRIGAS, 2016). Por esses motivos, Lo (2015) e Grigas (2016) defendem que o objetivo do governo russo é deixar a Ucrânia em um estado disfuncional, mas levemente estável, permanecendo dependente da Rússia política e economicamente. A Ucrânia poderia até mesmo continuar passando por uma guerra de intensidade média, desde que permanecesse sob o controle russo. Isso faria com que a Rússia tivesse total controle sobre o governo ucraniano sem arcar com os custos de uma administração formal, e mantivesse a OTAN e a UE longe das fronteiras dos dois países (LO, 2015; GRIGAS, 2016).

5.3.4 Conceitos de política externa aplicados

Por fim, é feita a análise dos conceitos apresentados no capítulo 3 para averiguar se as ideias expostas por Sergunin (2016) e Lo (2003, 2015) podem ser encontradas nos discursos analisados. A saliência desses conceitos nos mandatos de cada presidente revela prioridades específicas de política externa que podem ser examinadas através da base teórica apresentada na seção 3.2. Assim como foi visto no capítulo anterior, sob as lentes da análise da Guerra Russo-Georgiana, os conceitos de soma zero e de esferas de influência não estão presentes em nenhum dos discursos analisados também no período entre 2009 e 2014. Já o conceito de coexistência pacífica, não foi mencionado em nenhum discurso presidencial, mas surgiu oficialmente pela primeira vez em 2009, na Estratégia de Segurança Nacional da Federação Russa. No preâmbulo do documento¹¹⁴, a coexistência pacífica é citada como um dos princípios

¹¹⁴ Tradução própria do termo “*General Provisions*”, em inglês.

gerais através dos quais o governo se orienta em harmonia doméstica e internacional (FEDERAÇÃO RUSSA, 2009):

Autenticamente, os ideais e a espiritualidade russa estão nascendo, ao lado de uma atitude digna para a memória histórica. A harmonia social está sendo formada na base de valores compartilhados – a liberdade e a independência do Estado russo, humanismo, a coexistência pacífica e a unidade cultural da população multinacional da Rússia, respeito por tradições familiares e patriotismo¹¹⁵ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2009, p. 1, tradução própria).

O Conceito de Política Externa aprovado em 2013 reiterou a ideia de coexistência pacífica, mas sob o nome ressignificado de coexistência harmoniosa, com base na Estratégia citada acima. Na seção do documento citada a seguir, são nomeados os princípios mais relevantes do documento oficial sobre o assunto dentro do objetivo de diminuir o uso da força nas relações internacionais e, ao mesmo tempo, fortalecer a estabilidade regional e as alianças estratégicas. No item (u) dessa seção está disposto o papel da Rússia na busca de cumprir esse objetivo tendo em vista o seu histórico de coexistência harmoniosa com diversos países e povos (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013):

[...] n) como um Estado multinacional e multiconfessional com experiência de coexistência harmoniosa de diferentes nações, grupos étnicos e religiosos, ganhada ao longo dos séculos, facilita diálogo e parceria entre culturas, religiões e civilizações, incluindo dentro do sistema ONU e outras organizações internacionais e regionais; apoio iniciativas relevantes da sociedade civil e interage ativamente com a Igreja Ortodoxa Russa e outras confissões principais do país, contra extremismo, radicalização, intolerância, discriminação e divisão por razões étnicas, confessionais, linguísticas, culturais, entre outras¹¹⁶ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013, p. 6, tradução própria).

Já o conceito de *soft power*, surgiu de forma relevante no Conceito de Política Externa, aprovado em 2013, tendo sido elevado ao *status* de estratégia oficial da Federação Russa. Esse conceito foi definido pelo documento como

[...] um *toolkit* abrangente para alcançar objetivos de política externa construindo sobre o potencial da sociedade civil, informações, cultura e outros métodos e tecnologias alternativas à diplomacia tradicional, está se tornando um componente

¹¹⁵ Authentically Russian ideals and spirituality are being born, alongside a dignified attitude to historical memory. Social harmony is being formed on the basis of shared values – the freedom and independence of the Russian state, humanism, the peaceful coexistence and cultural unity of Russia’s multinational population, respect for family traditions, and patriotism.

¹¹⁶ [...] u) as a multinational and multiconfessional state with experience of harmonious coexistence of different nations, ethnic and religious groups, gained over centuries, facilitates dialogue and partnership between cultures, religions and civilizations, including within the UN system and other international and regional organizations; supports relevant initiatives of civil society and actively interacts with the Russian Orthodox Church and other main confessions of the country, counters extremism, radicalization, intolerance, discrimination and division for ethnic, confessional, linguistic, cultural and other reasons.

indispensável das relações internacionais modernas. [...] [Objetivo] n) trabalhar para estabelecer uma imagem positiva da Rússia digna de um alto *status* da sua cultura, educação, ciência, conquistas esportivas, o nível do desenvolvimento da sua sociedade civil, como também a participação em programas de auxílio aos países em desenvolvimento; moldando instrumentos para melhorar a sua percepção ao redor do mundo; melhorando a aplicação do ‘*soft power*’ e identificando as melhores formas de atividades nessa área que levariam em conta ambas experiência internacional e peculiaridades nacionais e construir sobre mecanismos de interação com a sociedade civil e especialistas; mais além, desenvolver a estrutura regulatória na área mencionada acima (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013, p. 3 e 8, tradução própria)¹¹⁷.

Esses elementos de *soft power* sobre os quais a definição do documento se refere foram discutidos com frequência nos discursos analisados, principalmente os elementos cultural, científico e educacional. A subseção 5.3.1 mostrou que a Doutrina Militar de 2010 e os discursos de Putin a partir do seu terceiro mandato deram um enfoque especial para essa questão. A doutrina chamou atenção para os cientistas dentre os compatriotas que poderiam ser uma grande adição às instituições de pesquisa russas e também para a disseminação do ensino e da língua russa para os países vizinhos através do sistema de ensino a distância (RUSSIN FEDERATION, 2010). Ademais, Putin declarou que a Rússia daria suporte técnico e financeiro para os professores que quisessem participar desse projeto, além de ter sugerido até mesmo uma competição internacional entre escolas, sendo o prêmio para os alunos vencedores bolsas de estudos em universidades russas (PUTIN, 2012; PUTIN, 2014).

