

O RENASCIMENTO DE UMA POTÊNCIA?

A RÚSSIA NO SÉCULO XXI



Organizador
André Gustavo de Miranda Pineli Alves

ipea
Por um Brasil desenvolvido

O RENASCIMENTO DE UMA POTÊNCIA?

A RÚSSIA NO SÉCULO XXI



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto

Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

O RENASCIMENTO DE UMA POTÊNCIA?

A RÚSSIA NO SÉCULO XXI



Organizador
André Gustavo de Miranda Pineli Alves

ipea

Brasília, 2012

O Renascimento de uma potência? : a Rússia no século XXI /
organizador: André Gustavo de Miranda Pineli Alves. –
Brasília : Ipea, 2012.
206 p. : gráfs., mapas, tabs

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-156-4

1. Política Econômica. 2. Estratégia de Desenvolvimento.
3. Análise Histórica. 4. Rússia. I. Alves, André Gustavo de
Miranda Pineli. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.947

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO7

CAPÍTULO 1

A GEOPOLÍTICA DA FEDERAÇÃO RUSSA EM RELAÇÃO
AOS ESTADOS UNIDOS E À EUROPA: VULNERABILIDADE,
COOPERAÇÃO E CONFLITO9

Numa Mazat
Franklin Serrano

CAPÍTULO 2

A RÚSSIA COMO GRANDE POTÊNCIA E A PARCERIA ESTRATÉGICA
COM A CHINA51

Gabriel Pessin Adam

CAPÍTULO 3

A QUESTÃO DA DEMOCRACIA NA RÚSSIA PÓS-SOVIÉTICA97

Angelo Segrillo

CAPÍTULO 4

A RÚSSIA SOFRE DE DOENÇA HOLANDESA? 129

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

CAPÍTULO 5

O OBJETIVO DA MODERNIZAÇÃO ECONÔMICA
E A CAPACIDADE DE INOVAÇÃO DA RÚSSIA 169

Lenina Pomeranz

APRESENTAÇÃO

Em 2012, Vladimir Putin foi reconduzido à presidência da Federação Russa, em eleição na qual obteve quase 64% dos votos. Em 2018, quando deixar o cargo – se não for reeleito para um novo mandato de seis anos –, terão se passado quase duas décadas em que Putin, nos postos de presidente ou de primeiro-ministro, esteve à frente do poder na Rússia. Qual será o principal legado da era Putin para o país? Esta é a pergunta guia deste livro.

A nova Federação Russa surgiu do esfacelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que durante décadas rivalizou com os Estados Unidos pela supremacia mundial, entretanto saiu derrotada não apenas da corrida armamentista dos anos 1980 mas também da luta por corações e mentes mundo afora. Isto levou o cientista político Francis Fukuyama a sugerir que se havia chegado ao “fim da história”, o que conduziria à adoção universal dos sistemas político e econômico prevaletentes nos países desenvolvidos do Ocidente.

Durante os anos 1990, a Rússia foi uma fiel seguidora da cartilha recomendada pelos organismos internacionais. Contudo, isto não foi capaz de evitar a catástrofe econômica que se abateu sobre o país, que viu seu produto interno bruto (PIB) encolher praticamente à metade em apenas sete anos. No aspecto geopolítico, a Rússia também esteve em posição vulnerável naquela década, com a constante ameaça – que afinal se concretizou – de expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia em direção ao leste, para países que outrora fizeram parte da zona de influência da URSS.

Por tudo isso, pode-se dizer que o aspecto mais marcante da Rússia do século XXI, pelo menos até o momento, tem sido a busca pela recuperação de seu status no sistema internacional. A política de cooperação – quando não de alinhamento – com as potências ocidentais, que marcaram os anos 1990, vem dando lugar a uma postura mais assertiva, menos preocupada em obter o reconhecimento alheio e focada na defesa dos interesses geopolíticos e econômicos da Rússia.

Por seu turno, a atividade econômica voltou a apresentar vigor nos anos subsequentes à crise financeira de 1998, beneficiada pelo elevado preço internacional do petróleo, o que trouxe musculatura financeira para o Estado remodelar suas políticas. O capitalismo selvagem dos anos 1990, fruto da adoção da “terapia de choque” na ausência de instituições adequadas, passou a dar lugar a um sistema mais regulado, no qual o Estado tem ampliado sua capacidade de intervenção e de indução. E a crise financeira global, embora tenha impactado fortemente a economia russa em 2009, não impediu a retomada do crescimento a partir do ano seguinte.

Por fim, cabe lembrar que a Rússia faz parte, juntamente com o Brasil, a Índia, a China e a África do Sul, do grupamento BRICS. Se um dia o acrônimo foi pouco mais que um instrumento de marketing criado por um banco de investimento para orientar seus clientes, desde a eclosão da crise financeira global em 2008 o grupo vem se transformando em um ator político relevante que, se ainda não se revelou capaz de estabelecer instituições conjuntas – às vezes nem mesmo conseguindo adotar posições comuns em arenas internacionais –, tem-se mostrado relativamente coeso na defesa de reformas nas instituições de governança global que ampliem a representatividade dos países emergentes. Portanto, ampliar o conhecimento sobre a Rússia atual é de grande relevância para os formuladores e operadores da política externa brasileira. Por seu turno, as diversas semelhanças entre a economia brasileira e a daquele país – onde as discussões sobre o dilema entre a concentração dos recursos na exploração de suas vantagens comparativas no setor energético e a opção pela diversificação produtiva e modernização tecnológica estão na ordem do dia – podem trazer importantes *insights* para os agentes públicos e privados preocupados com o desenvolvimento econômico brasileiro. Boa leitura!

Marcelo Côrtes Neri
Presidente do Ipea

A GEOPOLÍTICA DA FEDERAÇÃO RUSSA EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS E À EUROPA: VULNERABILIDADE, COOPERAÇÃO E CONFLITO*

Numa Mazat**
Franklin Serrano***

1 INTRODUÇÃO

O colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, pôs termo à Guerra Fria, período caracterizado por fortes tensões entre o mundo ocidental dominado pelos Estados Unidos e o bloco socialista liderado pela URSS. Esta deu lugar a quinze Estados independentes, no meio dos quais figurava a Rússia. Mesmo sendo o maior destes novos países, a Rússia só representa dois terços do território da ex-URSS e metade de sua população. Este país conseguiu obter a cadeira permanente ocupada pela então URSS no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e conservar o controle exclusivo do antigo arsenal nuclear soviético. Mas, depois que a URSS sob Mikhail Gorbachev abdicou unilateralmente de todas as suas pretensões de disputar o poder mundial como superpotência, no primeiro momento, a nova Federação Russa correu o risco de perder até seu *status* de potência regional.

Nesse novo contexto, as relações entre a Rússia, a Europa e os Estados Unidos mudaram bastante em relação ao que podia ser observado durante a Guerra Fria. Nas duas últimas décadas, estas relações conheceram uma trajetória conturbada, ligada principalmente às mudanças internas da própria Rússia. Assim, aparece claramente a primeira fase, que corresponde aos anos 1990 e à presidência de Boris Yeltsin, quando a Rússia, extremamente enfraquecida por seu processo de transição do socialismo para o capitalismo, adotou uma política externa pró-ocidental de “cooperação” com os Estados Unidos. Esta tentativa de

* Os autores agradecem Márcio Henrique de Castro, José Luis Fiori, Carlos Medeiros e Carlos Pinkusfeld, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), Renata Summa, do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-RJ), e André Gustavo de Miranda Pineli Alves, do Ipea, por seus comentários e suas sugestões. O resultado é de inteira responsabilidade dos autores.

** Professor temporário do IE/UFRJ. *E-mail*: <numamazat@yahoo.fr>.

*** Professor associado do IE/UFRJ e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea. *E-mail*: <franklinserrano@gmail.com>.

aproximação do Ocidente foi usada pelos Estados Unidos para enfraquecer sistematicamente o poder do Estado russo. A Europa,¹ como aliada subordinada dos norte-americanos, também participou deste processo, que lhe permitia reduzir o perigo potencial que poderia representar a Rússia para sua segurança.

A chegada de Vladimir Putin ao poder e a recuperação econômica que se seguiu levaram ao abandono da estratégia de “colaboração” e a uma tentativa de recuperação do poder do Estado russo e também a consolidação de seu papel de potência regional ao longo dos anos 2000. Naturalmente, esta mudança de estratégia foi acompanhada pela volta das tensões nas relações entre a Rússia e os Estados Unidos, que mantêm suas tentativas de enfraquecimento do poder russo. Da mesma forma, houve transformação das relações com os países europeus, mas de forma mais complexa, devido à interdependência econômica crescente entre a Europa e a Rússia, principalmente – mas não apenas – no setor energético.

Este capítulo discute a evolução das relações entre a nova Federação Russa, a Europa e os Estados Unidos. Mostrar-se-á que estas relações evoluíram de tal forma que atualmente existe forte conflito de interesses com os Estados Unidos e uma vinculação mais complexa com a Europa. Esta relação com os países europeus é marcada ao mesmo tempo – ao contrário dos Estados Unidos – por crescente complementaridade de interesses econômicos – especialmente na área energética –, com países europeus tomados individualmente, e forte conflito de interesses com a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como um todo, instituições subordinadas diretamente à estratégia geopolítica americana.²

O capítulo está organizado da seguinte forma. Começar-se-á com uma curta seção em que se contextualiza a situação estrutural do sistema de poder mundial no qual surgiu a nova Federação Russa, situação caracterizada por assimetria sem precedentes históricos entre o poder dos Estados Unidos – em diversas dimensões – e o de todos os demais países do mundo (seção 2). Em seguida, na seção 3, mostrar-se-á como, inicialmente, a Rússia tenta seguir a estratégia de “cooperação” com os Estados Unidos e a Europa a despeito das evidências crescentes de que o objetivo do Ocidente era o enfraquecimento e a subordinação desse país. Na seção 4, tratar-se-á da gradual mudança de postura do Estado russo nos anos

1. Neste capítulo, por *Europa* está-se referindo, salvo aviso explícito do contrário, aos países que são simultaneamente da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Dessa forma, *Ocidente* ou *ocidental* significam neste capítulo Estados Unidos, acrescido da OTAN e da UE.

2. A OTAN é uma aliança militar totalmente liderada pelos Estados Unidos, que conta com 28 estados-membros, essencialmente europeus. Suas decisões são historicamente subordinadas diretamente aos Estados Unidos. A questão das relações entre os Estados Unidos e a UE é mais complexa, na medida em que esta última não dispõe de política externa única. Seus estados-membros preservam individualmente grande autonomia diplomática e podem adotar posições divergentes, como no caso da Guerra do Iraque, em 2003. Mas as orientações gerais da política externa da UE coincidem bastante com as decisões dos Estados Unidos, sendo que 21 países deste bloco econômico e político são, também, membros da OTAN.

2000, com a adoção de estratégia geopolítica defensiva em relação aos objetivos dos Estados Unidos na seção 5, mostrar-se-ão as relações mais complexas e mediadas pela questão energética com a Europa nos anos 2000. A última seção trata brevemente das reações ocidentais a esta mudança de postura da Rússia e discute as perspectivas atuais.

2 ESTRUTURA E ESTRATÉGIA: A POSIÇÃO DA RÚSSIA NA GEOPOLÍTICA DO MUNDO ASSIMÉTRICO PÓS-GUERRA FRIA

Para entender a situação com que se defronta a Rússia hoje, é necessário compreender as linhas gerais da estratégia geopolítica americana depois do fim da Guerra Fria. E esta estratégia parte de uma situação concreta, estrutural e específica. Esta situação é de imensa assimetria entre os poderes militar e tecnológico – militar e civil – (Medeiros, 2004; Ruttan, 2006) dos Estados Unidos em relação a todos os demais países do mundo. Esta superioridade militar e tecnológica foi a base sobre a qual se sustentou a construção da liderança monetária dos Estados Unidos no padrão dólar flexível, no qual a moeda nacional americana é aceita como pagamento de todas as obrigações comerciais e financeiras externas desse país (Serrano, 2004; 2008). E foi a partir da liderança americana em termos do sistema monetário internacional que se constituiu e consolidou a posição de liderança dos Estados Unidos no sistema financeiro internacional. De modo concreto, isto significa, por exemplo, que a liberalização financeira externa em geral enfraquece a capacidade de executar políticas econômicas autônomas em *n menos um* países, mas não nos Estados Unidos.

Nessa situação inusitada de forte assimetria de poder tanto militar quanto econômico entre os Estados Unidos e o resto do mundo, com o fim da Guerra Fria e o colapso da URSS, a estratégia geopolítica americana desde 1991 está explicitamente calcada em dois aspectos considerados prioritários.

Em primeiro lugar, na ausência de uma potência rival em âmbito global, a prioridade da estratégia do Estado americano mudou para o enfraquecimento do poder dos países que aspiram ser potências regionais, especialmente – mas não apenas – aqueles que dispõem de armas nucleares (Fiori, 2004). O outro objetivo central da estratégia geopolítica americana é a tentativa de manter o controle do acesso às principais reservas mundiais de recursos energéticos. Este ponto, embora evidente nos atos concretos do Estado americano, tem sido pouco compreendido. Pois o ponto central não é primordialmente a garantia das rotas do abastecimento energético dos Estados Unidos, mas, sim, a manutenção da capacidade de vetar, se e quando necessário, o abastecimento dos outros países importantes, sejam estes “aliados” ou rivais.

Se o objetivo da estratégia fosse apenas a garantia do abastecimento americano, é difícil entender sua forte presença militar no Oriente Médio, por exemplo, pois, em princípio, os Estados Unidos poderiam abastecer-se plenamente com recursos energéticos oriundos apenas das Américas (Canadá, México, Venezuela etc.) e/ou África.³ Dessa forma, os Estados Unidos praticamente não importam gás natural da Rússia e/ou da Eurásia, o que tornaria difícil entender o interesse americano na região, se o objetivo fosse apenas a segurança energética da economia americana.

Essa estratégia geopolítica tem por objetivo manter a posição de liderança dos Estados Unidos no sistema mundial e, ao mesmo tempo, combina bem com os interesses econômicos gerais do complexo industrial-militar (Hossein-Zadeh, 2007) e do setor financeiro, que são os que têm maior influência nas decisões do Estado americano, e explica em boa parte o militarismo e a agressividade da sua diplomacia.

No entanto, nem o Estado nem o capitalismo americano são monolíticos. Existe um elemento que, se não elimina esta orientação geral, tende a moderá-la substancialmente, que é a presença de fortes complementaridades entre os interesses nacionais de alguns outros países e os interesses econômicos específicos de empresas produtivas ou financeiras americanas.⁴ Esta contradição em relação a objetivos econômicos específicos aparece da mesma forma nos países aliados ou alinhados a esta estratégia geral dos Estados Unidos.⁵

Apesar das qualificações acima, é importante notar que essa estratégia geopolítica geral opera tanto em termos militares e diplomáticos como está presente de forma tácita como viés pró-alinhamento automático com os Estados Unidos em diversos organismos ditos multilaterais – o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial e também a OTAN e a UE – e, de forma menos óbvia, na orientação editorial das empresas globais de mídia e de parte das organizações não governamentais (ONGs).

Somente nesse quadro de referência é que se pode tentar entender a geopolítica da nova Federação Russa. Mesmo abrindo mão do sistema econômico e social socialista e de suas aspirações militares e estratégicas globais, a Rússia herda inevi-

3. Neste capítulo, chama-se atenção apenas para os aspectos estratégicos e geopolíticos. Sobre as relações entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita no que diz respeito à regulação do preço internacional do petróleo e sua importância para a rentabilidade da relevante indústria petrolífera dos Estados Unidos, ver Serrano (2004).

4. O economista Mikhail Kalecki dizia “os capitalistas fazem muitas coisas enquanto classe, mas não investem enquanto classe”.

5. Para uma visão diferente, que não considera essas contradições entre interesses econômicos específicos e interesses políticos e econômicos gerais como fatores atenuantes, mas, sim, como parte de lógica própria do conflito interestatal. Ver Fiori (2007a; 2008).

tavelmente o *status* de potência regional com forte capacidade nuclear. Ao mesmo tempo, na Rússia e em algumas das antigas repúblicas soviéticas, encontram-se grandes reservas de petróleo e as maiores reservas de gás natural do mundo, além de a Rússia ser importante supridor de energia de diversos países importantes da Europa. Ademais, a Federação Russa tem muito pouco intercâmbio comercial com os Estados Unidos e relativamente pouco investimento direto americano em seu território; até mesmo em termos financeiros, sempre esteve mais conectada e integrada à Europa que aos Estados Unidos.

Assim, as importações russas dos Estados Unidos só representavam 2,8 % (US\$ 5 bilhões) do total em 2010; enquanto as exportações russas para os Estados Unidos correspondiam a 6% (US\$ 18 bilhões) do total (European Commission, 2011).

Nesse contexto, o que surpreende não são os conflitos mais recentes com os Estados Unidos, e sim como pode ter durado tanto tempo na Rússia a ideia de que seria viável uma postura de colaboração pró-ocidental em vez de uma atitude defensiva frente à estratégia americana geral na região.⁶

No caso da Europa, existe ambiguidade entre a posição dura contra a Rússia dos organismos institucionais coletivos como a OTAN e a UE e as relativamente boas relações bilaterais de alguns países europeus considerados individualmente com a Federação Russa. Esta ambiguidade talvez pareça menos estranha se se levar em conta dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, está o fato de que estes organismos coletivos, no que diz respeito a questões geopolíticas, são completamente alinhados com a estratégia geopolítica geral americana descrita anteriormente, uma vez que a Europa não tem política externa estratégica e geopolítica realmente autônoma e independente da americana.⁷ Em segundo lugar, e ao mesmo tempo, os países individuais europeus que têm relações menos conflituosas com a Rússia, em geral, são exatamente aqueles cujas empresas têm mais relações econômicas com este país, de comércio externo, investimento direto e financeiras, especialmente – mas não apenas – na área energética.