A Estratégia de Segurança Nacional, aprovada em 2009, declarou que a segurança nacional da Rússia também poderia ser fortalecida através de meios alternativos que podem ser classificados como *soft power*, como filmes, fontes de internet, programas de rádio e televisão e outros meios culturais (RUSSIN FEDERATION, 2009). Além disso, o Conceito de Política Externa de 2013 delimitou o objetivo de expandir o espaço da cultura e da língua russa no exterior, projetando uma imagem positiva da Rússia sobre os seus vizinhos (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013). Ademais, o Conceito alertou contra atores internacionais que utilizam o *soft power* com intenções destrutivas e ilegítimas em relação aos demais países, particularmente a Rússia. Esses atores o fazem para “[...] exercer pressão política em Estados soberanos, interferir em assuntos internos, desestabilizar sua situação política, manipular a opinião pública,

¹¹⁷ [...] a comprehensive toolkit for achieving foreign policy objectives building on civil society potential, information, cultural and other methods and technologies alternative to traditional diplomacy, is becoming an indispensable component of modern international relations. [...] [Objective] n) working to establish Russia’s positive image worthy of the high status of its culture, education, science, sports achievements, the level of civil society development, as well as participation in programs of assistance to developing countries; molding tools to better its perception throughout the world; improving the application of “soft power” and identifying the best forms of activities in this area that would take into account both international experience and national peculiarities and build on mechanisms of interaction with civil society and experts; further developing the regulatory framework in the above-mentioned area.

incluindo sob o pretexto de financiamento cultural e projetos de direitos humanos no estrangeiro”¹¹⁸ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013, p. 3, tradução própria).

A primeira política de *soft power* do governo Putin, de acordo com Sergunin (2016) foi a criação do conceito de “Mundo Russo” para se conectar com os países do espaço pós-soviético. Imediatamente após a eleição presidencial de 2012, um novo decreto presidencial foi lançado, em 7 de maio, para remediar os objetivos de política externa que não foram alcançados com o Conceito de Política Externa de 2008. De acordo com esse decreto, uma das causas para o fracasso do Conceito desenvolvido no governo de Medvedev foi a falta de implementação de instrumentos de *soft power* na política externa do país. Na perspectiva de Putin, esse foi o motivo de a Rússia não ter assumido posições internacionais respeitadas no período, já que em diversos outros países os mecanismos de *soft power* eram muito mais desenvolvidos do que na Rússia, que se equiparava a eles apenas no quesito de *hard power* (SERGUNIN, 2016).

Sobre o conceito de balança de poder, e os relacionados multipolaridade, ordem multipolar e policentrismo, como foi visto no capítulo 3, eles apareceram na Estratégia de Segurança Nacional de 2009, na Doutrina Militar de 2010 e no Conceito de Política Externa de 2013. Na Estratégia, o governo russo falou que a chave para a evolução das relações internacionais multipolares é o aumento da competitividade e a defesa dos seus interesses nacionais, tendo passada a crise econômica russa do fim do século XX que limitava a sua atuação internacional. Além disso, o documento citou como uma das suas prioridades de segurança “[...] transformar a Federação Russa em uma potência mundial, cuja atividade é direcionada ao apoio da estabilidade estratégica e de relações de parceria mutuamente benéficas dentro do mundo multipolar”¹¹⁹ (FEDERAÇÃO RUSSA, 2009, p. 7, tradução própria).

Na Doutrina Militar de 2010, a multipolaridade é vista como ameaçada nas relações internacionais frente a grupos de Estados e alianças que possuem a ambição de dominar ou, no mínimo, influenciar outros Estados (FEDERAÇÃO RUSSA, 2010). Esse pensamento expresso no documento condiz com a percepção russa de desconfiança sobre a OTAN e a UE demonstrada na subseção 5.3.2. Já no Conceito de Política Externa de 2013, o termo policentrismo surge pela primeira vez nos discursos oficiais de política externa. O documento alerta para a transformação das relações internacionais para uma ordem mundial policêntrica,

¹¹⁸ [...] increasing global competition and the growing crisis potential sometimes creates a risk of destructive and unlawful use of “soft power” and human rights concepts to exert political pressure on sovereign states, interfere in their internal affairs, destabilize their political situation, manipulate public opinion, including under the pretext of financing cultural and human rights projects abroad.

¹¹⁹ [...] transforming the Russian Federation into a world power, whose activity is directed at supporting the strategic stability and mutually beneficial partner relationships within the multipolar world.

um processo que traria desafios econômicos e políticos que deixariam essas relações ainda mais complexas. Além disso, ele chama a atenção para a emergência de sistemas de governança regionais como a base desse modelo policêntrico, o que seria representativo da diversidade internacional. Isso significa que cada vez mais a integração regional seria a resposta para os desafios econômicos regionais (FEDERAÇÃO RUSSA, 2013).

Os discursos presidenciais, discorrem sobre a multipolaridade em 2009, 2012 e 2013, no governo de Medvedev e, em seguida, no de Putin. No discurso de 2009, Medvedev anunciou que buscava fortalecer a multipolaridade no mundo, mesmo que esse seja um conceito já difundido entre os Estados. Para ele, um exemplo disso é o grupo do G-20, que reúne os grandes líderes mundiais que, cada um, compõe um centro de poder. É justamente nesse grupo que, para Medvedev, devem ser discutidos os desafios do mundo de forma justa, com o auxílio da ONU, como os programas nucleares da Coreia do Norte e a instabilidade no Afeganistão (MEDVEDEV, 2009).

O discurso presidencial de 2012, já no governo de Putin, chamou a atenção para o fato de o mundo estar se tornando cada vez mais multipolar, o que ele percebe de forma positiva. No entanto, ele alerta para os riscos que isso pode trazer, pois pode resultar em um caos se os Estados não confiarem uns nos outros. Por isso, o governo russo focaria em projetos de integração para aproximar as regiões e extrair todos os benefícios possíveis da multipolaridade internacional (PUTIN, 2012). O discurso de 2013 alertou, ainda, para o avanço de certos países em projetos de sistemas militares de alta-precisão, que poderia desperdiçar todo o progresso em matéria de redução de armas nucleares feito até aquele momento romper a balança de poder (PUTIN, 2013). Portanto, os excertos dos discursos analisados sobre o conceito de “multipolaridade” evidenciam a importância que os governos russos dão para a manutenção desse sistema nas relações internacionais, o que pode ser ameaçado pelas políticas de expansão da OTAN e da UE. A Rússia alertou, ao longo de todos os discursos analisados, para o risco de alguns Estados ou grupos de Estados ameaçarem a balança de poder que equilibra o mundo moderno.

Quadro 2 - Síntese da relação entre as tradições, os conceitos e os discursos de política externa no contexto da anexação da Crimeia

Tradições de política externa	Conceitos de política externa	Presença dos conceitos nos discursos oficiais
Predominância da tradição estatista de política externa entre 2009 e 2014, com os	Coexistência pacífica	Estratégia de Segurança Nacional de 2009 e Conceito de Política Externa de 2013

ocidentalistas e os civilizacionistas na oposição	<i>Soft power</i>	Conceito de Política Externa de 2013
	Soma zero	Não está presente
	Balança de poder/multipolaridade/ordem multipolar/policentrismo	Estratégia de Segurança Nacional de 2009, Doutrina militar de 2010, Conceito de Política Externa de 2013, e discursos presidenciais de 2009, 2012 e 2013
	Esferas de influência	Não está presente

Fonte: elaboração própria com base na bibliografia discutida.

A síntese feita no Quadro 2 localizado acima mostra que, no período de 2009 a 2014, analisado nesse capítulo, a tradição de política externa estatista continuou predominante nos governos russos, e a ocidentalista e a civilizacionista permaneceram como oposição. Em 2009, a Estratégia de Segurança Nacional foi aprovada pelo presidente Medvedev, contendo os conceitos coexistência pacífica e balança de poder. Como foi discutido no capítulo 3, esse governo fez uma aproximação pragmática ao Ocidente, mas se manteve em alinhamento à tradição estatista de defesa do *status* de grande potência da Rússia. A condução da política externa pelo governo de Medvedev reflete a relevância dada a esses dois conceitos especificamente. A Estratégia não discutiu o *soft power*, no entanto, ela mencionou meios de fortalecer a segurança nacional que podem ser classificados como políticas de *soft power*, como a disseminação de meios culturais russos. A Doutrina Militar de 2010, aprovada também nesse governo, ressalta apenas o conceito de balança de poder, dentre os conceitos apresentados.

Já o Conceito de Política Externa de 2013, contém os três conceitos discutidos nesse período: a coexistência pacífica, o *soft power* e a balança de poder. Esse documento foi aprovado em um contexto de piora na popularidade de Putin, devido aos protestos na sua campanha eleitoral no ano anterior, de grandes esforços para a integração do espaço pós-soviético e antagonismo em relação ao Ocidente. Ele passou a se referir à coexistência pacífica como coexistência harmoniosa e, em conformidade com a visão estatista, ressaltou o histórico russo de relações harmoniosas com os demais países, o que a coloca em destaque na manutenção da coexistência. O conceito de *soft power*, elevado ao *status* de estratégia oficial por esse documento, foi mencionado pela primeira vez e se referia a um projeto de projeção de uma imagem positiva russa através da disseminação cultural, o que já estava presente em diversos discursos anteriores a esse sem citar o conceito. Sobre o conceito de balança de poder, o Conceito chamou a atenção para a nova ordem mundial policêntrica em construção, que daria lugar a sistemas regionais mais integrados, representando a diversidade internacional. A

permanência desses conceitos e a ausência dos demais nos discursos analisados, inseridos nos seus contextos políticos, mostram a direção dada à política externa pelos governantes russos e as prioridades de cada governo, o que será analisado nas Conclusões a seguir.

CONCLUSÕES

Essa dissertação foi elaborada com base na pergunta de partida de como os governos russos do século XXI retomaram o protagonismo das questões de segurança na política externa do país aumentando a sua influência sobre o Leste Europeu. A partir dessa indagação, surgiu a hipótese inicial de que os governos russos do século XXI redirecionaram a sua política externa para dar mais enfoque a questões de segurança que envolviam países do espaço pós-soviético através da prática de ressignificar conceitos nos discursos oficiais de política externa, para aumentar a sua influência e militarizar a região contra a expansão da OTAN. Essa ressignificação foi feita ampliando os conceitos de segurança para abranger mais questões, podendo, assim, introduzir um conjunto de ideias para criar uma responsabilidade russa de proteção aos vizinhos. De acordo com o que foi estabelecido na Introdução, a hipótese seria mantida se, a partir da ressignificação de conceitos nos discursos, as duas regiões analisadas houverem passado por um processo de maior militarização, a presença russa nelas houver aumentado e forem construídos argumentos sobre a responsabilidade russa de proteção aos seus vizinhos. Se apenas parte dessas condições fossem identificadas a hipótese seria parcialmente mantida, e se nenhuma das condições fossem alcançadas ela seria descartada.

Ademais, o objetivo geral de pesquisa desenvolvido foi o de compreender de que forma os conceitos sobre segurança na política externa da Rússia mudaram no século XXI, propiciando o aumento da área de influência do país no Leste Europeu e contendo o avanço da OTAN em direção a essa região. Levando em consideração a prática de ressignificação de conceitos e de ideias analisada e os dois desdobramentos que guiaram a pesquisa, a Guerra Russo-Georgiana e a anexação da Crimeia, é possível afirmar que a hipótese inicial foi mantida. Em primeiro lugar, as regiões separatistas da Ossétia do Sul e da Crimeia passaram por um processo de militarização, principalmente nos meses anteriores aos conflitos e durante eles. Ambas as regiões já possuíam presença militar russa antes dos desdobramentos analisados, no entanto, os conflitos ao mesmo tempo em que expulsaram a presença militar georgiana ou ucraniana nas regiões, aumentaram desproporcionalmente a presença militar russa, que foi instalada de forma permanente nesses territórios.