6. Note que a China tem muito mais interesses econômicos complementares com empresas americanas e é, sob diversos aspectos estratégicos e geopolíticos, muito mais vulnerável que a Rússia, particularmente em termos de segurança energética e potenciais tecnológicos militar e nuclear. As pressões da diplomacia americana contra a China nos últimos vinte anos têm sido bem menos fortes e agressivas que as contra a Rússia, mas, mesmo assim, o governo chinês evidentemente jamais cogitou postura de “cooperação” com os Estados Unidos nas linhas de Mikhail Gorbachev ou Boris Yeltsin e sempre impôs limites às tentativas de enfraquecimento do Estado chinês.

7. Vale lembrar que, vinte anos depois do fim da Guerra Fria, não apenas a OTAN se expandiu, apesar do fim do Pacto de Varsóvia e da URSS, mas também passaram a existir tropas e/ou bases americanas na Alemanha, na Itália, na Inglaterra, na Espanha, entre outros países. Até a França, que tinha abandonado a estrutura militar da OTAN em 1966, reintegrou o comando militar desta organização em 2009, durante a presidência de Nicolas Sarkozy.

3 ENFRAQUECIMENTO DO PODER RUSSO E A “COOPERAÇÃO” UNILATERAL COM O OCIDENTE NA ERA YELTSIN (1991-1999)

Os anos 1990 foram marcados na Rússia por grande enfraquecimento do ponto de vista geopolítico, que refletiu externamente a perda de poder do Estado russo. Zbigniew Brzezinski, que foi assessor de segurança nacional do presidente americano Jimmy Carter, chegou a usar a expressão “buraco negro” para designar o espaço da ex-União Soviética. Ele escreve:

A desintegração no final de 1991 do maior Estado mundial do ponto de vista territorial criou um “buraco negro” bem no centro da Eurásia. Era como se o *heartland* dos geopolíticos tivesse sido de repente varrido do mapa global (Brzezinski, 1997, p. 87).

Ele acrescenta:

A Rússia, até recentemente o país criador de um gigante império territorial e o líder de um bloco ideológico de Estados-satélites estendido do coração da Europa até certo ponto no Sul do mar da China, tornou-se um Estado nacional agitado, sem acesso geográfico fácil para o mundo afora e potencialmente vulnerável a conflitos enfraquecedores nos seus flancos ocidentais, meridionais e orientais. Somente os espaços inóspitos e inacessíveis do Norte, quase permanentemente gelados, parecem geopoliticamente seguros (*op. cit.*, p. 96).

Aproveitando essa nova situação russa, os Estados Unidos perseguiram, ao longo dos anos 1990, a política de enfraquecimento sistemático da Rússia. Esse país foi ajudado pela atitude pró-ocidental de Boris Yeltsin, que, até seu abandono do poder em 1999, defendeu a ideia de “integração virtuosa” da Rússia no mundo ocidental.

3.1 O mito da “integração virtuosa” da Rússia no sistema internacional

A presidência de Boris Yeltsin foi marcada por uma surpreendente “ingenuidade” da alta cúpula russa, que dizia acreditar nas boas intenções dos dirigentes americanos e europeus. Esta “ingenuidade” foi firmemente mantida pelos dirigentes russos pelo menos até 1996, a despeito de seus resultados catastróficos em termos geopolíticos para a Rússia. O presidente Boris Yeltsin não cansava de repetir que a Rússia e os Estados Unidos tinham muitos interesses em comum. No seu discurso de 31 de janeiro de 1992, no Conselho de Segurança da ONU, Boris Yeltsin declarava que a Rússia

considera os Estados Unidos e os outros países ocidentais não somente como parceiros, mas também como aliados. Moscou compartilha os principais valores ocidentais, que são a primazia dos direitos humanos, da liberdade, do estado de direito e da alta moralidade (Fawn, 2003, p. 13).

Como será mostrado adiante, os protestos diplomáticos da Rússia contra os projetos de expansão da OTAN em relação a países da esfera de influência da ex-URSS, quebrando promessas anteriores de que isto não ocorreria, não surtiram nenhum efeito. Curiosamente, isto não impediu os dirigentes russos de continuarem manifestando grande entusiasmo em relação à construção de relações fortes com o Ocidente até 1996. E, a rigor, mantiveram esta política de “cooperação” unilateral e sem contrapartidas com os Estados Unidos e a Europa até 1999.

A chegada de Yevgueny Primakov ao cargo de ministro das Relações Exteriores, em 1996, de fato marcou uma pequena inflexão na política externa que, contudo, não se traduziu em mudança na situação geopolítica difícil da Rússia. Assim, Primakov tentou impor transformação na relação diplomática do seu país com os Estados Unidos, passando de apoio incondicional a uma afirmação maior dos interesses nacionais russos. Primakov defendia a ideia de retomada da influência na área da ex-URSS e tentou uma aproximação com a China e a Índia para contrabalançar a influência internacional dos Estados Unidos.

No entanto, essas tentativas foram muito tímidas e Primakov não conseguiu frear as ambições expansionistas dos Estados Unidos e dos seus aliados europeus. Apesar de sua oposição ao avanço da OTAN na Europa Central e do Leste, Primakov acabou assinando em Paris, em 27 de maio de 1997, o Ato Fundador sobre as Relações, a Colaboração e a Segurança Mútua entre a Rússia e a OTAN. Este documento estabelecia que “a OTAN e a Rússia não se consideram mais adversários” e se comprometiam a “construir juntos uma paz duradoura e exclusiva na região euro-atlântica” por meio de “uma parceria forte e duradoura” (Roubinski, 1997). Assinando este ato, a Rússia de Yeltsin admitia a entrada na OTAN de países da antiga esfera de influência soviética, como a Polônia, a Hungria e a República Tcheca. Yeltsin tentou minimizar as consequências desta decisão exprimindo no próprio discurso da cerimônia de assinatura do Ato Fundador seu desejo de um compromisso formal da OTAN para que armas nucleares não fossem implantadas nos seus novos estados-membros das Europa Central e Oriental. Este desejo russo não foi respeitado pelos estados Unidos nem pela OTAN, que iniciaram um plano para implementar um escudo antimíssil nesta ex-zona de controle soviético (Lo, 2002, p. 105). O ato fundador foi corretamente interpretado na época como mais um sucesso dos Estados Unidos e da OTAN na sua estratégia de enfraquecimento da Rússia (Bayou, 2002; Marchand, 2008).

3.2 O colapso econômico russo dos anos 1990: a participação dos Estados Unidos e da Europa

No campo da economia, Boris Yeltsin introduziu depois de 1991 a chamada “terapia de choque” para estabelecer rapidamente uma plena economia capitalista no país. Esta estratégia foi elaborada em conjunto com assessores

econômicos estrangeiros que eram diretamente pagos pelo governo dos Estados Unidos. Tal “terapia de choque” não foi bem-sucedida, sendo que o produto interno bruto (PIB) da Rússia teve queda pela metade entre 1991 e 1998. Mas o que interessa enfatizar neste estudo é que os dirigentes russos esperavam obter, em troca de sua colaboração no estabelecimento acelerado de uma economia de mercado em seu país, vultosas ajudas externas americana e europeia que lhes permitiriam atenuar os efeitos sociais e econômicos da transição. No caso americano, esta ajuda nunca veio; no caso europeu e de organismos internacionais como o FMI, foi extremamente limitada. Em primeiro lugar, como condicionalidade para obter novos créditos, a Rússia foi forçada a assumir a dívida externa acumulada de todas as outras antigas repúblicas soviéticas. Além disso, o montante de novos empréstimos e a ajuda externa foram tão limitados em relação ao serviço da dívida externa que, na década de 1990 como um todo, a Rússia pagou em termos líquidos mais dólares do que recebeu destes credores oficiais (Treisman, 2011).

A política de abertura total e descontrolada da conta de capital fez com que setores estratégicos da economia russa fossem controlados direta ou indiretamente por empresas estrangeiras, principalmente europeias. Além disso, a abertura permitiu grande fuga de capitais que, a despeito da Rússia não ter apresentado déficit comercial em nenhum ano entre 1991 e 1998, desencadeou uma grande crise de dívida externa em 1998, quando o país teve de suspender os pagamentos. Estas dificuldades de financiamento externo, em conjunto com a forte perda de arrecadação fiscal por conta da recessão e da desorganização geral da economia ao longo do processo de transição e privatizações, ajudaram a enfraquecer o Estado e sua capacidade institucional. Esta estratégia de transição desestruturou a economia e desorganizou o aparelho do Estado, o que se refletiu de diversas formas na posição de poder externo da Rússia (Medeiros, 2008).

3.3 O enfraquecimento militar

Com o fim da URSS e a repartição dos equipamentos e das armas do Exército Vermelho entre os novos Estados soberanos, a capacidade militar da Rússia já diminuiria mecanicamente em relação ao período soviético. Mas muito mais importante que isto foram os grandes cortes no orçamento militar. Assim, o exército russo passou de 3 milhões de homens, em 1991, no momento da criação da Federação Russa, a 1,5 milhão, em 1996 (Dauce, 2001).

A capacidade militar em termos de equipamentos foi, também, bastante atingida no período Boris Yeltsin, principalmente se for comparada com a época

soviética. O número de tanques de guerra estacionados no Extremo Oriente teve queda, por exemplo, de 14,9 mil, em 1987, para 3,9 mil, em 1999. Naquele período, o número de aviões de combate baseados nesta região passou de 2,19 mil para 345 mil (Marchand, 2007, p. 9).

Dessa forma, os recursos para a modernização e a compra de novos equipamentos militares foram cancelados em 1992. Na época, esta decisão foi justificada por Boris Yeltsin pela necessidade de focar os gastos na economia civil que estava enfrentando grandes dificuldades. Além disso, ele considerava que a Rússia não precisava manter forças armadas tão poderosas no mundo *a priori* “pacífico” depois do fim da Guerra Fria.

Apesar desse quadro global negativo na questão militar, a Rússia conseguiu algumas conquistas. Primeiro, se tornar a única potência nuclear do espaço da ex-URSS. Todo o arsenal nuclear e estratégico da ex-URSS acabou sendo, então, controlado pela Rússia, que contou com o apoio dos Estados Unidos, preocupados com a possível proliferação de armas nucleares nas outras antigas repúblicas soviéticas. Dessa forma, o país conseguiu pelo menos conservar seu *status* de potência nuclear e, *a priori*, sua capacidade de dissuasão. Vale observar que o governo de Boris Yeltsin concentrou seus esforços orçamentários no exército para a preservação parcial da capacidade da força nuclear russa (Eckert, 2004, p. 12).

Além disso, a Rússia conseguiu preservar, graças a Yevgueny Primakov, o uso da base naval de Sebastopol, localizada em território ucraniano, e essencial para o acesso da frota russa ao Mediterrâneo. Um acordo foi assinado com a Ucrânia em 1997, permitindo à Rússia usar por mais vinte anos suas instalações do mar Negro. Este tratado foi o resultado de duras negociações, sendo que a Rússia contestava a soberania ucraniana sobre Sebastopol e parte da Criméia. Conservar o controle de Sebastopol foi um sucesso da diplomacia russa, uma vez que a Ucrânia foi objeto de fortes pressões ocidentais para não aceitar o acordo com a Rússia (Lemonier, 2010).

3.4 A estratégia de cerco norte-americana

A Rússia de Yeltsin submeteu-se a quase todas as exigências formuladas pelos Estados Unidos e por seus aliados. Assim, com o fim do Pacto de Varsóvia, a Rússia chamou de volta suas tropas espalhadas nas Europas Central e do Leste. O abandono pela Rússia desta tradicional zona de influência foi imediatamente seguido de manobras americanas para integrar estes países na OTAN. Assim, a Polônia, a Hungria e a República Tcheca entraram nesta organização em 1999.

MAPA 1

O avanço da OTAN nas Europas Central e do Leste



Fonte: Strategic Forecasting Inc. (STRATFOR).

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Dessa forma, o acordo Báltico-Estados Unidos, assinado em 1998, ensejou a entrada da Letônia, da Estônia e da Lituânia na OTAN e na UE, sem que os próprios países europeus ou a Rússia tenham sido consultados. Era uma forma de os Estados Unidos apertar o cerco em torno da Rússia e impedir os russos de continuar a usar os terminais petrolíferos da ex-URSS presentes nos Países Bálticos. Os Estados Unidos obrigavam, assim, a Rússia a desenvolver suas instalações, sendo que esta não podia continuar exportando um produto tão estratégico quanto o petróleo pelos portos de países ligados à OTAN (Cohen, 2005).

A expansão da União Europeia, programada e apoiada pelos Estados Unidos desde o início dos anos 1990, era mais uma estratégia para cercar a Rússia. Esta estratégia planejada de integração dos países da ex-União Soviética na OTAN e na UE foi defendida por Brzezinski, que escrevia, já em 1997:

(...) Os processos de expansão da Europa e ampliação do sistema de segurança transatlântico devem provavelmente avançar por etapas deliberadas. Supondo um compromisso forte dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, uma agenda teórica, mas cautelosamente realista, poderia ser a seguinte:

1. Em 1999, os primeiros membros da Europa Central terão sido admitidos na OTAN, mesmo se sua entrada na União Europeia não acontecer antes de 2002 ou 2003.
2. Durante esse período, a UE deve começar as negociações de adesão com as repúblicas bálticas. De forma concomitante, a OTAN começará a avançar sobre a questão da integração destes países e da Romênia, que poderia ser efetiva em 2005. Em algum momento deste processo, os outros Estados balcânicos devem ser elegíveis.
3. A integração dos Países Bálticos pode levar a Suécia e a Finlândia a considerar sua candidatura à OTAN.
4. Em algum momento, entre 2005 e 2010, a Ucrânia, especialmente se, no intervalo, o país tiver feito progressos significativos nas suas reformas internas e conseguir assumir de forma mais clara sua identidade centro-europeia, deveria estar pronta para iniciar negociações sérias com a UE e a OTAN (Brzezinski, 1997, p. 84).

Dessa forma, os países europeus viam nessa política uma maneira de conter qualquer veleidade de retomar a política de potência dos tempos soviéticos. O avanço da UE, com a OTAN, significava mais segurança para os principais países da Europa Ocidental. Criava uma “zona tampão” controlada pelos países europeus, auxiliados pelos Estados Unidos e pela organização. A assinatura pela Rússia do Ato Fundador sobre as Relações, a Cooperação e a Segurança Mútuas com a OTAN, em maio de 1997, foi, como se viu, uma oficialização da fraqueza russa e da incapacidade do país de frear o avanço da aliança atlântica.

O bombardeio da Sérvia, país historicamente ligado aos russos, pelas tropas da OTAN em 1999, sem consulta ao Conselho de Segurança da ONU, apareceu, então, como a última etapa de processo de exclusão da Rússia das grandes decisões mundiais, até mesmo no continente europeu. Os protestos russos contra a intervenção da OTAN no Kosovo e o bombardeio da Sérvia não adiantaram nada, e a diplomacia russa atingiu, na época, o ápice de sua decadência (Rucker, 2003).

Lacoste escreveu assim:

Em 1999, é somente de forma verbal que a Rússia pôde exprimir sua oposição à intervenção da OTAN no Kosovo contra a Sérvia. A Rússia tinha quase se tornado um objeto de piada para a opinião internacional, fato agravado pela intemperança quase pública de seu presidente (Lacoste, 2002, p. 2).

A diplomacia russa, nos anos 1990, foi, então, incapaz de atingir seus dois supostos objetivos prioritários, que eram a constituição de espaço de segurança na área da ex-URSS e o impedimento de qualquer expansão da OTAN.

3.5 Os tratados internacionais de desarmamento no período Boris Yeltsin

O tratado Conversações para a Redução de Armamentos Estratégicos (START I – em inglês, Strategic Arms Reduction Talks) foi assinado pelos Estados Unidos e pela URSS em 31 de julho de 1991 – ou seja, somente alguns meses antes do fim da própria União Soviética. Previa redução de 10 mil para 6 mil no número de armas nucleares estratégicas implantadas pelos Estados Unidos e pela Rússia até 2001. O START I começou a vigorar em 1994, com as obrigações neste contidas sendo retomadas pelos Estados sucessores (Eckert, 2004, p.31).

A Rússia e os Estados Unidos negociaram um novo acordo de desarmamento em 1992 e acabaram assinando em 1993 o Segundo Tratado de Redução das Armas Estratégicas (START II, em inglês), que aprofundava os objetivos de START I. Assim, os dois países deveriam reduzir para 3 mil o número de armas estratégicas que possuíam até 2003. Um protocolo assinado pelos presidentes Bill Clinton e Boris Yeltsin em 1997 previa que os objetivos do START II seriam finalmente atingidos em 2007. Este tratado foi ratificado pelo Congresso dos Estados Unidos em 1996, mas foi muito mal recebido na Rússia, na qual só foi ratificado em 2000 pelo Parlamento, já durante a presidência de Putin (Documentation Française, 2011).

3.6 A política de enfraquecimento da posição russa na área energética

Na área energética, também, os Estados Unidos e a Europa promoveram uma série de iniciativas para enfraquecer a posição da Rússia e limitar a crescente dependência da Europa Ocidental em relação ao gás russo. Além disso, o Ocidente pretendia evitar que a Rússia obtivesse o monopólio da comercialização dos recursos energéticos da Ásia Central.

O esfacelamento da URSS deu lugar a quinze Estados independentes – ou seja, à proliferação do número de países pelos quais transitam os oleodutos e os gasodutos transportando a produção russa. Assim, só na parte europeia da ex-URSS, surgiram seis novos Estados (Ucrânia, Belarus, Moldávia e Países

Bálticos), além da Rússia. Este novo cenário complicou bastante a situação desse país, que tinha doravante que negociar com um grande número de países, os quais, como se viu, foram alvos de tentativas de aproximação em geral bem-sucedidas pelos Estados Unidos e pela Europa.