Em segundo lugar, para além do âmbito militar, a presença russa, em geral, aumentou nas duas regiões separatistas, que se tornaram ainda mais dependentes economicamente da Rússia. A Ossétia do Sul se tornou uma República autônoma não reconhecida internacionalmente, o que faz com o auxílio político-econômico russo seja essencial para a manutenção do seu *status* de independente. Já a Crimeia, foi anexada e faz parte da Federação

Russa desde 2014. Meses após a oficialização da anexação, o governo de Putin já havia realizado a completa integração política, econômica e militar da península à Rússia.

Em terceiro lugar, a construção do argumento de responsabilidade russa sobre os seus vizinhos pode ser percebida também nos dois eventos. Em ambos, ele foi identificado em pronunciamentos para a mídia e, mais relevante para essa pesquisa, nos discursos presidenciais e nos Conceitos de Política Externa de 2008 e de 2013 aprovados, respectivamente, meses antes da Guerra Russo-Georgiana e da anexação da Crimeia. Foi observado que as mudanças feitas nos documentos oficiais de política externa e a evolução da percepção russa sobre a OTAN e os países do Leste Europeu aconteceram de forma a ampliar o conceito de compatriota russo para englobar cada vez mais categorias de indivíduos e gerar um sentimento de proteção do Estado russo sobre esses grupos. A prática de passaportização, tanto na Geórgia quanto na Ucrânia, já acontecia há diversos anos antes da intervenção russa; no entanto, ela foi fortemente acelerada pelo governo nos meses anteriores aos conflitos. Essa prática significa, em realidade, a concessão da proteção do Estado russo para esses grupos, para além da emissão de um documento.

Sobre o pensamento político no período analisado, a tradição de política externa da qual os governantes participavam co-constituiu entendimentos intersubjetivos sobre as relações da Rússia com os outros agentes internacionais, nesse caso a Geórgia, a Ucrânia, a OTAN e a UE. Como, por exemplo, a vertente estatista desenvolvimentista à qual Putin pertence defende uma visão de Rússia como grande potência que exige ser tratada como tal, mas que busca boas relações com as demais potências. Em grande parte do seu governo, Putin agiu dessa maneira. A classificação de vertentes de política externa e a subsequente análise de Sergunin (2016) sobre elas demonstra que as práticas internacionais de política externa na Rússia partem de um conhecimento coletivo anterior a elas, em concordância com o que foi defendido por Adler e Pouliot (2011). A prática de política externa analisada nessa dissertação parte da presença do conhecimento compartilhado pela vertente estatista que ocupou o governo russo desde 2000 até os dias atuais. Os documentos analisados englobam conceitos políticos concebidos previamente e orientações gerais tradicionais da política externa russa que foram sendo construídas ao longo da história do país.

No caso da Rússia, é possível perceber que a construção do conhecimento de política externa feita nos discursos oficiais é influenciada pela percepção do governo sobre a expansão da OTAN e, ao mesmo tempo, tem consequências sobre toda a região influenciada por eles. Mais além, o governo reflete as suas percepções constituídas em parte pela tradição estatista através dos discursos oficiais, mas também utiliza esses discursos como instrumentos de

mudança na política externa. Isso comprova o poder das práticas de mudarem a realidade ao mesmo tempo em que esta modifica as práticas. Portanto, a resignificação de conceitos e ideias nos discursos de política externa, que são baseados nas tradições de política externa, modificam as práticas existentes criando novos padrões de comportamento. Os próprios discursos analisados nessa dissertação são, de acordo com Onuf (2001), ações no seu próprio direito e têm consequências sobre a atuação do governo russo sobre o espaço pós-soviético, e as ações desses Estados em resposta.

Também é necessário fazer observações sobre os mecanismos causais rastreados historicamente nesse estudo, a expansão da OTAN para o Leste Europeu e o desejo da Rússia de aumentar a sua influência sobre essa região. Esses mecanismos são complementares no caso analisado e são ambos princípios causadores da prática de resignificação de conceitos e ideias de política externa. Eles podem não ser as únicas causas dessa prática, mas são causas suficientes para que ela aconteça, já que elas legitimam oficialmente a intervenção russa nos países vizinhos. Portanto, os mecanismos causais analíticos definidos co-constituem a prática de resignificação que, por sua vez, resulta em outras práticas internacionais, como a intervenção em países do Leste Europeu. É percebido na discussão histórica e na análise documental o impacto que a expansão da OTAN teve na atuação da Rússia no Leste Europeu. Além disso, os interesses russos listados nas duas regiões separatistas demonstram a importância desses territórios para a Rússia, nos quesitos econômico e militar, para além do argumento civilizacional utilizado.

Também é importante ressaltar que os desdobramentos da prática analisados em profundidade nessa dissertação, a Guerra Russo-Georgiana e a anexação da Crimeia, também se influenciam entre si. Foi percebido que o primeiro conflito modificou as ações do Ocidente (como a criação da EaP) sobre a região, que teve consequências na sua atuação na Ucrânia nos anos anteriores ao Euromaidan, e também na reação russa a essa presença ocidental aumentada na região. Os dois mecanismos causais se relacionaram ao longo dos anos, constituíram os desdobramentos nos dois países analisados, e estes desdobramentos também se constituíram entre si. Em meio a esse contexto complexo, foi constituída a prática de resignificação de ideias e conceitos de política externa nos discursos oficiais, ao mesmo tempo em que ela constituiu os desdobramentos analisados.

As principais mudanças conceituais nos discursos analisados, com base nos temas estabelecidos nos capítulos anteriores, foram sobre os compatriotas e a percepção da Rússia sobre a UE. No Conceito de Política Externa de 2000, ano de entrada de Putin na Presidência, a proteção dos compatriotas no exterior já era identificada como um tema de grande importância

para o país, mas com foco na cooperação bilateral para garantir essa segurança. Já o Conceito de 2008, o objetivo de proteção aos compatriotas foi apresentado mais em termos humanitários e culturais, além de ter aprofundado essa questão ao propor maneiras de proteger os compatriotas. Esse documento, aprovado meses antes da Guerra Russo-Georgiana, também modificou o termo para abranger todo o chamado “Mundo Russo”, que, como foi visto nos capítulos anteriores, passou a englobar todos os russos étnicos, russófonos, descendentes de russos ou de algum Estado que fez parte da URSS. Assim, é possível afirmar que o governo russo, através dos documentos de política externa aprovados, estava legitimando a sua futura atuação da Ossétia do Sul.

Em seguida, o Conceito de 2013 foi aprovado meses antes do conflito na Ucrânia, assim como aconteceu com a Geórgia, e discorreu sobre a obrigação russa de assegurar a proteção dos direitos e dos interesses dos cidadãos russos e dos compatriotas no exterior. O documento destrinchou esse objetivo em outros específicos, como considerar a diáspora russa um parceiro, auxiliar organizações de apoio a esse grupo para preservar os seus laços com a Rússia e expandir a cultura russa para o exterior como um instrumento de comunicação interétnica. Além disso, a Doutrina Militar, aprovada no fim de 2014, oficializou que as Forças Armadas russas protegeriam os compatriotas no exterior, na versão ampliada do termo, contra qualquer ataque armado feito sobre eles. Os documentos desse período listaram medidas práticas para a proteção dos compatriotas, legitimando ainda mais uma reação russa a um ataque armado a eles.

Sobre a percepção russa dos Estados vizinhos do Leste Europeu, a consolidação da CEI sempre foi uma prioridade do Estado russo percebida na sua atuação ao longo do século XXI e refletida nos discursos analisados. Essa relação está intrinsecamente conectada com a as falas dos governos sobre os compatriotas russos, já que estes são os países que os receberam e que sofreram as consequências de se aliarem com as instituições ocidentais em detrimento das lideradas pela Rússia. A quantidade de cidadãos russos vivendo nesses países define a proximidade entre eles, mas também a sua dependência econômica da Rússia. Essa posição de prioridade da CEI para os governos russos revela a importância da região para eles, seja cultural, política ou econômica.

Ademais, a expansão da OTAN analisada na dissertação é percebida de diferentes formas ao longo do século XXI pelos governos russos. Entretanto, a partir da relação conflituosa de Putin com o Ocidente discutida nos capítulos anteriores, a expansão da OTAN foi continuamente uma ameaça à segurança russa. Os discursos de política externa analisados demonstram que, até mesmo nos períodos em que a relação dos dois era mais cordial, a expansão foi classificada como a ameaça externa principal à Rússia. Ao citar a cooperação com

a Aliança, o governo russo deixou claro que ela apenas poderia ocorrer se essa respeitasse os interesses russos na região. No Conceito de 2008, o governo repetiu essas ressalvas e acrescentou a sua reprovação sobre a expansão da OTAN para o Leste Europeu, especialmente sobre os seus planos de aprovar a entrada da Geórgia e da Ucrânia especificamente. Na Doutrina Militar de 2014, foi expressa, ainda, a necessidade de aprofundar a integração regional no espaço pós-soviético, o que se tornou uma estratégia para contrabalancear a presença da OTAN na região.

Nos discursos posteriores à Guerra Russo-Georgiana, a percepção de ameaça principal passou da OTAN para a UE, como foi discutido no capítulo 5, portanto, o tema não foi aprofundado ao ser referir à OTAN. No entanto, foi percebido que a UE passou a ser uma ameaça ao governo russo, pois a entrada nela passou a significar uma entrada posterior na OTAN, o que comprova que o mecanismo causal de expansão da OTAN também foi comprovado na anexação da Crimeia. A Rússia se decepcionou com a UE quando foi negado a Medvedev o desenvolvimento do seu projeto de segurança europeia e quando ocorreu o lançamento da EaP com os países na periferia do bloco. Além disso, a maior parte dos países que entraram na UE também entraram posteriormente na OTAN, o que fez com que a suspeita da Rússia aumentasse e resultasse na sua atuação na crise ucraniana.

Por fim, é necessário analisar a saliência dos conceitos de política externa selecionados por Sergunin (2016) e Lo (2003, 2015) nos discursos analisados, pois a sua presença nos discursos reflete certas ideias que são relevantes para cada governo. O conceito de *soft power* teve grande relevância no período analisado, apesar de surgir oficialmente nos discursos apenas em 2013, e os princípios que o formam podem ser percebidos desde o início do século. A própria criação da concepção de “Mundo Russo” demonstra essa tendência. A Rússia, também, expressou nos discursos os seus objetivos de expandir o alcance da língua e da cultura russas para o exterior e de criar ligações entre escolas e universidades russas com as de outros Estados vizinhos, criando uma ligação científica entre eles. Além disso, os discursos demonstraram que a Rússia utilizou deliberadamente o conceito de *soft power* como estratégia para melhorar a sua imagem internacional.

Como foi apontado por Sergunin (2016), a partir do segundo mandato de Putin, as políticas de *soft power* direcionadas para o espaço pós-soviético já começaram a ser implantadas. No entanto, o governo implementou essa estratégia com uma mentalidade de soma zero, conceito que não apareceu nos discursos analisados, mas que, na prática, foi observado. Portanto, a visão de soma zero do governo russo foi percebida quando a derrota do Ocidente passou a ser mais importante que a vitória russa, principalmente nas suas atuações no Leste

Europeu. Isso pode ser visto na derrota da Geórgia e dos países ocidentais na Guerra Russo-Georgiana, que representou uma vitória maior para a Rússia do que a vitória no conflito. Essa percepção de soma zero foi imbuída até mesmo nas políticas de *soft power* russas, conceito que foi utilizado com uma interpretação distinta daquela proposta por Nye, em que todos poderiam ganhar.

O conceito de coexistência pacífica foi mencionado nos discursos como um dos princípios gerais de convivência internacional pelo qual a Rússia se guia que deve ser almejado por todos os demais Estados. A partir do Conceito de Política Externa de 2013, ele foi ressignificado para coexistência harmoniosa, relevando os laços entre os povos da região e tendo um foco mais civilizacional. A partir do contexto histórico apresentado ao longo dessa dissertação e da análise feita dos discursos de política externa da Rússia, é possível perceber a relevância dada pelos governos russos, mesmo que por vezes apenas simbólica, à coexistência pacífica regional com os seus vizinhos do Leste Europeu, com as potências ocidentais e também com as asiáticas, e a coexistência entre diferentes as etnias dentro do Estado russo. O governo sempre enfatizou, nos discursos de política externa, a importância da coexistência pacífica, harmoniosa, ou até mesmo a coabitação harmoniosa discutida por Lo (2003), nos seus princípios de condução das relações internacionais. É devido a essa importância, que a Rússia criticou agentes ocidentais como a OTAN, que interferem nos territórios dos seus vizinhos e ameaçam a segurança russa.