Os Estados Unidos e seus aliados europeus conseguiram, assim, desenvolver nos anos 1990 novas rotas que transportassem o gás e o petróleo das antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central sem passar pelo território russo. Os projetos Baku-Tblissi-Erzurum (BTE – em inglês, South Caucasus Pipeline) e Baku-Tblissi-Ceyhan (BTC) inseriram-se nesta estratégia. O BTE permitiu trazer para os mercados ocidentais o petróleo do Azerbaijão, sem passar pela Rússia. O BTC, também chamado South Caucasus Pipeline, transporta o gás do Azerbaijão para a Turquia.

Era a concretização de uma estratégia descrita por Brzezinski no seu livro *The grand chessboard*. Falando da Ásia Central, ele escreve:

O principal interesse dos Estados é garantir que nenhum poder único consiga controlar esse espaço geopolítico e que a comunidade global tenha acesso econômico e financeiro irrestrito a essa área. O pluralismo geopolítico tornar-se-á realidade duradoura somente quando uma rede de dutos e estradas de transporte ligar a região diretamente aos maiores centros da atividade econômica global através dos mares Mediterrâneo e Árabe ou por via terrestre. Assim, os esforços russos para monopolizar o acesso a essa área precisam ser combatidos por serem contrários à estabilidade regional (Brzezinski, 1997, p. 148-149).

A degradação da situação geopolítica da Rússia nos anos 1990 e o papel que os Estados Unidos tiveram neste processo foram sintetizados por Fiori:

Quando se olha a década de 1990, do ponto de vista desse projeto imperial [dos Estados Unidos] e do seu expansionismo militar, muito antes dos ataques terroristas, compreende-se melhor a rapidez e as intenções geopolíticas da ocupação americana dos territórios fronteiriços da Rússia, que haviam estado sob influência soviética até 1991. O movimento de ocupação começou pelo Báltico, atravessou a Europa Central, a Ucrânia e a Bielorrússia, passou pela “pacificação” dos Balcãs e chegou até a Ásia Central e o Paquistão, ampliando as fronteiras da OTAN, mesmo contra o voto dos europeus. Ao terminar a década, a distribuição geopolítica das novas bases militares norte-americanas não deixa dúvidas sobre a existência de um novo “cinturão sanitário”, separando a Alemanha da Rússia e a Rússia da China (Fiori, 2007b, p. 88).

A chegada de Putin ao poder iria modificar radicalmente esse quadro geopolítico, até então muito desfavorável para a Rússia.

4 A TENTATIVA DE RECONSTRUÇÃO DO PODER DA RÚSSIA NA ERA PUTIN

A intervenção da OTAN na Sérvia em 1999, apesar da forte oposição da Rússia, foi percebida pela população russa e por seus dirigentes como ameaça para a segurança do país (Eckert, 2004; Treisman, 2011). O bombardeio da Sérvia mostrou de forma nítida o quanto a estratégia de cerco organizada pelos Estados Unidos e seus aliados, mediante o avanço programado da OTAN e da UE nas zonas antigamente controladas pela URSS, podia representar perigo para a soberania da Rússia. Assim, nas eleições legislativas de dezembro de 1999, a questão da segurança internacional do país tornou-se um dos principais temas de campanha. O partido do então primeiro-ministro Vladimir Putin venceu estas eleições prometendo mudança radical na inserção geopolítica da Rússia, que devia manter sua integridade territorial – ameaçada diretamente pelo terrorismo e pelo conflito na Chechênia –, recuperar a soberania nacional e voltar a ser uma potência minimamente respeitada em âmbito internacional, capaz de proteger seus interesses e de garantir certo controle sobre a antiga área soviética.

A chegada de Putin à Presidência interina da Rússia, em 31 de dezembro de 1999 – confirmada por sua eleição como presidente, em 26 de março de 2000 –, marcou, então, o início da recuperação geopolítica da Rússia, cuja posição tinha sido muito enfraquecida durante a década de 1990. A presidência de Dimitri Medvedev, iniciada em 2008, não representou nenhuma mudança em termos de posicionamento geopolítico da Rússia. Assim, Medvedev, mais que aliado fiel, é seguidor de Putin. Apesar dos recorrentes boatos sem fundamentos sobre eventuais divergências entre os dois, na prática os fatos concretos são que: *i*) Medvedev indicou Putin para primeiro-ministro assim que assumiu; *ii*) mais recentemente, ele sugeriu Putin como candidato à eleição para presidente em 2012; e *iii*) uma vez eleito, Putin então indicou Medvedev para ser seu primeiro-ministro.

Além disso, o mais importante é que Putin – ou Putin-Medvedev – representa(m) a ascensão ao poder de ampla e sólida coalizão de interesses econômicos e políticos que se uniram quanto à necessidade de recompor as bases mínimas de operação de um Estado capitalista moderno que superasse a fase selvagem e predadora da “acumulação primitiva” na Federação Russa. A nova estratégia de afirmação geopolítica, segundo as explicações “psicologizantes” presentes em boa parte da literatura ocidental sobre o tema, seria o resultado de suposto “revanchismo” russo, alimentado pelas múltiplas humilhações enfrentadas pela Rússia durante os anos 1990. Neste tipo de análise,

os russos agem por orgulho ferido. Impulsivos, emocionalmente instáveis e muitas vezes paranóicos, os russos atacam seus vizinhos em tentativa de cauterizar as feridas da história recente e de reacender a chama perdida de sua antiga grandeza (Shleifer e Treisman, 2011, p. 123).

Mas, como será visto, a decisão da Rússia de restaurar seu poder regional é guiada por razões bem mais pragmáticas. A recuperação geopolítica da Rússia foi possível graças à “afirmação de um projeto nacionalista de recuperação do Estado russo” (Medeiros, 2011, p. 29) por parte de Putin. Aliás, ele foi muito claro no seu famoso discurso pronunciado na 43ª Conferência de Munique sobre a Política de Segurança, em 2 de outubro de 2007. Wallerstein observa assim que:

Putin abriu as suas observações em Munique dizendo que iria evitar “delicadezas excessivas” e “dizer o que realmente penso sobre os problemas de segurança internacional”. Começou por uma apreciação e uma crítica à política externa dos EUA. Chamou de “perniciosa” a ideia de um mundo unipolar, não só para os outros, mas [também] para a “própria soberania”. O modelo unipolar era não só “inaceitável, mas também impossível no mundo de hoje”.

Falou do crescente desdém pelos princípios básicos da lei internacional, e disse que “primeiro, e acima de tudo, os Estados Unidos ultrapassaram as suas fronteiras nacionais de todas as formas”. Disse que isto era “extremamente perigoso”. Insistiu que o uso da força só pode ser justificado se for “sancionado pela ONU”, e que não se pode “substituir a ONU pela OTAN ou pela União Europeia”. Advertiu especificamente contra a “militarização do espaço exterior”. Lembrou a todos do discurso do então secretário-geral da OTAN, Manfred Woerner, em 17 de maio de 1990, no qual este deu à Rússia “uma firme garantia de segurança” de que a OTAN não colocaria um exército da OTAN “fora do território da Alemanha”. Putin perguntou: “Onde estão estas garantias?” (Wallerstein, 2007).

4.1 A colaboração da Rússia com os Estados Unidos e seus aliados no início da presidência de Putin

No início de sua presidência até 2003, Putin pareceu sinalizar a manutenção da política de cooperação com os Estados Unidos e os outros países ocidentais que tinha aplicado Boris Yeltsin. Assim, a Rússia ofereceu sua colaboração aos Estados Unidos na luta contra o terrorismo depois dos atentados do 11 de Setembro de 2001. Os russos apoiaram a intervenção americana no Afeganistão e não se opuseram ao uso pelos norte-americanos e pelas tropas da coalizão de bases aéreas nas ex-repúblicas soviéticas da Ásia Central. O chefe da diplomacia russa, no final de 2002, observou que a chegada das tropas da coalizão internacional liderada pelos Estados Unidos no Afeganistão podia contribuir para atenuar as ameaças de desestabilização nas regiões meridionais do país. O então presidente americano George W. Bush chegou a referir-se à Rússia como um país aliado na luta contra o terrorismo islâmico (Council on Foreign Relations, 2006, p. 23).

A própria Rússia tinha, assim, interesse nessa iniciativa na medida em que, desde a desastrosa Primeira Guerra da Chechênia, em 1994, estava enfrentando um grande número de ataques terroristas por parte de grupos do Cáucaso do Norte. Em troca de seu apoio, a Rússia conseguiu que os movimentos independentistas

chechenos fossem considerados terroristas, podendo realizar operações militares na Chechênia e no resto do Cáucaso russo sem enfrentar naquele momento protestos diplomáticos e tentativas internacionais de veto. A prioridade inicial do governo Putin foi a Segunda Guerra da Chechênia e o combate ao terrorismo.

Além disso, a Rússia aproximou-se diplomaticamente do Ocidente sobre questões como os programas nucleares norte-coreanos e iranianos em 2002, chegando a apoiar as iniciativas das potências ocidentais para negociar sua suspensão. Na área energética, também surgiram vários projetos de colaboração entre os dois países nessa época – por exemplo, a construção de oleoduto privado até Murmansk para facilitar a exportação de petróleo para os Estados Unidos (Council on Foreign Relations, 2006, p. 24).

As relações com os Estados Unidos estavam tão boas nesse breve período que até a chegada de conselheiros militares americanos na Geórgia em 2002 não provocou grandes protestos da diplomacia russa. A Rússia tornou-se até “parceiro institucional privilegiado” da OTAN em maio de 2002, com a perspectiva de “participar da organização da segurança coletiva na Europa” (Eckert, 2004, p. 19). Esse país conseguiu, também, integrar de forma definitiva o Grupo dos 7 (G7), que se tornou G8, em junho de 2002, graças, segundo o comunicado oficial, “às suas notáveis transformações econômicas e democráticas” (Council on Foreign Relations, 2006, p. 19).

Entretanto, a estratégia de cooptação praticada pelos Estados Unidos continuava sendo acompanhada por múltiplas tentativas de enfraquecimento da posição geopolítica russa. Putin foi, então, rapidamente forçado a afirmar sua vontade de defender exclusivamente os interesses nacionais da Rússia, que tinham sido ignorados durante os anos 1990. Esta restauração, mesmo parcial, da posição geopolítica russa supunha tomada de posições fortes frente aos Estados Unidos e à Europa em certas questões. É natural, portanto, que a *entente* americano-russa tenha durado pouco, porque “a Rússia e os Estados Unidos compartilham poucos interesses e ainda menos prioridades” (Shleifer e Treinsman, 2011, p. 125). Em 2003, na chamada “cruzada contra o Eixo do Mal”, a Rússia abandonou sua solidariedade aos Estados Unidos, recusando-se a apoiar a intervenção americana no Iraque. Dessa forma, os dois países foram incapazes de levar muito adiante sua colaboração contra o terrorismo. A Rússia percebeu que o fato de ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em nada impedia, na prática, o unilateralismo americano no mundo pós-Guerra Fria. Até mesmo a manutenção do que na realidade se resumia a uma capacidade nuclear estratégica de retaliação, embora central como poder de dissuasão de última instância, não excluía a importância de recobrar a capacidade operacional de intervenção militar convencional e contrainsurgente das forças armadas da Rússia.

4.2 A reafirmação geopolítica da Rússia no antigo espaço soviético: a definição de uma nova zona de segurança

A partir da chegada de Putin ao poder, a Rússia começou a opor-se vigorosamente às tentativas permanentes de enfraquecimento de sua posição geopolítica por parte dos Estados Unidos. Apesar desta oposição, ele não conseguiu impedir a entrada na UE e na OTAN da Estônia, da Letônia, da Lituânia, da Polônia, da República Tcheca, da Eslováquia, da Hungria, da Romênia e da Bulgária, todos países que pertenciam à sua área de influência durante o período soviético. Os russos, como mostram as declarações públicas de seus dirigentes, acabaram sentindo-se vítimas de um cerco cada vez mais apertado tanto diretamente, por parte da UE,⁸ quanto indiretamente, por parte dos Estados Unidos, como líder da OTAN.

Os dirigentes russos, na última década, decidiram concentrar seus esforços na reconquista de domínio geopolítico sobre a área da ex-URSS. Eles pretendem obter que seja respeitada a “linha vermelha”⁹ que corresponde às antigas fronteiras da URSS, os Países Bálticos representando uma exceção a este princípio. Para evitar o risco de dispersão de recursos e prioridades, as últimas bases militares extrarregionais, remanescentes do período soviético foram fechadas.¹⁰

Mas a maior preocupação dos russos em termos de segurança provém da atuação da OTAN no ex-bloco soviético. Assim, a Rússia opôs-se vigorosamente em 2007 ao projeto de escudo antimíssil que os norte-americanos queriam instalar na Europa Central (Polônia e República Tcheca), por meio desta organização. Este escudo deveria supostamente proteger os membros europeus da OTAN contra a ameaça iraniana. Os Estados Unidos continuam afirmando que o Irã estaria desenvolvendo um programa nuclear avançado, incluindo-se lançadores de mísseis de longo alcance, o que representaria risco global (Braun, 2009).

O presidente Putin não foi convencido por esses argumentos e afirmou que isso constituía uma verdadeira provocação, intolerável para a Rússia. Ele disse que a política americana na Europa, e especificamente as suas propostas sobre instalação de mísseis, é semelhante à da crise dos mísseis de Cuba. “Está a ser montada uma ameaça nas nossas fronteiras”. Tendo feito a analogia, disse que não havia agora uma crise semelhante, devido à mudança de relações da Rússia com a União Europeia e os Estados Unidos (Wallerstein, 2007).

8. A UE não possuía fronteira com a Rússia até 1995. Atualmente, compartilha com a Rússia mais de 2,2 mil quilômetros de fronteira.

9. A expressão “linha vermelha” foi cunhada por Primakov em 1998 (Nation, 2010, p. 14).

10. A base naval de Can Rahn, no Vietnã, e as instalações de radar de Lourdes, em Cuba, que eram as duas últimas bases militares ultramarinas russas, foram fechadas por decisão de Putin em 2002, apesar da forte oposição de setores do exército e da inteligência (Treisman, 2011).

Putin declarou, em 2008, que instalaria no enclave de Kaliningrado, no meio do território polonês, uma série de estações móveis de mísseis. A chegada de Barack Obama à Presidência dos Estados Unidos pareceu assinalar mudança na posição americana sobre esta questão. Em setembro de 2009, Obama anunciou que os Estados Unidos renunciavam parcialmente a seu projeto de escudo antimíssil na Europa, abandonando a instalação de radares na República Checa e mísseis interceptadores na Polônia. O dispositivo seria, então, limitado à presença de mísseis interceptadores em navios militares patrulhando nas águas europeias. Mesmo assim, a Rússia conseguiu o apoio ativo da China a partir de 2010 para obrigar os norte-americanos a abandonarem totalmente seus planos, objetivo que até hoje não foi atingido.¹¹

Dessa forma, a Rússia pressionou os países vizinhos da ex-URSS que tinham aceitado receber bases militares americanas no seu território para estes não renovarem as concessões destas bases.¹²

4.3 As “revoluções coloridas” e a influência ocidental

As chamadas “revoluções coloridas” são conhecidas pelo nome dado coletivamente a uma série de movimentos que se desenvolveram em certos países do ex-espaço soviético. O primeiro episódio significativo foi a Revolução das Rosas na Geórgia, em 2003, desencadeada pela eleição contestada de Edouard Chevardnazé, ex-ministro das Relações Exteriores de Mikhail Gorbachev e presidente do país após sua independência. As manifestações populares levaram à queda de Chevardnazé e à sua substituição por Mikheil Saakachvili. Na Ucrânia, a Revolução Laranja de 2004 levou à saída do presidente pró-Rússia recentemente eleito e já contestado, Viktor Yanukovytych, substituído por Viktor Yushchenko. Este fenômeno aconteceu no Quirguizistão, em 2005.

Essas “revoluções coloridas” apresentam todas o mesmo padrão. Foram incentivadas pelos Estados Unidos que apoiaram até financeiramente os movimentos de oposição que tinham como objetivo derrubar governos julgados pró-russos. Os Estados Unidos veem nestas revoluções uma forma de desestabilizar a influência russa nestes ex-países soviéticos, para poder facilitar sua integração na OTAN no futuro.

Mas a Rússia está, também, usando instrumentos econômicos e culturais para lutar contra a influência ocidental no ex-espaço soviético. Uma série de acordos culturais foi assinada entre a Rússia e os outros integrantes da Comunidade

11. No início de 2012, Obama anunciou que uma versão inicial do escudo utilizando radares instalados na Turquia e mísseis interceptadores embarcados a bordo de cruzadores antiaéreos do tipo Aegis patrulhando o mar Mediterrâneo já estava se tornando operacional.

12. Foram os casos do Usbequistão, em 2005, e do Quirguistão, em 2009.

dos Estados Independentes (CEI) para subvencionar o ensino do russo no sistema educativo destes países. Uma união aduaneira foi, também, proposta pela Rússia a Belarus e ao Cazaquistão (Crane *et al.*, 2009, p. 88).

4.4 As boas relações entre a Rússia e a China

Houve, “ao longo dos anos 1990, (...) um estreitamento das relações políticas e econômicas entre China e Rússia” (Leão, Martins e Nozaki, 2011, p. 214). Mas foi nos anos 2000 que a Rússia resolveu desenvolver parceria estratégica com a China. A Rússia considera que a China pode ajudá-la na sua resistência às ambições geopolíticas dos Estados Unidos tanto na Europa Oriental quanto no Cáucaso ou na Ásia Central. A Organização da Cooperação de Xangai (Shanghai Cooperation Organization – SCO) foi criada em 2001 para estabelecer aliança entre a Rússia e a China em termos militares e de combate ao terrorismo, ao fundamentalismo religioso e ao separatismo na região da Ásia.¹³ Como observa Fiori (2008, p. 51), a SCO é “uma organização de cooperação política e militar que se propõe explicitamente a ser um contrapeso aos EUA e às forças militares da OTAN”. Putin resolveu as últimas disputas territoriais com a China em 2004, tornando segura sua fronteira oriental. Já se mencionou neste texto que a China se opôs vigorosamente ao escudo antimíssil da OTAN, ao lado da Rússia. Além disso, a Rússia e a China compartilham visões parecidas sobre questões como o terrorismo, a soberania nacional, o tratamento reservado aos separatistas¹⁴ ou a situação da Coreia do Norte. Os dois países defendem, em geral, posições convergentes na ONU e nos demais fóruns internacionais, como o G20.

A parceria entre a China e a Rússia existe, também, no setor do armamento. “Ao longo dos anos 1990, as vendas de armas para a China foram essenciais para a sobrevivência do complexo militar-industrial russo” (Lo, 2008, p. 80). A Rússia continuou sendo o maior fornecedor de armas modernas da China nos anos 2000 e houve, mais recentemente, transferência de tecnologia militar russa para a produção de novas armas chinesas (Leão, Martins e Nozaki, 2011, p. 220).

No que diz respeito à questão energética, as relações entre a China e a Rússia são mais ambíguas. A China é grande importadora de hidrocarbonetos russos. Mas, ao mesmo tempo, preocupa-se com sua segurança energética e não quer depender da Rússia para seu abastecimento em gás e petróleo. A China não quer ser “refém” dos dutos majoritariamente controlados pela Rússia na Ásia Central. Assim, está assinando contratos com países do Oriente Médio, da África e da América Latina para garantir fontes variadas de abastecimento em petróleo nos

13. A SCO integra também como membros permanentes o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tadjiquistão e o Usbequistão e conta com a Mongólia, a Índia, o Irã e o Paquistão como países observadores.

14. A Rússia apoia a China na questão do Tibete, enquanto os chineses não se juntam às críticas ocidentais sobre o tratamento reservado à Chechênia.

próximos anos. A China está, também, tentando disputar a hegemonia da Rússia sobre os dutos da Ásia Central. Os chineses já conseguiram construir dutos para abastecerem-se diretamente de gás e petróleo na região.¹⁵ Mas, como será mostrado mais adiante, a posição da Rússia na Ásia Central é forte. Além disso, os chineses permanecem grandes clientes de hidrocarbonetos russos. Enfim, a parceria estratégica entre China e Rússia é tão fundamental para os dois países que as tensões acerca da questão energética – ou de outras divergências de interesses, naturais entre duas potências, por mais importantes que sejam – não foram capazes de ameaçar a colaboração entre os dois países no que diz respeito à tentativa de limitar o poder dos Estados Unidos.

4.5 A reconstituição parcial do potencial militar

Os dirigentes russos, na década de 2000, voltaram a dar prioridade à questão das forças armadas, visando reverter a acelerada decadência do potencial militar do país durante os anos 1990. O objetivo desta reconstituição parcial do poder militar russo foi dar base material mais forte à estratégia de afirmação diplomática e geopolítica da Rússia frente às tentativas permanentes de enfraquecimento do país por parte dos Estados Unidos e de seus aliados europeus. Putin, em discurso pronunciado em 10 de maio de 2006, definiu muito claramente a nova posição da Rússia:

Devemos estar prontos para contrariar qualquer tentativa de pressionar a Rússia quando posições são reforçadas às nossas custas. (...) Quanto mais forte for nosso exército, menos tentativas haverá para exercer pressões sobre nós (Marchand, 2007, p. 9).

A proteção e o desenvolvimento do complexo militar-industrial, no centro da estratégia de potência da URSS, voltaram a ser elementos prioritários na política russa de desafio às pretensões norte-americanas. Como indica Medeiros (2011, p. 31), “os principais esforços russos de modernização tecnológica têm sido catalisados para as indústrias relacionadas com o complexo industrial-militar por meio das *holdings* estatais”.

Em 2000, pela primeira vez desde 1992, a Federação Russa aumentou seu orçamento de defesa. Em 2003, foram entregues à Força Aérea russa os primeiros caças novos desde 1992, assim como helicópteros de ataque em 2004. Em 2006, começou o fornecimento à Força Aérea do Sukhoi 34, novo avião voltado ao ataque de longa distância. É interessante observar que o desenvolvimento de um avião como o Sukhoi 34 mostra que existe por parte dos russos a percepção de ameaça clara para suas fronteiras.

15. O gasoduto Ásia Central-China, inaugurado em 2009, transporta o gás do Turcomenistão para o território chinês. Atravessa também o Usbequistão e o Cazaquistão.

Em artigo publicado em fevereiro de 2012, Putin anunciou que a Rússia ia gastar €580 bilhões em armamento nos próximos dez anos para modernizar seu exército (Pflimlin, 2012).

Além disso, a Rússia é hoje grande fornecedora de armas para os países que querem manter sua independência em relação aos Estados Unidos, como a Índia.¹⁶ Dessa forma, as nações que sofrem de embargo sobre armas por parte dos Estados Unidos – como a China,¹⁷ a Venezuela¹⁸ ou o Irã – fazem compras militares com a Rússia.¹⁹

Finalmente, a Rússia continua sendo a grande potência nuclear mundial ao lado dos Estados Unidos. Os dois países ainda controlam cerca de 90% das armas nucleares mundiais e decidem o tamanho de seu arsenal nuclear respectivo por meio de tratados bilaterais de desarmamento.

4.6 Os tratados internacionais de desarmamento no período Putin/Medvedev

O início da presidência de Putin foi marcado pela ratificação do START II pelo Parlamento russo em 2000. Era uma forma de ele mostrar seu compromisso com a questão do desarmamento e, também, de pressionar os Estados Unidos a não abandonarem o Tratado sobre os Mísseis Antibalísticos (ABM, em inglês). O ABM, assinado pela URSS e pelos Estados Unidos em 1972, previa forte limitação dos dispositivos antimíssil de ambos os países. O problema é que os Estados Unidos estavam cada vez menos dispostos a respeitá-lo, querendo começar a desenvolver um verdadeiro escudo antimíssil para proteger seu território. Em 2001, o então presidente Bush anunciou oficialmente a saída unilateral dos Estados Unidos do ABM, que se tornou efetiva em 2002, o que provocou rejeição do START II por parte da Rússia. A questão da manutenção do ABM era importante para os russos porque a Rússia, ao contrário dos Estados Unidos, não tem mais os recursos financeiros e técnicos para desenvolver dispositivo antimíssil realmente eficiente nem o menor interesse em começar uma nova corrida armamentista de alta tecnologia contra os Estados Unidos. Nestas condições, se os Estados Unidos conseguissem criar um escudo antimíssil eficiente, isto criaria grande assimetria entre a capacidade bélica dos dois países. Os Estados Unidos seriam protegidos de qualquer ataque, enquanto a Rússia permaneceria vulnerável. O poder de dissuasão nuclear desse país não existiria mais em relação aos Estados Unidos.

16. A Rússia é o maior fornecedor de armas para a Índia desde 1959. Existem entre os dois países programas de transferência tecnológica para certos equipamentos militares (Crane *et al.*, 2009, p. 77).

17. A Rússia vendeu cerca US\$ 22 bilhões em armas à China entre 1999 e 2008 (Leão, Martins e Nozaki, 2011, p. 220).

18. A Venezuela assinou com a Rússia uma série de acordos para o fornecimento total de US\$ 3 bilhões em armas em 2006. A Rússia oferece, também, assistência técnica ao exército venezuelano (Crane *et al.*, 2009, p. 80).

19. A China e o Irã são, ambos, objeto de embargo sobre armas por parte da UE.

Mas, apesar do abandono efetivo do ABM pelos americanos em 2002, a Rússia e os Estados Unidos iniciaram novas negociações de desarmamento nesse ano. O Tratado de Desarmamento Estratégico (SORT – em inglês, Strategic Offensive Reductions Treaty) foi assinado pelos dois países em 2002, tornando o START II caduco. O SORT previa redução de dois terços do estoque de armas nucleares até 2012. Este tratado estipulava, também, que o START I estaria em vigor até 2009 (Documentation Française, 2011).

Enfim, o Novo START (New START) foi assinado pelos presidentes Obama e Medvedev em abril de 2010, para substituir o START I, que expirou em 2009. Este tratado prevê diminuição ainda maior do número de ogivas nucleares, que teria redução de 1,5 mil na Rússia e nos Estados Unidos nos próximos cinco anos.

TABELA 1

Os tratados americano-russos de redução estratégica de armas nucleares

Tratado	Data de assinatura/ entrada em vigor	Limitação do estoque de ogivas nucleares	Limitação do número de veículos estraté- gicos de transporte nuclear ¹	Data de expiração
START I	31/7/1991 5/12/1994	6.000	1.600	5/12/2009
START II	3/1/1993 ²	3.000-3.500	nenhuma	-
SORT	24/5/2002 1 ^o /6/2003	1.700-2.200	nenhuma	31/12/2012
Novo START	8/4/2010 5/2/2011	1.500	800	6/2/2021

Fonte: Kile (2011, p. 380).

Notas: ¹ São os mísseis balísticos intercontinentais, os submarinos lançadores de mísseis e os bombardeiros de longo alcance.

² O START II nunca entrou em vigor.

4.7 A intervenção russa na Geórgia

A demonstração mais clara da reafirmação geopolítica russa em relação à OTAN e a seus membros foi a guerra russo-georgiana em agosto de 2008, também conhecida como a Segunda Guerra da Ossétia do Sul. A tensão entre a Rússia e a Geórgia sobre a questão da Abcásia e da Ossétia do Sul existe desde o esfacelamento da URSS. O *status* destas duas províncias de maioria russófona é muito ambíguo. Estas foram integradas à Geórgia quando acabou a URSS, mas declararam unilateralmente sua independência em 1992. A Geórgia entrou imediatamente em conflito com as tropas separatistas da Abcásia e da Ossétia do Sul. Os frágeis acordos finalmente assinados entre a Geórgia e os separatistas das duas províncias não resolveram a situação. A Geórgia, apoiada pelos Estados Unidos e pela UE, continuou reivindicando sua plena soberania sobre estes dois territórios e resolveu invadir a Ossétia do Sul em agosto de 2008.

O presidente georgiano Mikheil Saakashvili possivelmente pensava em aproveitar o fato de que seu país, aliado dos Estados Unidos e da UE, estava envolvido em processo de adesão tanto à OTAN²⁰ quanto à UE, em prazo mais longo. Os dirigentes georgianos achavam que este novo *status* de seu país iria protegê-lo de uma intervenção da Rússia no conflito.²¹

Entretanto, isso não impediu a Rússia de declarar guerra à Geórgia e de derrotar o exército georgiano em alguns dias, aniquilando boa parte de sua capacidade militar. Os Estados Unidos e os países europeus marcaram sua desaprovação em relação à intervenção russa, mas não se envolveram diretamente no conflito. O Ocidente, todavia, não reconheceu a independência da Abcásia e da Ossétia do Sul, ao contrário da Rússia.

A guerra russo-georgiana marcou sem dúvida o “ponto mais baixo das relações russo-americanas do pós-Guerra Fria” (Mankoff, 2009, p. 104). Correspondeu ao primeiro fracasso claro da estratégia de enfraquecimento da posição geopolítica da Rússia que os Estados Unidos tinham adotado depois do fim da Guerra Fria.

Outra grande lição da intervenção russa na Geórgia foi que o Cáucaso tinha voltado a ser zona de controle russo. A Segunda Guerra Russo-georgiana foi para a Rússia, principalmente, uma forma de conter o processo de expansão da OTAN no Cáucaso. Radvanyi escreve assim:

Em agosto de 2008, reconhecendo a independência da Abcázia e da Ossétia do Sul, onde instalam bases militares, os russos mandam ao mundo uma mensagem clara: o Cáucaso faz parte de seu ambiente estratégico e Moscou não tem a intenção de passá-lo ao controle ocidental (Radvanyi, 2009, p. 73).

Essa análise é confirmada por discurso pronunciado pelo então presidente Medvedev em 2011, no qual ele afirma o seguinte:

Se tivéssemos hesitado em 2008, haveria hoje outra situação geopolítica [no Cáucaso], e muitos países, que alguns tentavam levar artificialmente a entrar na OTAN, já seriam membros desta aliança (En Ossétie..., 2011).

É importante sublinhar que o Cáucaso é um corredor essencial para o transporte do petróleo do mar Cáspio, assim como do gás da Ásia Central. Os europeus enxergam na Geórgia um parceiro fundamental para sua estratégia de diversificação do abastecimento energético. Os Estados Unidos consideram

20. Em abril de 2008, ou seja, poucos meses antes da guerra Russo-georgiana, a OTAN aceitou na reunião de Bucarest o princípio de adesão da Geórgia à organização.

21. Nos anos imediatamente anteriores à invasão da Ossétia do Sul, em 2008, a Geórgia recebeu assessores militares e ajuda externa para comprar armas americanas, assim como importou com recursos próprios grande quantidade de armamento americano. Durante o conflito com a Rússia, tropas da Geórgia que estavam no Afeganistão apoiando as tropas americanas foram transportadas de volta às pressas em aviões da força aérea americana (Treisman, 2010).

que esse país é peça essencial no Cáucaso para lutar contra a hegemonia russa no transporte do gás para a Europa. O traçado de Nabucco, grande projeto de gasoduto promovido pelos Estados Unidos que se detalhará mais à frente, passa pelo território georgiano.

4.8 A abertura do mercado interno russo: as críticas ocidentais ao “protecionismo” russo

A questão da falta de abertura de certos setores da economia russa às empresas europeias é outra fonte de tensões entre a UE, a Rússia e os Estados Unidos (Bordachev, 2010, p. 7). Os Estados Unidos e a UE pressionam a Rússia para abandonar o protecionismo que o país praticaria em setores como as indústrias automobilística, de máquinas e equipamentos e de bens de consumo ou a agricultura (Matelly, 2007). O demorado processo de adesão da Rússia à OMC, que começou em 1993²² e só foi concluído em dezembro de 2011, mostra a reticência de muitos países ocidentais em aceitar as práticas russas. O uso de argumentos por parte dos países ocidentais como as deficiências nas políticas fito-sanitárias foi, também, visto pelos dirigentes russos como tentativa de barrar a qualquer custo a entrada do país na OMC. Vale a pena lembrar, também, que a parte mais importante da pauta exportadora da Rússia é composta de gás, com suas especificidades, e de petróleo, que se negocia no mercado internacional; a adesão à OMC não constituía, para a Rússia, prioridade absoluta. Enfim, o então presidente Medvedev, logo após a assinatura do protocolo de adesão da Rússia à OMC, afirmou que isto não impediria seu país de continuar praticando políticas de preservação de setores estratégicos da economia, deixando clara a grande mudança de postura em relação à Rússia dos anos 1990. Medvedev declarou, em 20 de dezembro de 2011:

Não haverá obstáculos à aplicação de programas atuais e futuros para o desenvolvimento e a modernização da agricultura na Rússia. (...) O nível da proteção alfandegária sobre produtos-chave permanecerá eficiente e, para alguns destes, poderá até haver aumento das taxas de importação (Putin, 2011).

5 A GEOPOLÍTICA DA ENERGIA E AS RELAÇÕES COM A EUROPA NOS ANOS 2000

5.1 As difíceis relações da UE com a Rússia

A entrada de vários países do ex-bloco soviético na União Europeia sinalizou, para muitos observadores russos, que as relações com a UE, concebida como entidade institucional própria, iriam tornar-se mais tensas (Monaghan, 2005; Lacoste, 2002). De fato, estes novos membros, além de terem desenvolvido, por razões históricas, uma profunda hostilidade contra a Rússia, são aliados fiéis dos Estados Unidos. O antagonismo entre a Rússia e a UE já existia e se tornou, então, maior ainda.

22. Naquela época, era o antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

As relações da União Europeia com a Rússia foram definidas por uma série de acordos e pela criação de vários programas. O Acordo de Parceria e de Cooperação (APC – em inglês, Partnership and Cooperation Agreement), adotado pelo Conselho Europeu de Corfu em 1994 e somente aplicado a partir de 1997, prevê o desenvolvimento do diálogo político entre a UE e a Rússia, assim como a criação de uma zona de livre-comércio no longo prazo. A União Europeia desenvolveu também a Estratégia Comum para a Rússia (ECR – em inglês, Common Strategy on Russia), acordo assinado pelos países-membros em 1999. Seu objetivo é “consolidar a democracia, o estado de direito e a integração da Rússia no espaço social e econômico comum da Europa” (Bayou, 2002, p. 6). Tanto o APC quanto a ECR são considerados por muitos analistas documentos vagos, muito imprecisos e às vezes contraditórios (Eckert, 2004; Marchand, 2008).

Assim, a política oficial da União Europeia em relação à Rússia é marcada por contradição fundamental. A UE pretende ajudar esse país a alinhar seu sistema político, econômico e social ao “padrão” da Europa Ocidental.

Essa atitude, adotada com os países candidatos à entrada na União Europeia, é problemática na medida em que a Rússia nunca manifestou seu interesse em aderir. Os dirigentes russos, principalmente desde a chegada de Putin ao poder, consideram que seu país deveria ser tratado como qualquer outra potência exterior à UE, como a China ou a Índia, e consideram que esta política é uma forma de ingerência em assuntos estritamente soberanos. Além disso, a política de ampliação da União Europeia é analisada pela Rússia como ameaça para sua posição geopolítica.

Putin afirmou de forma muito clara que a Rússia não toleraria mais nenhuma expansão da União Europeia para o leste depois da entrada da Romênia e da Bulgária em 2007. As manobras russas para conservar um controle de fato sobre a Ucrânia mostram que a Rússia não aceitará deixar esse país entrar na UE. O episódio da independência do Kosovo, reconhecida logo pela União Europeia, foi também visto muito negativamente pela Rússia. Os russos consideram que isto poderia ter consequências potencialmente destabilizadoras no seu país, devido à existência no território da Rússia de vários pequenos movimentos étnicos regionais com aspirações separatistas. A UE é, então, percebida pela Rússia atual como concorrente perigoso no espaço pós-soviético.