O conceito de balança de poder e os seus derivados multipolaridade, ordem multipolar e policentrismo, têm uma grande presença nos discursos de política externa da Rússia. Eles são essenciais para a visão de Grande Europa, apresentada no capítulo anterior, e representam o sistema internacional desejado pelos governos russos, onde diversos Estados podem ser grandes potências sem que haja competição pela unipolaridade. Esse foi o único conceito presente nas análises dos dois desdobramentos, o que revela a importância desse princípio para os governos russos ao longo de todo o século XXI. A Rússia procurou diversificar a sua política externa e instituir uma agenda globalista, sem menosprezar as potências ocidentais tradicionais. A relevância desse conceito nos discursos é condizente com a tradição estatista de política externa predominante nesse período, que buscou fugir dos esforços de manutenção da unipolaridade pelos Estados Unidos e estruturar a ordem multipolar, tendo a Rússia como um dos centros de poder.

O outro conceito de política externa que não estava presente dos discursos analisados foi o de área de influência, mas, assim como os da soma zero, os seus princípios puderam ser observados na atuação internacional russa. Putin, especificamente, ganhou a influência sobre

os vizinhos que desejava, e todos os benefícios geopolíticos que os territórios da Ossétia do Sul e da Crimeia proporcionavam. Como foi discutido ao longo dos últimos dois capítulos, o governo russo possuía diversos interesses estratégicos sobre as duas regiões e procurou garantir a segurança nacional russa em relação a elas, o que foi argumentado diversas vezes após os dois conflitos.

A presença desses conceitos tanto nos discursos de política externa quanto na mentalidade dos governantes revela os princípios que os guiaram na sua condução das questões internacionais. A saliência desses conceitos também revela a propagação dos ideais estatistas que esses governantes seguiram, enfatizando o papel de grande potência da Rússia em um contexto de multipolaridade e de coexistência pacífica. Ao mesmo tempo em que a sua relação com o Ocidente foi construída ao longo do século XXI com uma percepção de soma zero e em competição pela esfera de influência do espaço pós-soviético. Além disso, estratégias de *soft power* foram utilizadas pelos governos russos para intensificar a aproximação com os países do Leste Europeu e melhorar a imagem internacional russa. Em conclusão, mesmo que dois dos conceitos não tenham sido identificados nos discursos analisados, foi comprovada a relevância de todos os cinco para a construção da política externa russa. Mais além, esses conceitos foram utilizados através de uma lente estatista ao serem ressignificados para apoiar e justificar as atuações russas na região.

REFERÊNCIAS

ADAM, Gabriel P. A Rússia e os Países da Comunidade dos Estados Independentes no Início do Século XXI. *In Uma Longa Transição: Vinte Anos de Transformações na Rússia*. (Ed.) ALVES, André G. Brasília: IPEA, 2011.

ADLER, Emanuel; POULIOT, Vincent. **International Practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

BASORA, Adrian A.; FISHER, Aleksandr. Putin's "Greater Novorossiia" – The Dismemberment of Ukraine. **Foreign Policy Research Institute**, 2 mai. 2014. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2014/05/putins-greater-novorossiia-the-dismemberment-of-ukraine/> . Acesso em 7 ago. 2020.

BURTON, Tara I. The Eastern Orthodox Churches may split. It's the biggest crisis for these churches in centuries. **Vox**, 17 out. 2018. Disponível em: <https://www.vox.com/2018/10/17/17983566/russia-constantinople-ukraine-eastern-orthodox-schism-autocephaly> . Acesso em 8 set. 2020.

BUSHUEV, Mikhail. Os fatos no julgamento do voo MH17. **DW**, 8 mar. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/os-fatos-no-julgamento-do-voo-mh17/a-52642256> . Acesso em 7 set. 2020.

CHARIPOV, Rodrigo B. C.; CHARIPOVA, Elena. Organização para Cooperação de Xangai: nova ordem geopolítica na Ásia. *Percurso: Sociedade, Natureza e Cultura*, n. 11, p. 139-164, 2010.

CLUNAN, Anne L. **The Social Construction of Russia's Resurgence: Aspirations, Identity, and Security Interests**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2009.

DANNREUTHER, Roland. Escaping the Enlargement Trap in NATO-Russian Relations. **Survivil**, v. 41, n. 4, p. 145-164, 1999.

DE JESUS, Diego S. V. A memória do futuro: a Rússia e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva. **Revista Geopolítica**, v. 6, n. 1, p. 32-45, 2015.

DUARTE, Paulo. Comunidade de Estado Independentes e Comunidade Econômica Euroasiática, quão eficazes?, por Paulo Duarte. **Revista Mundorama**, 2014. Disponível em: <https://google.com.br/amp/s/mundorama.net/%3fp=13934&> . Acesso em 20 jul. 2020.

FEDERAÇÃO RUSSA. Foreign Policy Concept of the Russian Federation. 28 jun. 2000. Disponível em: <https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm> . Acesso em 27 fev. 2020.

FEDERAÇÃO RUSSA. Foreign Policy Concept of the Russian Federation. 12 jan. 2008. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/supplement/4116> . Acesso em 27 fev. 2020.

FEDERAÇÃO RUSSA. Foreign Policy Concept of the Russian Federation. 12 fev. 2013. Disponível em: <https://www.rusemb.org.uk/in1/> . Acesso em 27 fev. 2020.

FEDERAÇÃO RUSSA. Military Doctrine of the Russian Federation. 21 abr. 2000b. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/act/2000-05/russias-military-doctrine>. Acesso em 27 fev. 2020.

FEDERAÇÃO RUSSA. Military Doctrine of the Russian Federation. 5 fev. 2010. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf. Acesso em 27 fev. 2020.

FEDERAÇÃO RUSSA. Military Doctrine of the Russian Federation. 25 dez. 2014. Disponível em: <https://rusemb.org.uk/press/2029>. Acesso em 27 fev. 2020.