O diálogo estabelecido entre a UE e os países do Cáucaso (Geórgia, Armênia e Azerbaijão) é visto de forma muito negativa pela Rússia, que enxerga estas discussões como mais uma tentativa dos Estados Unidos e dos seus aliados europeus de apertar o cerco em volta do território russo (IHEDN, 2009, p. 11).

A Rússia teme, também, a influência dos chamados “Estados antirrusos da União Europeia”.²³ Os observadores russos consideram que “nos corredores de Bruxelas, muitas pessoas da Europa Oriental tentam influenciar nos bastidores as decisões da Comissão Europeia” (Vlasova *apud* Marchand, 2008, p. 331). Esta preocupação parece confirmada pelo ministro do Exterior da Letônia, que declarava, em 2004, logo após a entrada de seu país na UE e na OTAN, que sua missão era impedir que a Rússia seja vista de forma positiva pelos outros Estados europeus e tentar barrar os projetos de colaboração com os russos. Este ministro afirmava assim que é necessário “antes de tudo, falar da Rússia para nossos aliados europeus e fazê-los entender que a imagem que têm da Rússia não é realista, nem pragmática” (Bayou, 2005, p. 17).

Outra fonte de conflitos entre a União Europeia e a Rússia é a questão do acesso ao *oblast*²⁴ de Kaliningrado,²⁵ cravado no território da Polônia e da Lituânia (mapa 2). Antes da entrada da Lituânia na UE, a passagem entre o enclave de Kaliningrado e o resto do território russo era livre. Mas a entrada da Lituânia na União Europeia em 2004 comprometeu esta situação, sendo que os Países Bálticos estavam entrando no espaço Schengen, que prevê regras muito restritivas para a circulação dos cidadãos extraeuropeus, grupo dos quais os russos fazem parte. Assim, as exigências da Rússia de obter um corredor de transporte e a isenção da necessidade de visto entre Kaliningrado e o resto do território russo não foram satisfeitas. Os cidadãos russos que desejam viajar entre a Rússia e o enclave precisam doravante obter um “documento facilitando o trânsito”. Mesmo Kaliningrado não sendo uma região economicamente muito próspera, esta nova situação irrita profundamente a Rússia (Dafflon, 2004). O tratamento da questão desta região está em contradição total com a Dimensão Setentrional (em inglês – Northern Dimension), programa da UE aprovado em 2000, que busca a cooperação transfronteira entre a Rússia e os países da Europa do Norte (Vitunic, 2003).

23. Essa expressão, usada com frequência na Rússia, remete aos três Países Bálticos e à Polônia.

24. O *oblast* é uma unidade administrativa territorial russa que pode ser traduzida em português por região.

25. O *oblast* de Kaliningrado (antiga Königsberg, em alemão) tornou-se território soviético em 1945. A população alemã foi expulsa e substituída *majoritariamente* por russos. O enclave contava com 940 mil habitantes no Censo de 2010.

MAPA 2
Enclave de Kaliningrado



Vale observar que o antagonismo entre UE e Rússia não impede que os russos tenham boas relações diplomáticas e comerciais bilaterais com certos países da Europa Ocidental, como a Alemanha, a Itália ou a França, principalmente quando se trata da questão energética, que será analisada mais adiante. De igual modo, a Europa é o maior parceiro econômico da Rússia, com 44,8% de suas exportações (US\$ 136 bilhões) e 50,2% de suas importações (US\$ 88 bilhões), assim como 71% do investimento direto estrangeiro em 2010.

5.2 As relações entre a Rússia e a Alemanha

A Alemanha é o principal parceiro comercial econômico da Rússia desde o fim da União Soviética. A Alemanha era responsável por mais de 9% do estoque de investimentos diretos estrangeiros na Rússia no final de 2011 (Federal State Statistic Service, 2012). Por sua vez, a Rússia fornece cerca de 30% das importações de petróleo da Alemanha – 20% das exportações totais de petróleo russas – e de 40% de suas importações de gás – 25% das exportações totais de gás russas. A segurança energética da Alemanha depende, então, parcialmente de sua relação com a Rússia. Por seu turno, esse país precisa do mercado energético alemão para exportar sua produção, principalmente no caso do gás. A interdependência econômica e ener-

gética entre os dois países faz com que tenham desenvolvido relação muito mais profunda do que existe entre a Rússia e os outros países europeus (Adomeit, 2005).

Os dirigentes russos consideram que a Alemanha, apesar de sua aliança com os Estados Unidos, é menos oposta à sua ambição de controle geopolítico do ex-espaço soviético que a UE. Assim, a realização do gasoduto Nord Stream, que liga a Rússia e a Alemanha diretamente através do mar Báltico, é a concretização destas boas relações. A Comissão Europeia observou de forma muito negativa a concretização do Nord Stream e está querendo impor aos Estados-membros a necessidade de pedir seu acordo antes que contratos de abastecimento energéticos sejam assinados com países terceiros. Mas a Alemanha já sinalizou que não vai aceitar que tal regra seja formulada (Bezat, 2011).

5.3 A afirmação russa na geopolítica da energia

O forte antagonismo entre norte-americanos e russos deu-se, também, na área energética, vital na nova política estratégica da Rússia. Desde que Putin chegou ao poder, o Estado russo voltou a controlar o setor energético e, em particular, o gasífero. Frente aos Estados Unidos e à Europa, este Estado segue, desde então, estratégia consistente de afirmação geopolítica por meio do gás e, em medida bem menor, do petróleo, que concentram boa parte dos investimentos do país. Além de ser o segundo maior exportador mundial de petróleo, a Rússia lidera as exportações de gás. Como escreve Schutte (2011), “a presença da Rússia no cenário mundial, de qualquer forma, continuará determinada por muito tempo pelo fato de ser o maior produtor e exportador de energia”.

Como nos tempos da Guerra Fria, os Estados Unidos estão tentando lutar com a geopolítica do gás estabelecida pela Rússia na Europa, no Cáucaso e na Ásia Central. Os Estados Unidos incentivam a criação de novos gasodutos, como o projeto Nabucco no “corredor caucasiano”, que não seriam controlados pelos russos. Os americanos apoiam esta tentativa e promovem *multi pipeline diplomacy* no intuito de diversificar as rotas de exportações para que estas não atravessem países cujos regimes são considerados hostis, como o Irã, ou pelo menos relutantes à sua influência, como a Rússia (Gomart, 2008). O Cáucaso e a Ásia Central contêm grandes reservas de gás, concentradas no Azerbaijão, no Usbequistão e no Turcomenistão. Por enquanto, não existe gasoduto proveniente desta zona que possa abastecer o mercado europeu sem a mediação da Rússia. O Nabucco seria justamente encarregado de preencher esta lacuna. Este projeto prolongaria o BTE para criar um verdadeiro corredor caucasiano, capaz de fornecer à Europa gás da região do mar Cáspio. O Turcomenistão e o Azerbaijão seriam os dois principais países fornecedores. Metade do gás transportado deveria abastecer os países atravessados (Turquia, Hungria, Bulgária e Romênia), o resto poderia ser comercializado nos grandes mercados da Europa Ocidental (Itália, Alemanha e França).

Mas a relação entre a Rússia e a Europa no âmbito energético é muito ambígua. De um lado, os países europeus apoiam a maior parte das iniciativas americanas para abalar a geopolítica do gás da Rússia. De outro lado, esse país é hoje o principal fornecedor energético da Europa. Assim, os maiores clientes do gás russo são a França, a Alemanha e a Itália, coincidentemente três dos países da Europa Ocidental que tendem a manter boas relações bilaterais com a Rússia.

Na Europa, a produção de gás está principalmente concentrada na Holanda, na Inglaterra e na Noruega, que representam mais de 80% do volume total extraído na região. Mas esta produção é cada vez mais insuficiente para cobrir o consumo europeu. De fato, não é capaz de atender ao aumento considerável da demanda de gás, que foi multiplicada por quatro desde 1965. Assim, a participação do gás no consumo primário total de energia passou de 5%, em 1965, a 25%, em 2005 (Noel, 2008). A dependência da Europa em relação às importações de gás deverá atingir 84% do seu consumo em 2030 (Locatelli, 2008).

Os países europeus são abastecidos por gás por meio de três eixos principais: o eixo norte, o eixo sul e o eixo leste. O primeiro encaminha a própria produção europeia da Inglaterra, da Holanda e da Noruega. O eixo Sul corresponde às importações de gás provenientes do norte da África – da Argélia, principalmente, e um pouco da Líbia. Por fim, o eixo leste é constituído pelos gasodutos transportando a produção da Rússia. Esse país é hoje responsável pela maior parte das importações de gás da Europa, chegando a fornecer cerca 25% do consumo total da região.

A dependência dos países europeus em relação ao gás russo é variável. Alguns países são muito dependentes, como mostra a tabela 2.

TABELA 2
Dependência europeia em relação ao gás russo (2008)
(Em %)

País	Parcela do gás russo no consumo total	Parcela do gás russo nas importações totais de gás
Grã Bretanha	0,0	0,0
França	14,1	14,3
Itália	26,2	29,0
Romênia	30,7	99,2
Alemanha	42,5	44,3
Polônia	47,0	69,5
Áustria	66,7	77,5
Grécia	66,9	66,9
República Checa	78,3	86,0
Bulgária	98,7	100,0
Finlândia	100	100

Fonte: International Energy Agency, em Protasov (2008).

É também importante observar que mais da metade (5 milhões de barris por dia em 2005) da produção russa de petróleo (9,4 milhões de barris por dia em 2005) é exportada na direção da Europa (Locatelli, 2006).

O contraste entre essas relações bilaterais e a atitude da UE em relação à Rússia vem muito da necessidade desses países terem acesso ao gás russo. Neste novo contexto, a grande arma geopolítica defensiva da Rússia na sua relação com a Europa é o gás. Esta estratégia lhe permite moderar as pretensões europeias de querer interferir na sua zona de influência. Como escreve Lacoste (2006, p. 156), “com tal parceria fundada no fornecimento de gás para a União Europeia, a Rússia dispõe de um poderoso meio de influência geopolítica”. É importante sublinhar que o gás possui este destaque porque seu transporte é quase exclusivamente realizado por meio de gasodutos, o que supõe poder de barganha considerável por parte do país fornecedor. O problema é que o fim da URSS foi responsável pela proliferação do número de países pelos quais transitam os oleodutos e os gasodutos transportando a produção russa. Muitos destes novos países são relativamente hostis à Rússia, que tem de praticar política externa muito ativa para manter uma forma de controle sobre as zonas atravessadas pelos gasodutos. Os contratos russos de fornecimento de gás são um instrumento geopolítico, administrado por meio de política tarifária diferenciada, segundo a importância estratégica dos Estados envolvidos, para administrar esta situação. Mesmo assim, a Rússia, consciente do perigo desta situação, começou a implementar uma política de diversificação das trajetórias dos dutos.

Nesse âmbito, o caso da Ucrânia é interessante. Apesar da presença de forte minoria russa²⁶ na sua população e da profunda integração entre as duas economias, sempre está oscilando entre o Ocidente e a Rússia. A “Revolução Laranja”, no final de 2004, fortemente incentivada pelos Estados Unidos, não agradou o governo russo, devido a seu programa de ocidentalização e revitalização da economia ucraniana, que não levava em conta a Rússia. Depois de pressões políticas pouco exitosas, esse país decidiu ameaçar a Ucrânia e cortar a alimentação do gasoduto que abastece o país se não houvesse reajuste na baixíssima tarifa cobrada pelo gás russo. O contencioso gasífero entre os dois países em 2005 acabou resolvendo-se a favor da Rússia, e o governo pró-ocidental foi desestabilizado. Este episódio constitui um bom exemplo da disposição do governo russo de não mais aceitar passivamente maior avanço dos Estados Unidos e da Europa na sua área de influência.

A Rússia desenvolveu também uma política ativa de diversificação das rotas de dutos para diminuir a capacidade dos Estados Unidos de poder atrapalhar sua geopolítica da energia. Esta política tinha começado de forma tímida antes da

26. A minoria russa representava 17,3% da população ucraniana em 2001 (Eckert, 2004, p. 221).

chegada de Putin ao poder, pela assinatura de um acordo com Varsóvia em 1995, que previa a construção de Yamal 1, gasoduto capaz de assumir o transporte de 20% do total das exportações russas na direção da Polônia e, possivelmente, da Alemanha, passando por Belarus, mas não pela Ucrânia (Marchand, 2007, p. 56). A construção do Blue Stream, gasoduto que atravessa o mar Negro para ligar a Rússia e a Turquia, também se inscreve nesta política de diversificação.

Outra grande realização russa foi o gasoduto Nord Stream, passando pelo mar Báltico, que liga a Rússia (campos da Sibéria) e a Alemanha. O Nord Stream evita, assim, de passar pelos Países Bálticos e pela Polônia, aliados incondicionais dos Estados Unidos. Resultado de parceria entre a Gazprom russa e as empresas energéticas alemãs Badische Anilin und Soda-Fabrik (BASF) e E.ON, a holandesa N.V. Nederlandse Gasunie e a francesa Gaz de France (GDF), o Nord Stream foi parcialmente inaugurado em 2011. A capacidade final de transporte de 55 bilhões de m³ de gás por ano será atingida no final de 2012 (Bezat, 2011). O abandono dos planos de expansão da energia nuclear por parte da Alemanha faz com que este gasoduto apareça como a única solução viável para o abastecimento energético alemão nos próximos anos.

Outro projeto muito ambicioso da Rússia na sua tentativa de diversificação das “rotas gasíferas” é o gasoduto South Stream, que ligaria os recursos do mar Cáspio e, potencialmente, da Sibéria às Europas do Sul e do Leste, passando pela Bulgária, pela Sérvia, pela Hungria, pela Áustria e pela Itália. Concebido pela Gazprom com a italiana Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) e a francesa Électricité de France (EDF), este projeto, que está previsto para ser realizado em 2015, é muito dispendioso e muitos analistas consideram que é só uma tentativa russa de impedir a realização do gasoduto Nabucco, apoiado pelos americanos e pela Europa, mas que não associaria a Rússia. Por isso, não existe nenhuma certeza de que o South Stream seja realmente construído.

Apesar de ser eficaz no curto prazo, a estratégia russa é muito arriscada. Uma vez que cria interdependência muito forte entre a Rússia e seus principais clientes europeus. Se a Europa conseguir outra fonte de abastecimento, com o apoio dos Estados Unidos, isto fragilizaria a posição russa. Embora a passagem em grande escala para energias alternativas ao petróleo e ao gás na Europa não deva ocorrer a não ser em um futuro muito distante,²⁷ duas outras possibilidades são particularmente preocupantes do ponto de vista russo. A primeira seria o surgimento fora da Rússia de tecnologias que permitam grande barateamento do gás natural liquefeito (GNL), que pode ser transportado por navios e reduziria drasticamente o papel estratégico e econômico dos gasodutos. A outra, ainda mais preocupante, seria o

27. O ex-ministro Delfim Netto sempre dizia “o melhor substituto do petróleo é o petróleo”. Isto poderia ser dito sobre o gás natural.

desenvolvimento acelerado de técnicas de recuperação de gás capturado em rochas de xisto, que abriria a possibilidade de a Europa tornar-se autossuficiente em gás natural. Conscientes destes problemas, os russos tentam diversificar seus mercados – na Ásia, principalmente –, e a Gazprom tem investido bastante no desenvolvimento de suas tecnologias para tornar mais eficiente o transporte de GNL.

5.4 A questão dos recursos energéticos da Ásia Central

A Rússia desenvolveu na Ásia Central, desde os anos 2000, estratégia para preservar tanto seus interesses energéticos e econômicos quanto geopolíticos. Esse país tem como objetivo controlar a distribuição do gás oriundo da Ásia Central e limitar a concorrência potencial de outros países da região no mercado europeu (Kazantsev, 2008).

Nesse contexto, a Rússia assinou vários acordos com o Cazaquistão, o Usbequistão e o Turcomenistão para garantir a compra de determinadas quantidades de gás extraído destes países, assim como a modernização e a construção das redes de gasodutos para transportá-lo. A Rússia, por meio da Gazprom, está, assim, investindo para melhorar a exploração e o transporte do gás da Ásia Central. Assim, o chamado sistema de transporte Ásia Central-Centro (CAC, em inglês) para levar o gás do Cazaquistão, do Usbequistão e do Turcomenistão já foi completado. Um gasoduto, ligando outras regiões produtoras do Usbequistão e do Turcomenistão, está em projeto. Este gasoduto de 1.700 km, chamado Pré-Cáspio, permitiria transportar cerca 40 bilhões de m³ por ano, sendo 10 bilhões de m³ provenientes do Usbequistão e 30 bilhões de m³, do Turcomenistão (Gazprom, 2012).

Para conseguir assinar esses acordos, a Rússia e a Gazprom tiveram de se comprometer a adotar preços maiores de compra do gás centro-asiático maiores que aqueles pagos até então, que eram bem abaixo dos níveis internacionais. Mas a Rússia conseguiu, assim, afastar o risco que representam os projetos americanos e europeus de gasoduto através do mar Cáspio, que permitiriam transportar diretamente o gás da Ásia Central para os mercados da Europa. Nesta lógica, a Rússia, na discórdia sobre o *status* jurídico do mar Cáspio,²⁸ sempre defendeu a ideia da necessidade de acordo entre todos os países ribeirinhos para autorizar a construção de dutos que atravessassem este mar. A batalha jurídica entre os países ribeirinhos do mar Cáspio em volta desta questão torna ainda mais improvável a realização de dutos transCáspio.

28. A questão de saber se o mar Cáspio é um mar ou um lago é motivo de discórdia entre os países ribeirinhos (Irã, Rússia, Azerbaijão, Cazaquistão e Turcomenistão). Esta disputa tem grandes implicações porque, em direito internacional, as regras de exploração e repartição entre países ribeirinhos de uma extensão de água são muito diferentes se for um mar ou um lago. No caso do mar Cáspio, a posição dos países em relação à esta questão – mar ou lago – dependem dos seus interesses que evoluem segundo a descoberta de novos campos petrolíferos ou gasíferos.

A Rússia protege, assim, seu poder de barganha sobre os países europeus, abalando suas tentativas de diversificação das fontes de abastecimento em gás. Esse país procura, também, com esta estratégia, opor-se à ambiciosa política energética praticada pela China na Ásia Central.

Do ponto de vista econômico, essa aproximação da Rússia com os países da Ásia Central traz grandes vantagens, sendo que esse país enfrenta dificuldade para atender à demanda crescente de gás tanto dos países europeus quanto do seu mercado interno com o aquecimento econômico da década de 2000. O esgotamento dos campos de gás tradicionais faz com que a Rússia tenha de investir nas novas províncias gasíferas nos próximos anos. Mas estes novos campos de produção, localizados em regiões setentrionais do país, necessitam de muitos investimentos para serem explorados. Além disso, os custos de produção nestas regiões de clima extremo são bem maiores que na Ásia Central. O acordo com os países desta região afastam, então, os riscos de insuficiência da produção nacional russa para atender à sua demanda interna e aumentar as vendas de gás na Europa Ocidental. Dessa forma, permitem à Rússia adiar, pelo menos parcialmente, a realização de investimentos muito pesados para explorar os campos setentrionais do país (Locatelli, 2008).

De forma similar, a Rússia está modernizando e desenvolvendo os oleodutos entre seu território e a Ásia Central para poder adquirir e transportar o petróleo produzido na região, principalmente no Cazaquistão (Kazantsev, 2008).

O estreitamento das relações energéticas entre os países da Ásia Central e a Rússia é, enfim, muito importante do ponto geopolítico. Permite à Rússia exercer grande influência sobre os países da região, por meio do controle da comercialização de boa parte de seus recursos. A Rússia, evita, então, pelo menos por enquanto, que sua supremacia na região seja contestada pelos Estados Unidos e por seus aliados europeus. De igual modo, a Rússia consegue frear o avanço energético e geopolítico da China na Ásia Central.

6 REAÇÕES À NOVA GEOPOLÍTICA DA RÚSSIA E PERSPECTIVAS

6.1 As reações americanas à estratégia de afirmação geopolítica da Rússia

Os Estados Unidos, principalmente depois de 2003, marcaram sua forte desaprovação em relação à nova inserção geopolítica da Rússia nos anos 2000. O Council on Foreign Relations, influente *think tank* que publica a revista *Foreign Affairs* e representa o *establishment* norte-americano, difundiu, em 2006, relatório cujo título é *A direção errada da Rússia*, no qual denuncia em termos duros o “sistema político autoritário emergente” desde a chegada de Putin ao poder (Council on Foreign Relations, 2006, p. 70).

Os dirigentes americanos desenvolveram, ao longo da década de 2000, retórica de denúncia da suposta barbaridade russa na Segunda Guerra da Chechênia, com o intuito de enfraquecer a posição da Rússia no Cáucaso. Além disso, o compromisso “humanista” dos Estados Unidos contra a atuação russa na Chechênia deve ser relativizado quando se leva em conta o fato de que os americanos ignoraram o conflito enquanto, no início da presidência de Putin, eles se beneficiavam do apoio de Moscou na luta contra o terrorismo islâmico. Dessa forma, a intervenção russa no conflito da Ossétia do Sul foi qualificada de imperialista, o que é bastante irônico quando se observa a relação entre os Estados Unidos e as forças armadas da Geórgia e o comportamento dos Estados Unidos em termos de intervenções militares durante a última década (Tsygankov, 2009, p. 77).

6.2 Obama e Medvedev: algumas tentativas para melhorar as relações entre Rússia e Estados Unidos

Desde a chegada de Obama à Presidência dos Estados Unidos em 2009, a relação entre esse país e a Rússia tendeu a melhorar. A nova administração americana entendeu que era muito arriscado continuar tendo atitude hostil com a Rússia, principalmente depois da intervenção russa na Geórgia. O presidente norte-americano privilegiou, pelo contrário, a adoção de estratégia de distensão, ao menos ao nível da retórica, em forte contraste com a confrontação aberta da administração Bush depois de 2003. O vice-presidente americano Joe Biden, em discurso pronunciado durante a Conferência sobre a Segurança de Munique, em fevereiro de 2009, afirmou que tinha chegado “a hora de apertar o botão *reset*” para reconstruir boas relações entre os Estados Unidos e a Rússia (Alcaro e Alessandri, 2009).

Os Estados Unidos interromperam vários programas de política externa particularmente sensíveis para os russos. Assim, o processo de expansão da OTAN em relação a países da ex-URSS foi, por enquanto, congelado, na medida em que as candidaturas tanto da Geórgia quanto da Ucrânia²⁹ foram rejeitadas.

O pilar da nova estratégia de aproximação entre os Estados Unidos e a Rússia foi a cooperação nas questões do Afeganistão e do desarmamento, de interesse comum para os dois países. Quanto ao Afeganistão, russos e americanos concordam sobre o efeito desestabilizador que pode ter a deterioração na situação desse país sobre toda a região. Além disso, os Estados Unidos e a Rússia compartilham o mesmo interesse em impedir que o Afeganistão aumente ainda mais seu papel de base para o tráfico de drogas e de ponto de apoio ao terrorismo fundamentalista islâmico em âmbito internacional. Obama e Medvedev assinaram, em julho de 2009, acordo de colaboração para estabilizar o

29. Em votação do 3 de junho de 2010, o Parlamento da Ucrânia decidiu que o país retirava seu pedido de adesão à OTAN. Esta decisão foi motivada tanto pela vontade de melhorar as relações com a Rússia quanto pela constatação de que a candidatura ucraniana era fadada ao fracasso.

Afeganistão. Um dos principais elementos deste acordo é a criação de corredores aéreos permitindo aos Estados Unidos transportar soldados e equipamentos militares através do território russo para apoiar as operações militares no Afeganistão³⁰ (Kuchins, 2011).

Em relação ao desarmamento, avanços também foram realizados durante as presidências de Medvedev e Obama. A assinatura do Novo START, em abril de 2010, que já se mencionou, foi mais uma demonstração dos progressos das relações bilaterais entre Rússia e Estados Unidos (Bordatchev, 2010).

Mas numerosas divergências permanecem entre os Estados Unidos e a Rússia, como nas questões do escudo antimíssil, do Irã ou da suposta “promoção da democracia”. O projeto de escudo antimíssil, previa que fossem instalados radares na República Tcheca e interceptadores de mísseis na Polônia, foi abandonado sob sua forma originária. Este abandono parcial do projeto por parte dos Estados Unidos em 2009 foi interpretado como mais um elemento da estratégia de “détente” da administração Obama. Propostas formais foram feitas para a Rússia associar-se ao sistema europeu de defesa promovido pela OTAN. Mas as negociações entre Estados Unidos e OTAN, de um lado, e Rússia, do outro, não levaram a nenhum acordo. Os Estados Unidos reiteraram, no final de 2011, seu desejo de ver o escudo antimíssil ser concretizado. Assim, o embaixador americano junto à OTAN, Ivo Daalder, afirmou que “o governo Obama pretende completar o escudo antimísseis destinado a proteger aliados europeus contra o Irã, goste a Rússia ou não” (Wolf, 2011).³¹

Na questão iraniana, também, existem fortes ambiguidades nas relações entre os Estados Unidos e a Rússia. Este último país só apoia de forma parcial as sanções internacionais contra o regime de Teerã. Os russos estão tentando preservar sua posição de interlocutor entre o Irã e o resto do mundo, sendo um dos poucos países a manter laços econômicos fortes com o país, junto com a China. A Rússia desenvolveu desde 1995 parceria estratégica com o Irã para a construção de reatores nucleares civis, provocando reações muito negativas por parte dos membros da OTAN. Mas, vale lembrar que, mesmo neste caso, a posição da Rússia é muito moderada, na medida em que esta está atrasando a entrega definitiva da central nuclear iraniana de Bushehr

30. O acordo permite 4,5 mil voos americanos por ano no espaço aéreo russo.

31. É importante notar que os Estados Unidos ainda estão muito longe de ter a capacidade tecnológica de montar um escudo de tal natureza com um mínimo de eficácia. No entanto desde o programa Star Wars, no governo Ronald Reagan, este é um projeto muito importante para o complexo industrial militar americano, além de ser excelente arma diplomática, já que os Estados Unidos podem tratar este escudo como uma grande concessão e exigir alguma contrapartida tanto de aliados quanto da Rússia meramente ao anunciar que vão instalar, adiar ou cancelar a instalação do escudo contra mísseis balísticos de longo alcance, que, a rigor, simplesmente não existe. Resta saber se o atual governo russo acredita nestas coisas que ainda não existem ou simplesmente se opõe à instalação dos sistemas existentes antimísseis e antiaéreos que são perfeitamente capazes de interceptar diversos tipos de aviões e mísseis russos táticos de menor alcance.

há vários anos, como parte de estratégia para impedir o Irã de desenvolver programa nuclear militar. Dessa forma, os russos ainda não entregaram os mísseis antiaéreos S300 encomendados pelo Irã em 2007. Esta atitude se justifica porque, do ponto de vista geopolítico, a Rússia não quer ter uma nova potência nuclear na sua fronteira. Mas, no entanto, é essencial para a Rússia, bem como para a China, impedir que os Estados Unidos e seus aliados ocidentais exerçam qualquer tipo de influência sobre o Irã, país-chave entre a Ásia e o Oriente Médio (Lesvesque, 2010). Economicamente, isto significaria, também, que os Estados Unidos poderiam desenvolver infraestrutura de integração entre a região do mar Cáspio e zonas controladas pelo Ocidente, representando assim o maior temor dos russos a construção de gasodutos e oleodutos que levariam diretamente para os mercados ocidentais a produção centro-asiática sem passar pelo controle russo.

A questão do escudo antimíssil da OTAN na Europa permanece grande fonte de discórdia entre os Estados Unidos e a Rússia. Os Estados Unidos, em vez de abandonarem totalmente seu projeto, como pede a Rússia, associam cada vez mais países europeus a este. A Rússia propôs a ideia de cooperação com esta organização para a criação de um escudo antimíssil europeu, mas esta opção foi descartada pelos Estados Unidos e pela OTAN, que preferem dois sistemas de defesa “independentes, mas coordenados”. A Rússia, por meio do então presidente Medvedev, pediu em 2011 garantias legais aos Estados Unidos para que os mísseis não sejam, pelo menos, apontados para o território russo, exigência descartada por Obama. A Rússia percebe, então, esta ampliação do escudo antimíssil da OTAN como limitação do seu potencial estratégico e ameaça para sua segurança. Putin afirmou, assim, em fevereiro de 2012 que não existe hoje ameaça oriunda do Irã ou da Coreia do Norte. Atualmente, a defesa antimíssil americana na Europa tem certamente como objetivo neutralizar o potencial nuclear russo (Le Bouclier..., 2012).

A atitude russa durante a recente guerra civil na Líbia forneceu outro exemplo do relativo não alinhamento russo em relação às posições europeias e americanas. Embora a Rússia não tenha vetado a resolução inicial de intervenção no Conselho de Segurança da ONU – provavelmente, devido à forte impopularidade do coronel Muammar Khadafi na maioria dos demais países árabes, neste período recente de revoltas populares em toda a região –, contestou a forma e a intensidade da intervenção americano-europeia e esperou a saída de Khadafi de Trípoli para reconhecer o Conselho Nacional Líbio. O posterior veto russo às sanções propostas pelos Estados Unidos contra a Síria também ilustra estas tensões.

Finalmente, a onda de contestação que seguiu as eleições para o Parlamento russo de dezembro de 2011 foi muito superdimensionada pela mídia internacional, que teve grande dificuldade em explicar o porquê da vitória com grande maioria de Putin no primeiro turno das eleições presidenciais de 2012.³² A cobertura internacional altamente viesada da oposição ao presidente russo foi mais uma oportunidade de ver a volta das tensões entre a Rússia e os Estados Unidos. Vários dirigentes russos e até o próprio Putin afirmaram que os protestos faziam parte de uma estratégia desestabilizadora dos Estados Unidos contra o atual regime russo.³³

6.3 Considerações finais

Como se viu neste trabalho, a despeito da retórica de propaganda ocidental e também da retórica nacionalista do governo russo, a posição geopolítica russa é de grande vulnerabilidade. A expansão da OTAN e da UE, o apoio aberto dos Estados Unidos às “revoluções coloridas” – inclusive, tentando fomentar uma ou várias destas no território da Rússia –, assim como a tentativa de enfraquecer o poder econômico e geopolítico dos gasodutos russos tardiamente nos anos 2000, finalmente levaram o governo russo a adotar uma política de tentar colocar limites ao projeto americano para a Rússia no âmbito de sua estratégia geopolítica global de enfraquecimento de potências regionais e controle do acesso a reservas estratégicas de recursos energéticos mundiais. O chamado *reset* das relações entre a Rússia e os Estados Unidos não significa o abandono dos objetivos gerais americanos, e sim a percepção de que a Rússia aprendeu a dizer não e que é necessário defender os interesses americanos de forma menos agressiva e tentar utilizar mais o *soft power* americano.

Como é altamente improvável que haja mudança na estratégia geopolítica global dos Estados Unidos em um futuro próximo, a Rússia deve, também, até pela vitória de Putin na eleição de 2012, continuar praticando nos próximos anos sua estratégia de afirmação de política externa independente em relação aos objetivos dos Estados Unidos, da OTAN e da UE, ao mesmo tempo em que sua economia se integra cada vez mais com seus parceiros na Europa Ocidental.

32. Putin foi eleito com 63,6% dos votos nas eleições presidenciais de 4 de março de 2012.

33. Até mesmo analistas pró-americanos insuspeitos, como Shleifer e Treisman (2011), chamam atenção para o exagero sistemático e deliberado das críticas ao autoritarismo da política interna na Rússia pelos Estados Unidos, que eles consideram diplomaticamente contraproducente do ponto de vista do objetivo supostamente liberal da política externa americana, que eles não questionam. Treisman (2011) menciona o exemplo das organizações não governamentais (ONGs) pró-americanas, como a Freedom House, que fazem alegações absurdas como a de que o grau atual de liberdade de imprensa na Rússia seria igual ao do Iêmen, em que há uma ditadura e a lei islâmica é vigente.

REFERÊNCIAS

- ADOMEIT, H. **La politique russe de l'Allemagne**. Paris: Ifri; Centre Russie/NEI, 2005.
- ALCARO, R.; ALESSANDRI, E. **Re-setting US-EU-Russia relations: moving beyond rhetoric**. Rome: Istituto Affari Internazionali, 2009.
- BAYOU, C. Les relations Russie Union-Européenne: vers quelle Intégration? **Courrier des Pays de l'Est**, Paris, n. 1.017, p. 4-16, May 2002.
- _____. Etats Baltes-Russie: un authentique dialogue de sourds. **Courrier des Pays de l'Est**, Paris, n. 1.048, p. 15-29, 2005.
- BEZAT, J. Gazprom s'affirme en acteur global de l'énergie. **Le Monde**, Paris, 8 nov. 2011.
- BORDATCHEV, T. **Géorgie, Obama, crise économique: quels Impacts sur la Relation Russie-UE?** Paris: Ifri; Centre Russie/NEI, 2010.
- BRAUN, A. **L'OTAN et la Russie: perceptions des menaces après la Géorgie**. Paris: Ifri; Centre Russie/NEI, 2009.
- BRZEZINSKI, Z. **The grand chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives**. New York: Basic Books, 1997.
- COHEN, S. The Eurasian convergence zone: gateway or shatterbelt? **Eurasian Geography and Economics**, v. 46, n. 1, p. 1-22, Jan.-Feb. 2005.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Russia's wrong direction: what the United States can and should do**. New York: Council on Foreign Relations, 2006. (Independent Task Force Report, n. 57).
- CRANE, K. *et al.* **Russian foreign policy: sources and implications**. Arlington: Rand Corporation, 2009.
- DAFFLON, D. **L'avenir de Kaliningrad dans la nouvelle Europe: isolement ou intégration?** Genève: Institut Européen de l'Université de Genève, 2004. Disponível em: <<http://www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/DAFFLON.pdf>>.
- DAUCE, F. **L'État, l'Armée et le citoyen en Russie post-soviétique**. Paris: L'Harmattan, 2001.
- DOCUMENTATION FRANÇAISE. **Le désarmement: des accords bilatéraux**. Paris, 2011.
- ECKERT, D. **Le monde russe**. Paris: Hachette, 2004.
- EN OSSETIE du Sud, Moscou a empêché l'élargissement de l'OTAN (Medvedev). **Ria Novosti**, Moscou, 21 nov. 2011.

EUROPEAN COMMISSION. **Russia**: main economics indicators. Bruxellas: European Commission, 2011. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/russia/>>.

FAWN, R. **Realignments in Russian foreign policy**. London: Franck Cass Publishers, 2003.

FEDERAL STATE STATISTICAL SERVICE. **Russia in figures**. Moscou: Federal State Statistical Service, 2012. Disponível em: <<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite.eng/figures/population/>>.

FIORI, J. L. O poder dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. *In*: _____. (Org.) **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

_____. Prefácio. *In*: **O poder global**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007a.

_____. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. **Oikos**, Rio de Janeiro, ano VI, n. 8, 2007b.

_____. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

GAZPROM. **Gas Purchases**. Moscou: Gazprom, 2012. Disponível em: <<http://www.gazprom.com/production/central-asia/>>.

GOMART, T. L'Europe marginalisée. **Politique Internationale**, Paris, n. 118, 2008.

HOSSEIN-ZADEH, I. **The political economy of U.S. militarism**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

IHEDN – INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE DEFENSE NATIONALE. **L'Union Européenne et la Russie après la Guerre de Géorgie de 2008**: bilan et perspectives? Paris, 2009.

KAZANTSEV, A. Russian policy in Central Asia and the Caspian Sea region. **Europe-Asia Studies**, v. 60, n. 6, p. 1.073-1.088, Aug. 2008.