FEDERAÇÃO RUSSA. National Security Concept of the Russian Federation. 10 jan. 2000a. Disponível em: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/589768. Acesso em 27 fev. 2020.

FEDERAÇÃO RUSSA. National Security Strategy of the Russian Federation to 2020. 12 mai. 2009. Disponível em: <http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2015/08/NDS-RF-2009-en.pdf>. Acesso em 27 fev. 2020.

FEDOROV, Yuri E. The Sleep of Reason: the War on Georgia and Russia's Foreign Policy. **Association for International Affairs**, Research Paper, dezembro de 2008.

FERNANDES, Saulo. A Federação Russa e o projeto do Espaço Econômico Comum. **Jornal GGN**, 2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/amp/s/jornalggn.com.br/internacional/a-federacao-russa-e-o-projeto-do-espaco-economico-comum/amp/>. Acesso em 20 jul. 2020.

GALLIS, Paul; BELKIN, Paul; KIM, Julie; NICHOL, Jim; WOEHREL, Steven. Enlargement Issues at NATO's Bucharest Summit. Congressional Research Service Report for Congress, 2008. Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=486312>. Acesso em 1 jul. 2020.

GERMAN, Tracey. Abkhazia and South Ossetia: Collision of Georgian and Russian Interests. **IFRI - Institut Français des Relations Internationales**. Research Programme Russia/NIS, junho de 2006.

GILES, Keir. The Turning Point for Russian Foreign Policy. **The Letort Papers**, United States Army War College Press, 2017.

GLONTI, Georgi. Georgia at the Crossroads. **Demokratizatsiya**, v. 8, n. 4, 2000.

GREENE, James. **Russian Responses to NATO and EU: Enlargement and Outreach**. Russia and Eurasia Programme. Chatham House, Briefing Paper, junho de 2012.

GREGORY, Paul R. Putin's 'Human Rights Council' Accidentally Posts Real Crimean Elections Results. **Revista Forbes**, 5 de maio de 2014. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/paulroderickgregory/2014/05/05/putins-human-rights-council-accidentally-posts-real-crimean-election-results-only-15-voted-for-annexation/#4a9d3541f172>. Acesso em 18 ago. 2020.

GRIGAS, Agnia. **Beyond Crimea: The New Russian Empire**. New Haven: Yale University Press. Cap. 2, 3 e 4, 2016.

GUECIU, Alexandra. Security Institutions as Agents of Socializations? NATO and the “New Europe”. **International Organization**, v. 59, n. 4, p. 973-1012, 2005.

GUZZINI, Stefano. In the Beginning was conceptualisation. *In*: BYNANDER, Fredrik; GUZZINI, Stefano (org.) **Rethinking Foreign Policy**. Abingdon: Routledge, 2013.

GUZZINI, Stefano. The Concept of Power: a Constructivist Analysis. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 33, p. 495-521, 2005.

GUZZINI, Stefano. **The Return of Geopolitics in Europe?** Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

HAFKIN, Gregory. The Russo-Georgian War of 2008: Developing the Law of Unauthorized Humanitarian Intervention After Kosovo. **Boston University International Law Journal**, v. 28, n. 2019, p. 219-239, 2010.

HOPF, Ted. “Crimea is ours”: A discursive history. **International Relations**, v. 30, n. 2, p. 227-255, 2016.

HUYSMANS, Jef. Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. **Alternatives**, v. 27, p. 41-62, 2002.

KASSIANOVA, Alla. Russia: still open to the West? Evolution of the state identity in the foreign policy and security discourse. **Europe-Asia Studies**, v. 53, n. 6, p. 10-31, 1987.

KEENAN, Edward L. Russia. **Encyclopaedia Britannica**, 5 set. 2020. Disponível em: <https://www.britannica.com/place/Russia/Mixed-and-deciduous-forest>. Acesso em 8 set. 2020.

KLOTZ, Audie; LYNCH, Cecilia. **Strategies for research in constructivist International Relations**. Nova Iorque: M. E. Sharpe, 2007.

KOWERT, Paul. Agent versus Structure in the Construction of National Identity. *In*: KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (org.). **International Relations in a Constructed World**. Nova Iorque: Routledge, p. 58-78, 1998.

KUBÁLKOVÁ, Vendulka. Foreign Policy, International Politics and Constructivism. *In*: KUBÁLKOVÁ, Vendulka. **Foreign Policy in a Constructed World**. Nova Iorque: Routledge, 2001.

KUBICEK, Paul. Russian foreign policy and the West. **Political Science Quarterly**, v. 114, n. 4, p. 547-568, 1999.

KUCHINS, Andrew C.; ZEVELEV, Igor A. Russian Foreign Policy: Continuity in Change. **The Washington Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 147-161, 2012

KURKI, Milja. **Causation in International Relations: Reclaiming Causal Analysis**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008.

LO, Bobo. **Russia and the New World Disorder**. Londres: Chatham House. Royal Institute of International Affairs, 2015.