KILE, S. N. Nuclear arms control and non-proliferation. *In*: SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Sipri Yearbook**: armaments, disarmament and international security. Stockholm: Sipri, 2011.

KUCHINS, A. Putin's return and Washington's reset with Russia. **Foreign Affairs**, New York, v. 90, 29 Sept. 2011. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/68310/andrew-kuchins/putins-return-and-washingtons-reset-with-russia>>.

LACOSTE, Y. La Russie, 10 ans après. **Herodote**, Paris, n.104, 2002.

_____. **Géopolitique**: la longue histoire d'aujourd'hui. Paris: Larousse, 2006.

LEÃO, R. P. F.; MARTINS, A. R. A.; NOZAKI, W. V. A ascensão chinesa e a nova geopolítica e geoeconomia das relações sino-russas. *In*: ACIOLY, L.; LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C. (Org.) **China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

LE BOUCLIER antimissile américain vise la Russie, selon Poutine. **Ria Novosti**, Moscou, 3 févr. 2012.

LEMONIER, K. La flotte russe de mer noire à Sebastopol: une “forteresse impériale” au sud? **Herodote**, Paris, n.138, p. 66-78, 2010.

LEVESQUE, J. Valse confuse entre Moscou et Téhéran. **Le Monde Diplomatique**, Paris, juil. 2010.

LO, B. **Russian foreign policy in the post-soviet era: reality, illusion and mythmaking**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

_____. **Axis of convenience: Moscow, Beijing and the new geopolitics**. London: Chatham House & Washington; Brookings Institution Press, 2008.

LOCATELLI, C. Les enjeux politiques des hydrocarbures de la Caspienne et de la Russie. *In*: DIDOT, B.; CORDELLIER, S.; CHABROL, L. (Coord.). **L'Etat du monde 2006**. Paris: La Découverte, 2006.

_____. **Gazprom's export strategies under the institutional constraint of the Russian gas market**. Grenoble: LEPII, 2008. (Cahiers de Recherche, n. 6).

MANKOFF, J. **Russian foreign policy: the return of great power politics**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2009.

MARCHAND, P. **Atlas géopolitique de la Russie: puissance d'hier, puissance de demain?** Paris: Autrement, 2007.

_____. **Géopolitique de la Russie**. Paris: Ellipses, 2008.

MATELLY, S. Un nouvel aplomb sur la scène internationale? La Russie et l'OMC: un intérêt réciproque mais des enjeux contradictoires. **Revue internationale et stratégique**, Paris, n. 68, p. 133-141, 2007.

MEDEIROS, C. A. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. *In*: FIORI, J. L. (Org.) **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. A economia política da transição na Rússia. *In*: ALVES, A. G. M. P. (Org.) **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.

MONAGHAN, A.; ROSSINI, A. La Russie, l'OTAN et l'Union Européenne: triangle de sécurité européenne ou nouvelle "entente"? **Politique étrangère**, Paris, n. 5, p. 207-220, 2007.

NATION, R. C. **Redémarrage des relations russo-américaines**: premiers résultats. Paris: Ifri; Centre Russie/NEI, 2010.

NOEL, P. Beyond dependance: how to deal with Russian gas. **Policy Brief**, Brussels, Nov. 2008.

PFLIMLIN, E. Dépenses militaires: les pays émergents relancent la course aux armements. **Le Monde**, Paris, 23 févr. 2012.

PUTIN says protective measures for agricultural equipment producers possible. **Itar-TASS**, Moscow, 21 Dec. 2011.

PROTASOV, V. **EU-Russia gas relations**: a view from both sides. Cleveland: International Association for Energy Economics, 2010.

RADVANYI, J. **Atlas géopolitique du Caucase**: Russie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan – un avenir commun possible? Paris: Editions Autrement, 2009.

ROUBINSKI, Y. La Russie et l'OTAN: une nouvelle étape? **Politique Etrangère**, Paris, v. 62, n. 4, p. 543-558, 1997.

RUCKER, L. La politique étrangère russe. **Courrier des Pays de l'Est**, Paris, n. 1.038, p. 24-41, 2003.

RUTTAN, V. W. **Is war necessary for economic growth?** Military procurement and technology development. New York: Oxford University Press, 2006.

SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

_____. A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SHLEIFER, A.; TREISMAN, D. Why Moscow says no: a question of Russian interest, not psychology. **Foreign Affairs**, New York, v. 90, n. 1, 2011.

SCHUTTE, G. Economia de petróleo e gás: a experiência russa. In: PINELI ALVES, A. G. M. (Org.). **Uma longa transição**: vinte anos de transformações na Rússia. Brasília: Ipea, 2011.

TREISMAN, D. **The return**: Russia's journey from Gorbachev to Medvedev. New York: Free Press, 2011.

TSYGANKOV, A. P. **Russophobia**: anti-Russian lobby and american foreign policy. New York: Palgrave MacMillan, 2009.

VITUNIC, B. **Enclave to enclave**: Kaliningrad between Russia and the European Union. New York: University of Columbia, 2003. Disponível em: <<http://ece.columbia.edu/research/intermarium/vol6no1/enclave.pdf>>.

WALLERSTEIN, I. **O que quer Putin?**Binghamton: Fernand Braudel Center; Binghamton University, 2007. Disponível em: <<http://www2.binghamton.edu/fbc/archive/221pr.htm>>.

WOLF, J. EUA ignoram pressão russa e mantêm escudo antimísseis. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 dez. 2011.

A RÚSSIA COMO GRANDE POTÊNCIA E A PARCERIA ESTRATÉGICA COM A CHINA

Gabriel Pessin Adam*

1 INTRODUÇÃO

Detentoras de culturas tão ricas quanto diferentes entre si, dotadas de um passado no qual se conjugam conquistas notáveis e dominações imperiais com derrotas igualmente memoráveis e subjugação a forças externas, Rússia e China inegavelmente estão incrustadas em algumas das mais importantes páginas da história do sistema internacional. Não é de outro tipo o protagonismo regional e global que procuram desempenhar na atualidade, cada uma com suas táticas e estratégias. Nesta busca, assim como muitas vezes antes, Moscou e Pequim parecem destinadas a estar uma nos planos da outra.

O primeiro elemento que pode ser citado como fator de aproximação de russos e chineses é a geografia. A Rússia possui o maior território do planeta (17.075.400 km²), o qual está espalhado entre a Europa e a Ásia, condição que permite considerar o país como eurasiático por excelência. Por sua vez, a China, com 9.396.960 km², é o terceiro país mais extenso do mundo e o primeiro entre os Estados da Ásia, tamanho proporcional ao seu poder no continente hoje. Até pouco tempo, durante a Guerra Fria, as fronteiras russo-chinesas eram superiores a 7.100 km. O surgimento dos países da Ásia Central com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) diminuiu a fronteira comum para 4.300 km, extensão que permanece bastante significativa. Enclausurada, a Mongólia serve perfeitamente de país-tampão entre os dois gigantes. Para além dos dados objetivos, não resta dúvida de que a China é o país mais importante ao sul da Rússia, ao mesmo tempo que a Rússia desempenha idêntico papel ao norte chinês. Esta relevância cruzada foi fortalecida ao longo dos séculos pela ocorrência de importantes fatos históricos, alguns marcados por períodos de amizade e alianças, outros recheados de desconfiança, rivalidades e rusgas pontuadas por conflitos. Ou seja, uma parcela da riqueza histórica de Rússia e China antes referida tem a influência

* Membro do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor de relações internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), *campus* Sul.

direta do vizinho do sul ou do norte. Como se observa, tanto a geografia quanto a história colaboram para que a indiferença seja um dos únicos sentimentos dificilmente vislumbrados nas relações russo-chinesas.

Os eventos do início do século XXI reforçaram a ideia de essencialidade da China nos cálculos de política externa realizados no Kremlin. Por tal motivo, é plenamente justificada a investigação das relações russo-chinesas contemporâneas, tema deste capítulo. O ponto de vista adotado será o de Moscou; logo, a pergunta que se deseja investigar pode ser assim formulada: de que modo a China está inserida na política externa russa e nos objetivos regionais e sistêmicos de Moscou? Desde já, cabe ressaltar que a complexidade inerente ao objeto de análise e os limites deste tipo de pesquisa exigem que seja feita uma seleção de temas abordados, entre os vários outros existentes nas relações estudadas.

O desenvolvimento deste capítulo se inicia com uma descrição dos objetivos russos nos âmbitos regional e sistêmico, instâncias que não somente estão entrelaçadas, mas também estabelecem as potencialidades efetivas da Rússia de atingir suas metas. Como poderá ser percebido, as táticas russas sofreram pequenas alterações, fruto das reações do Kremlin aos eventos ocorridos no sistema internacional. Os governos observados serão os de Vladimir Putin (2000 a 2008) e de Dmitri Medvedev (2008-2012).

Após, realizar-se-á um esforço de retomar alguns fatos históricos das relações russo-chinesas. A atenção será dirigida para os últimos sessenta anos. A escolha do período referido deve-se ao fato de residir na Guerra Fria a origem de muitos dos desdobramentos do sistema internacional que ainda hoje influenciam os planos russos. Além disto, a dinâmica de aproximação e afastamento entre Rússia e China vislumbrada desde então ajuda a compreender o relacionamento atual dos dois países.

Na sequência, será analisada a parceria estratégica estabelecida entre Rússia e China, o que constitui o cerne da pesquisa. O objetivo é investigar a natureza de tal arranjo, quais os objetivos russos que o permeiam, como Moscou o enxerga e como ele se imiscui em seus cálculos de política externa, sobretudo geopolíticos. Com o intuito de aprofundar o debate proposto, a abordagem dos temas destacados será realizada em três níveis: bilateral, regional e sistêmico.

Por fim, será feito um exercício de predição, a fim de procurar entender o que esperar da parceira estratégica estudada no novo governo de Vladimir Putin, iniciado em maio de 2012.

2 RÚSSIA: GRANDE POTÊNCIA EM UMA ORDEM MULTIPOLAR

Logo no primeiro ano de Vladimir Putin como presidente russo, foi aprovado, no dia 28 de junho de 2000, o Conceito de Política Externa da Federação Russa. O documento se juntou ao Conceito de Segurança Nacional da Federação Russa, publicado via decreto presidencial em 24 de janeiro de 2000.¹ A relevância destes documentos reside nas percepções neles contidas acerca do sistema internacional e do papel que a Rússia deveria desempenhar em tal arena. Ao compará-los com os atos desempenhados por Moscou e com os discursos dos governantes russos voltados à cena internacional ao longo dos anos, no mais das vezes, é possível deparar-se com similitudes que permitem classificá-los como efetivos “guias gerais” da política externa russa.

Em ambos os documentos, a visão do sistema internacional que se sobressai é de uma arena na qual dois caminhos divergentes são delineados. No Conceito de Segurança Nacional, esta dicotomia é exposta de forma clara.

A situação no mundo é percebida como sendo de uma dinâmica transformação do sistema das relações internacionais. Duas tendências mutuamente excludentes a dominam agora que a era da confrontação bipolar acabou.

A primeira tendência é observada no fortalecimento da posição política e econômica de um considerável número de Estados e de suas associações integradas, e na implementação de mecanismos de condução multilateral dos processos internacionais. A Rússia irá facilitar o desenvolvimento de uma ideologia de criação de um mundo multipolar com estas bases.

A segunda tendência é vista na tentativa de criar uma estrutura de relações internacionais baseada na dominação da comunidade internacional por parte dos países ocidentais desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos, a qual pressupõe a solução unilateral de problemas cruciais da política global, sobretudo o uso da força militar, em violação das normas fundamentais do direito internacional (Rússia, 2000a, seção I).

No Conceito de Política Externa da Federação Russa, a tendência à unipolaridade é caracterizada como uma ameaça ao Estado russo:

novos desafios e ameaças aos interesses nacionais da Rússia estão emergindo da esfera internacional. Há uma crescente tendência em direção ao estabelecimento de uma estrutura de mundo unipolar com domínio econômico e de poder dos Estados Unidos. Na resolução das principais questões de segurança internacional, as fichas estão sendo colocadas em instituições e fóruns ocidentais de composição limitada e no enfraquecimento do papel do Conselho de Segurança da [Organização das Nações Unidas] ONU (Rússia, 2000b, seção II).

1. Apesar de ter sido eleito presidente russo somente em março de 2000, desde o primeiro dia daquele ano ele já exercia o cargo interinamente, acumulando-o com o de primeiro-ministro, devido à renúncia de Boris Yeltsin, em 31 de dezembro de 1999.

Conforme se depreende dos documentos oficiais citados, a promoção da multipolaridade no sistema internacional passou a ser a principal estratégia da política externa russa. Para entender o porquê disto, é preciso retroceder dez anos na análise. Os anos 1990 assistiram ao encolhimento da Rússia no panorama global. Tratada pelos países ocidentais, sobretudo os Estados Unidos e os membros da União Europeia, como um Estado herdeiro da “derrota” soviética na Guerra Fria, a Federação Russa aos poucos perdeu a influência que a URSS possuía na Europa Central e no Leste Europeu. Um dos sinais disto foram as Guerras Balcânicas, nas quais a antiga Iugoslávia foi seguidamente partida,² tendo-se sempre a Sérvia, aliada russa, como país a ser enfrentado por norte-americanos e europeus, e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como salvadora de uma União Europeia que não conseguia resolver sozinha os problemas do continente europeu. O alargamento da própria OTAN para o leste, abarcando Estados que pertenceram ao Pacto de Varsóvia, é outro indicativo do afastamento da Rússia de uma região que a URSS controlava indiretamente no período da Guerra Fria. Somadas estas derrotas com as crises internas – políticas, econômicas e institucionais – sofridas pelo país durante quase todo o governo Yeltsin (1991-1999), a Federação Russa estava bastante fragilizada às vésperas do novo século.

Os Estados Unidos, por sua vez, mantiveram sua condição de superpotência. George W. Bush anunciou em discurso o começo de uma nova ordem mundial (Bush, 1998, p. 132). Declaradamente de paz e prosperidade entre os povos, a nova ordem na verdade expunha o objetivo norte-americano de se solidificar como única potência de escala global, o que foi exposto no plano do Pentágono denominado Dominância de Todo Espectro (Full Spectrum Dominance).³ É precisamente a nova ordem mundial propagada por Washington e seu unilateralismo inerente, que se tornaria ainda mais explícito durante o governo de George W. Bush (2001-2008), o objeto de denúncia do Conceito de Política Externa Russa de 2000. A capacidade dos EUA de estabelecerem a hegemonia pretendida é motivo de debate. A confiança do governo norte-americano no poderio do país é contrastada por autores que apontam um declínio do poder de Washington, tais como Giovanni Arrighi (2003), Immanuel Wallerstein (2004) e Emmanuel Todd (2003). A despeito da discussão acerca do futuro dos EUA, hoje o país mantém o posto de principal economia do mundo, mesmo com as fragilidades expostas na crise de 2008, e permanece com o maior poderio militar do planeta.

No tocante à Rússia, a existência ou inexistência de uma decadência relativa dos EUA não altera o fato de que Moscou não conseguiu reeditar o poder da URSS. Contudo, mesmo sem ser uma superpotência, a Federação Russa,

2. A partição final da Iugoslávia apenas se encerrou com a declaração de independência do Kosovo, em 2008, até hoje questionada por sérvios e russos.

3. Ver Engdahl (2009).

na visão de Putin e seu grupo, reúne condições para ser uma grande potência. Em face deste cenário, é muito mais vantajoso ser uma grande potência entre pares que uma grande potência num cenário dominado por uma superpotência. Daí a repetida defesa de uma ordem multipolar. Ademais, os documentos russos citados apontam para a crença russa de que o excedente de poder norteamericano é um fator que pode unir as grandes potências – consolidadas ou aspirantes – interessadas em contrabalançar o peso de Washington no cenário internacional a partir da construção de uma ordem multipolar.

As condições russas para se consolidar como uma grande potência igualmente foram indicadas no Conceito de Segurança Nacional da Federação Russa e no Conceito de Política Externa de 2000.

A Rússia é um dos maiores países do mundo em extensão, com uma longa história e tradições culturais ricas. Apesar de sua complicada situação internacional e seus problemas internos, objetivamente continua a desempenhar um papel importante nas dinâmicas mundiais, tendo em vista seu considerável potencial econômico, militar e de pesquisa tecnológica, e sua condição única no continente eurasiático (Rússia, 2000a, seção I).

O Conceito de Política Externa de 2000 é mais explícito quanto aos problemas que deveriam ser resolvidos pelo governo.

A Rússia possui potencial real de garantir a si mesma uma posição digna no mundo. Para tanto, são de decisiva importância o fortalecimento do Estado russo, a consolidação da sociedade civil e a rápida transição para um crescimento econômico estável. (...) A Federação Russa está perseguindo uma política externa independente e construtiva. Ela é baseada na consistência, na previsibilidade, e em um pragmatismo mutuamente vantajoso (Rússia, 2000b, seção II).

Das citações realizadas, dois elementos complementares que estiveram na pauta da política externa russa nos governos Putin e Medvedev podem ser extraídos: excepcionalidade eurasiática russa e pragmatismo. Dada a importância de ambos, cabe dedicar algumas linhas a cada um deles. De antemão, vale destacar que o eurasiatismo em destaque diz respeito à posição geográfico-estratégica russa, e não à corrente de pensamento homônima originária no país. Desde o reinado de Pedro, o Grande (1682-1725), época em que a Rússia sedimentou uma política externa assertiva na Europa, tradicionalmente foi estabelecido um balanceamento dos interesses russos entre Ocidente e Oriente.⁴ A Europa permaneceu como centro do sistema internacional desde as Grandes Navegações do século XVI até meados do século XX – o período colombiano, para o geopolítico britânico Halford Mackinder. Além disso, as maiores ameaças à Rússia vieram de potências

4. Pedro, o Grande, embora seja considerado um ocidentalista por excelência, não descuidou do vetor oriental do expansionismo russo.

euro-atlânticas: França de Napoleão, Império Britânico, Alemanha de Hitler e Estados Unidos. Assim, naturalmente, as atenções e as preocupações russas no decorrer dos séculos penderam mais para o Ocidente. Contudo, o fato de a maior parte de seu território, bem como boa parcela dos recursos naturais estratégicos, estar localizada no continente asiático impele os governantes russos a não esquecerem o flanco oriental do país.