- LO, Bobo. **Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy**. Londres: Chatham House. Royal Institute of International Affairs, 2003.
- LYNCH, Allen C. The Realism of Russia's Foreign Policy. **Europe-Asia Studies**, v.53, n. 1, p. 7-31, 2001.
- LYNCH, Dov. Separatist states and post-soviet conflicts. **International Affairs**, v. 78, n. 4, p. 831-848, 2002.
- MATSABERIDZE, David. Russia vs. EU/US through Georgia and Ukraine. **The Quarterly Journal**, v. 14, n. 2, p. 77-86, 2015.
- MEDVEDEV, Dmitri. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 5 de novembro de 2008. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1968>. Acesso em 27 fev. 2020.
- MEDVEDEV, Dmitri. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 12 de novembro de 2009. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/5979>. Acesso em 27 fev. 2020.
- MEDVEDEV, Dmitri. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 30 de novembro de 2010. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/9637>. Acesso em 27 fev. 2020.
- MEDVEDEV, Dmitri. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 12 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/14088>. Acesso em 27 fev. 2020.
- MEYENDORFF, John. Eastern Orthodoxy. **Encyclopaedia Britannica**, s/d. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/Eastern-Orthodoxy>. Acesso em 8 set. 2020.
- MIELNICZUK, Fabiano. A Crise Ucraniana e suas implicações para as Relações Internacionais. **Revista Conjuntura Austral**, v. 5, n. 23, p. 4-19, 2014.
- MIELNICZUK, Fabiano. Identidade como Fonte de Conflito: Ucrânia e Rússia no Pós-URSS. **Contexto Internacional**, v. 28, n. 1, p. 223-258, 2006.
- MIELNICZUK, Fabiano. O Conflito entre Rússia e Geórgia: uma revisão histórica. **Estudos Internacionais**, v. 1, n. 2, p. 157-166, 2013.
- MIELNICZUK, Fabiano. Ucrânia e Belarus: tão longe os Ocidente e tão perto da Rússia. **Cadernos Adanauer**, v. X, p. 41-57, 2009.
- NICHOL, Jim. Russia-Georgia Conflict in August 2008: Context and Implications for U.S. Interests. Congressional Research Service, 7-5700, 2009.
- NYE, Joseph S. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.
- OBAMA E MEDVEDEV ASSINAM ACORDO HISTÓRICO DE DESARMAMENTO NUCLEAR. **DW Brasil**, 8 abr. 2010. Disponível em: <https://www.google.com.br/amp/s/amp.dw.com/pt-br/obama-e-medvedev-assinam-acordo->

hist%25C3%25B3rico-de-desarmamento-nuclear/a-5445395. Acesso em 30 abr. 2020.

ONUF, Nicholas. Constructivism: A User's Manual. *In*: KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (org.). **International Relations in a Constructed World**. Nova Iorque: Routledge, p. 58-78, 1998.

ONUF, Nicholas. Speaking of Policy. *In*: KUBÁLKOVÁ, Vendulka (org.). **Foreign Policy in a Constructed World**. Nova Iorque: Routledge, 2001.

ONUF, Nicholas. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

OSGF. OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION. About us. S/d. Disponível em: <https://osgf.ge/en/about-us/>. Acesso em 1 jul. 2020.

ORSI, Roberto. The Irreversible Crisis of the Ukrainian Experiment. Security Studies Unit, **PARI - Policy Alternatives Research Institute**. S/d. Disponível em: <https://pari.ifi.u-tokyo.ac.jp/eng/unit/ssu/articles/orsi20140507.html#top>. Acesso em 7 ago. 2020.

OZHIGANOV, Edward. The Republic of Georgia: conflict in Abkhazia and South Ossetia. *In*: ARBATOV, Alexei (org.). **Managing conflict in the former Soviet Union: Russian and American perspectives**. Massachusetts: MIT Press, 1997.

POULIOT, Vincent. **International Security in Practice: The Politics of NATO-Russia Diplomacy**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.

POULIOT, Vincent. Practice tracing. *In* **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. (Ed.) BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

POULIOT, Vincent. Regional security practices and Russian-Atlantic relations. *In*: PAUL, T.V. (org.). **International Relations Theory and Regional Transformation**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2012.

PUTIN, Vladimir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 8 jul. 2000. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21480>. Acesso em 27 fev. 2020.

PUTIN, Vladimir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 3 abr. 2001. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21216>. Acesso em 27 fev. 2020.

PUTIN, Vladimir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 18 abr. 2002. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21567>. Acesso em 27 fev. 2020.

PUTIN, Vladimir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 16 mai. 2003. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21998>. Acesso em 27 fev. 2020.

PUTIN, Vladimir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 26 mai. 2004. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22494>. Acesso em

27 fev. 2020.

PUTIN, Vladimir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 25 abr. 2005. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>. Acesso em 27 fev. 2020.

PUTIN, Vladimir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 10 mai. 2006. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23577>. Acesso em 27 fev. 2020.

PUTIN, Vladimir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 26 abr. 2007. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24203>. Acesso em 27 fev. 2020.

PUTIN, Vladimir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 12 dez. 2012. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/17118>. Acesso em 27 fev. 2020.

PUTIN, Vladimir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 12 dez. 2013. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/19825>. Acesso em 27 fev. 2020.

PUTIN, Vladimir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. 4 dez. 2014. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/47173>. Acesso em 27 fev. 2020.

SAKWA, Richard. **Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands**. Londres: I. B. Tauris, 2015.

SEGRILLO, Angelo. A diarquia Putin-Medvedev: Dimensões da política interna e da política externa. In: ALVES, André Gustavo. **Uma Longa Transição: Vinte Anos de Transformação na Rússia**. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

SERGUNIN, Alexander. **Explaining Russian Foreign Policy Behavior: Theory and Practice**. Stuttgart: ibidem-Verlag, 2016.

THORUN, Christian. **Explaining Change in Russian Foreign Policy: The Role of Ideas in Post-Soviet Russia's Conduct towards the West**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

TRENIN, Dmitri. Vladimir Putin's Fourth Vector. **Russia in Global Affairs**, n. 2, 2013. Disponível em: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/vladimir-putins-fourth-vector/>. Acesso em 17 mar. 2020.

TSYGANKOV, Andrei P. **Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity**. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2013a.

TSYGANKOV, Andrei P. The Russia-NATO mistrust: Ethnophobia and the double expansion to contain “the Russian Bear”. **Communist and Post-Communist Studies**, v. 46, p. 179-188, 2013b.

TSYGANKOV, Andrei P. Vladimir Putin's last stand: the sources of Russia's Ukraine policy. **Post-Soviet Affairs**, v. 31, n. 4, p. 279-303, 2015.

WENDT, Alexander. **A Social Theory of International Politics**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1999.

WICAKSANA, G. Wahyu. The constructivist approach towards foreign policy analysis. **Indonesian Journal of Social Sciences**, v. 1, n. 1, 2009.

WIGHT, Colin. Agency, structure, international relations and foreign policy. *In*: BYNANDER, Fredrik; GUZZINI, Stefano (org.). **Rethinking Foreign Policy**. Abingdon: Routledge, 2013.

WIGHT, Martin. **International Theory: The Three Traditions**. Leicester: Leicester University Press, 1991.

ZEHFUSS, Maja. **Constructivism in International Relations: The politics of reality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.