No início de seu primeiro mandato, Putin declarou que a Rússia era um país europeu por excelência, o que levou a crer que a política externa de seu governo repetiria a de Yeltsin, a qual privilegiara sobremaneira os países ocidentais, especialmente entre 1991 e 1996. Entretanto, na prática, como o Conceito de Política Externa de 2000 indicara, o governo Putin buscou uma revalorização do vetor oriental das relações exteriores do país, o que já fora tentado, dentro das possibilidades da época, por Yevgeni Primakov, quando chanceler russo entre 1996 e 1998. Atualmente, reafirmar a condição eurasiática russa também significa apresentar o país como um elo natural entre as economias da União Europeia, hoje em dificuldades, e as potências emergentes da Ásia, sobretudo China e Índia.

O pragmatismo significava que a Rússia passaria a tratar com qualquer país do sistema internacional, independentemente de sua forma de governo ou de seu passado em relação a Moscou. A motivação do Kremlin seria unicamente os interesses do Estado e da sociedade russa. Tal prerrogativa de política externa pode ser associada com a aproximação com os Estados asiáticos, pois estes, na sua maioria, não são praticantes da democracia do tipo ocidental. Ao se declarar respeitadora do princípio de não intervenção em assuntos internos de outros países, a Rússia se distanciava da postura por vezes arrogante da União Europeia e, principalmente, dos EUA, que arvoraram para si a condição de guardiões – seletivos – da democracia no sistema internacional, elemento justificador de suas declaradas intervenções humanitárias.

A atitude russa possuía raízes em uma análise correta da conjuntura internacional. A busca da multipolaridade obviamente não seria apoiada pelos EUA. Quanto à União Europeia, após o início da Guerra do Iraque, houve uma pequena cizânia na aliança euro-atlântica, diante da negativa de apoio de Alemanha e França à invasão comandada por Washington sem mandato outorgado pela ONU. A Rússia estava atenta ao fato e – lançando mão de uma de suas “armas” mais poderosas, sua vasta capacidade de exportar recursos energéticos – procurou alargar a fenda aberta pela política externa agressiva do governo de George W. Bush. A estratégia rendeu frutos, como a negativa de ingresso da Ucrânia e da Geórgia na OTAN em 2008. Todavia, eventos posteriores – como a crise econômica que assola o mundo desde 2008, o reconhecimento da independência do Kosovo e a reação ocidental à Primavera Árabe – demonstraram que a

Europa Ocidental continua bastante atrelada aos EUA, fundamentalmente por questões de segurança, como na época da Guerra Fria. Ademais, a recusa dos países europeus de discutir a proposta russa de um novo sistema de segurança para o continente (Tratado de Segurança Europeia), assim como o silêncio destes diante da expansão para o leste da OTAN e da meta norte-americana de colocar um escudo de mísseis antibalísticos no Leste Europeu, aumentou a sensação russa de ser vítima de um cercamento promovido pelos EUA e tacitamente aceito pela União Europeia. Assim sendo, a defesa da multipolaridade encontraria parceiros mais fiéis nas potências emergentes, como o BRICS (formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e em países que desafiam, ao seu modo e dentro de suas capacidades, o *status quo*, como Venezuela e Irã, por exemplo. Não por acaso, entre as potências emergentes no sistema internacional, duas estão localizadas na Ásia (Índia e China)⁵ e apenas uma reúne condições mais claras de alçar-se à condição de superpotência (China).

Levados tais fatos em consideração, assim como a renovação da disputa pelo continente eurasiático travada no sistema internacional, não causa espécie que a revitalização do vetor oriental da política externa russa prevista no Conceito de Política Externa de 2000 tenha sido posta em prática desde 2001. No atual Conceito de Política Externa da Federação Russa, aprovado pelo presidente Dmitri Medvedev em julho de 2008, o Kremlin faz novamente referência à ordem multilateral que almeja; desta feita, incluindo textualmente as potências emergentes e dando destaque às parcerias provenientes da Ásia.

A Rússia concede grande importância à melhora no manejo do desenvolvimento mundial e no estabelecimento de um sistema internacional autorregulado, um esforço que requer uma liderança coletiva por parte dos principais Estados, os quais devem ser representativos em termos geográficos e civilizacionais, e total respeito ao papel central e coordenador da ONU. Para atingir tais fins, a Rússia se engajará ainda mais em grupos como o Grupo dos Oito, e em seu diálogo com seus tradicionais parceiros, a Troika (Rússia, Índia e China) e os quatro BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), assim como será mais efetiva no uso de outras estruturas e locais informais de diálogo (Rússia, 2008).

Em todo o documento, é possível identificar uma Rússia mais autoconfiante, que em algumas passagens se denomina como um dos “centros influentes do mundo moderno”. Sua segurança, inclusive, lhe permite criticar a postura das potências ocidentais de modo explícito.

5. O Brasil é, sem dúvida, o país mais importante da América do Sul, continente que tem obtido sucesso na busca de maior autonomia em relação aos EUA, os quais, por sua vez, tentam manter a velha Doutrina Monroe em funcionamento. A África do Sul é o principal país da África Subsaariana e um dos maiores incentivadores da União Africana. Apesar do inegável crescimento de ambos, ainda é incerto se conseguirão sobrepujar a condição de potências regionais. Além disto, possuem a desvantagem de estarem mais afastados geograficamente e historicamente do continente eurasiático.

Na medida em que os constrangimentos da confrontação bipolar estão sendo ultrapassados, a diversidade cultural e civilizacional do mundo moderno está crescentemente em evidência.

A reação à perspectiva de perda pelo Ocidente histórico de seu monopólio na dinâmica global encontra sua expressão, em particular, na continuada política efetiva e psicológica de “contenção” da Rússia, incluindo, para tal propósito, o uso de uma abordagem seletiva da história, em primeiro lugar no que diz respeito à II Guerra Mundial e ao pós-Guerra (Rússia, 2008, seção II).

Cabe ressaltar que a valoração dos países asiáticos na política externa de forma alguma significou um abandono das interações com os países da Europa e até mesmo com os EUA, uma vez que estas continuam sendo muito importantes para a Rússia. A meta russa é manter uma política externa multivetorial, aproveitando sua posição eurasiática, conforme referido nos Conceitos de Política Externa de 2000 e 2008.⁶ Na prática, desde o fim da URSS, o vetor ocidental da política externa russa continua com maior peso nos cálculos do país do que o oriental, mesmo que esta diferença tenha diminuído sensivelmente nos últimos anos e tenda a continuar caindo. O incremento das relações russas com o continente asiático passa pela parceria estratégica estabelecida com a China em 2001, o que será abordado adiante. Contudo, antes de ingressar na análise da parceria russo-chinesa, cumpre resgatar o caminho transcorrido até que ela fosse firmada.

3 RÚSSIA E CHINA: DA REAPROXIMAÇÃO À PARCERIA ESTRATÉGICA

O entendimento das relações russo-chinesas da atualidade exige que se retroceda aos eventos ocorridos na última metade do século XX. No ano de 1949, Mao Zedong liderou a Revolução Chinesa, cujo resultado foi o estabelecimento da República Popular da China (RPC), socialista como a URSS.

A transformação do maior país da Ásia em um Estado socialista impactava diretamente a dinâmica da incipiente Guerra Fria, supostamente garantindo uma grande vantagem a Moscou, pois, até aquele momento, a China, comandada pelo Partido Kuomintang, era considerada uma aliada norte-americana na Ásia. A participação direta do Exército chinês ao lado da Coreia do Norte na Guerra da Coreia (1950-1953), o auxílio econômico e técnico imediatamente prestado à China a partir de 1949 pela URSS e, especialmente, a assinatura do Tratado Sino-Soviético de Amizade, Aliança e Mútua Assistência (1950) pareciam confirmar as previsões favoráveis ao bloco comunista.

6. Em artigo escrito no ano de 2006, intitulado *The rise of Asia, and the Eastern vector of Russia's foreign policy*, o chanceler russo Sergei Lavrov foi enfático ao asseverar a multivetorialidade da política externa russa. Afirmou que uma orientação multifacetada é uma das características-chave da política externa do país, e que cada um dos vetores (ocidental e oriental) é valioso por si mesmo. Também assegurou que as relações russas com o Ocidente e o Oriente não são excludentes, nem compensatórias (Lavrov, 2006, p. 69).

Todavia, a parceria sino-soviética durou apenas uma década, se tanto. Após a morte de Josef Stálin, a relação dos dois gigantes socialistas começou a se deteriorar. Os motivos são vários, e vão desde uma forte antipatia mútua entre Mao e o sucessor de Stálin, Krushev, até questões mais profundas. No plano geográfico, a China almejava a revisão das fronteiras entre os dois países, que refletiam conquistas territoriais da Rússia czarista. No aspecto ideológico, Mao acreditava que as políticas revisionistas implementadas por Krushev maculavam não somente a imagem de Stálin, mas também os princípios do comunismo em geral. Além disto, passado o período de estabilização da Revolução Chinesa, Pequim passou a ansiar por uma posição de paridade com a URSS no bloco socialista, o que não era admitido pelo Kremlin. O descontentamento chinês com esta situação crescia à medida que se aprofundava a *détente* entre EUA e URSS. Tal política era vista tanto como uma capitulação dos soviéticos ao imperialismo capitalista, justamente quando a URSS avançava no campo militar e no da tecnologia espacial, quanto uma tentativa de Moscou e Washington de congelarem o sistema internacional na estrutura bipolar que os beneficiava (Calvocoressi, 2011, p. 138). Ainda no tocante ao contexto sistêmico, visões do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) e do Partido Comunista da China (PCC) acerca dos apoios aos movimentos revolucionários e do futuro do comunismo mundial eram dissonantes. Pequim também ficou decepcionada com a posição adotada por parte de Moscou na disputa sino-indiana de 1959, considerada como de suporte a Nova Déli. Em agosto de 1960, a cizânia entre a URSS e a RPC ficou evidente quando o Kremlin ordenou que 12 mil técnicos soviéticos fizessem suas malas e voltassem para casa com os projetos que estavam desenvolvendo. O fato marcou o fim do auxílio soviético à China iniciado em 1949. Contudo, o rompimento formal entre os aliados foi formalizado somente em 1963. Seis anos depois, houve uma disputa territorial em torno do rio Ussuri, o que tensionou ainda mais as relações e motivou o deslocamento de tropas soviéticas para o extremo oriente do país (*op. cit.*, p. 138).

No início dos anos 1970, entrou em curso um dos eventos mais marcantes da Guerra Fria: o estabelecimento da Diplomacia Ping-Pong entre China e EUA. Uma aproximação entre ambos já vinha sendo ensaiada desde o final dos anos 1960. Em 1970, o secretário norte-americano Henry Kissinger visitou secretamente a China. A aliança sino-norte-americana foi um duro golpe em Moscou. Ao mesmo tempo, garantiu a Pequim segurança contra eventual ataque soviético e tempo para aprimorar seu arsenal nuclear a ponto de ele obter um caráter dissuasório.⁷ A aliança também era importante para os EUA, pois sua derrota iminente no Vietnã e o fato de que, pela primeira, vez a URSS atingira a paridade com os

7. A China dominava a tecnologia de armamentos nucleares desde 1964, quando detonou uma bomba A. Três anos depois, detonou uma bomba H (Visentini, 2011, p. 52). Todavia, no começo da década de 1970, seu arsenal ainda era diminuto em comparação com os das superpotências nucleares.

EUA em armamentos estratégicos enfraqueciam sua posição perante a comunidade internacional (Medvedev, 1986, p. 115). Apesar do inegável crescimento de importância geopolítica da China, a URSS indiscutivelmente se manteve como líder do bloco socialista mundial. Contudo, tal liderança não evitava que ela estivesse cercada por aliados dos EUA. Como resposta, a URSS expandiu sua presença em vários continentes, com destaque para a Ásia e a África, a fim de alcançar a imaginada dianteira na disputa da Guerra Fria.

No quadro geral da Guerra Fria, a China se imiscuiu na bipolaridade existente sem descaracterizá-la por completo, pois não podia ser considerada uma superpotência como a URSS e os EUA. Todavia, a relevância adquirida por Pequim levava à caracterização de uma tripolaridade estratégica. Na mesma época, os EUA também incentivaram a formação de uma pentarquia econômico-diplomática, agregando a Europa Ocidental e o Japão à tríade (Visentini, 2011, p. 55). Os movimentos da diplomacia norte-americana visavam ao enfraquecimento da URSS, que se via isolada nos dois arranjos incentivados pelos EUA e apoiados pela China.

Entretanto, assim como a aliança sino-soviética não se prolongou no tempo, a relação conflituosa entre ambos não permaneceria imutável. Em 1979, os dois países procuraram uma reaproximação, o que foi obstado pela invasão soviética ao Afeganistão em dezembro daquele ano. No ano seguinte, o governo chinês já havia posto em curso as transformações internas que anos mais tarde fariam o país crescer exponencialmente. Desvinculada da ferrenha defesa da ideologia marxista dos tempos de Mao, Pequim deixou de considerar a URSS um país revisionista. No começo da década de 1980, a China elencou três exigências para retomar os contatos formais com a URSS: desmilitarização das fronteiras comuns; retirada das tropas soviéticas do Afeganistão; e retirada das tropas vietnamitas do Camboja.

A nomeação de Mikhail Gorbachev para o cargo de secretário-geral do PCUS foi o elemento impulsionador para a retomada dos laços entre Moscou e Pequim. Já em 1986, Gorbachev discursou afirmando que pretendia negociar a adoção das exigências chinesas para que a paz fosse selada entre os dois grandes países socialistas. Efetivamente, nos anos seguintes, a Rússia se retirou do Afeganistão, o efetivo militar russo na Mongólia foi diminuído, o Vietnã organizou a retirada de suas tropas do Camboja, e houve tratativas para a desmilitarização das fronteiras. Entretanto, nos últimos anos de existência da URSS, as relações com a China esfriaram, tanto em função de fatores externos a ambos – a desmantelamento do bloco comunista – quanto por fatos internos dos dois países – o início da desintegração da URSS e os incidentes na Praça da Paz Celestial.

O fim da URSS não foi bem aceito pela China, que, apesar das rusgas, enxergava com receio o desaparecimento da superpotência socialista. Na esteira dos eventos, a China perdeu importância geopolítica como aliada para

os EUA,⁸ pois a Federação Russa governada por Boris Yeltsin procurava se aproximar das potências ocidentais quase a qualquer custo. O ocidentalismo exacerbado do governo Yeltsin o induziu a desconsiderar a China num primeiro momento. Todavia, como assinalado anteriormente, é impossível para a Rússia ignorar por completo a existência da China. Já no ano de 1992, o governo Yeltsin percebeu a importância de manter boas relações com a grande vizinha do sul. Em dezembro daquele ano, o mandatário russo viajou para Pequim, oportunidade em que Rússia e China assinaram 24 documentos; entre eles, alguns de caráter militar, o que seria impensável alguns anos antes. Dois anos depois, Yeltsin reconheceu a existência de apenas uma China, negando a independência de Taiwan e afirmando que as interações com este país seriam mantidas apenas em caráter não governamental.

Outro ponto que reforçava a “amizade redescoberta” entre Rússia e China era a nova ordem mundial proposta pelos EUA. A unilateralidade norte-americana descrita nos Conceitos de Política Externa da Federação Russa também era percebida por Pequim.

Com a nomeação de Primakov ao cargo de chanceler em 1996, os laços sino-russos foram ainda mais fortalecidos por uma série de atos e declarações. Logo no mesmo ano, foi criada a organização Os Cinco de Xangai, composta por Rússia, China, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão, embrião da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX). Ainda em 1996, as negociações referentes à demarcação das fronteiras tiveram forte impulso formal. Em 1997, os governos russo e chinês fizeram declaração conjunta contra a expansão da OTAN. Eurasianista convicto, no ano seguinte, Primakov propôs a criação de uma aliança entre Rússia, China e Índia. Ao final do governo Yeltsin, as questões fronteiriças estavam quase definidas, a presença militar na fronteira mútua havia sido diminuída sensivelmente e a cooperação técnico-militar entre os dois países expandira-se.

O último passo antes da assinatura do Tratado de Boa Vizinhança, Amizade e Cooperação entre a República Popular da China e a Federação Russa (TBVAC, 2001) ocorreu no governo Putin, com a Declaração de Pequim. Nela, Moscou e Pequim manifestaram seu repúdio aos planos norte-americanos de instalar um sistema de mísseis antibalísticos na região da Ásia-Pacífico.

8. A repercussão extremamente negativa na mídia ocidental dos eventos ocorridos na Praça da Paz Celestial, em que o Exército chinês dispersou manifestantes, em sua maioria estudantes, que reclamavam por reformas radicais no modelo político-econômico do país, é uma prova da perda de interesse norte-americano na China como contraponto à URSS. Para Washington, naquele momento era mais interessante que a República Popular da China seguisse os passos soviéticos iniciados por Gorbachev.

4 EXTENSÃO E LIMITES DA PARCERIA ESTRATÉGICA

A parceria estratégica estabelecida entre Rússia e China está balizada no TBVAC. Assinado em junho de 2001 e com duração inicial de vinte anos (TBVAC, 2001, Artigo 25), ele é composto de 25 artigos. No preâmbulo, há uma indicação de como os dois países se enxergam e da importância que se atribuem, ao estabelecerem que o TBVAC é direcionado não apenas para o bem-estar de seus povos, mas também para a preservação da paz, da segurança e da estabilidade da Ásia e do mundo. Ao longo de seus dispositivos, alguns temas de importância capital para Moscou e Pequim são recorrentes. O primeiro que pode ser citado possui ligação com o próprio processo de pacificação das relações bilaterais: demarcação das fronteiras comuns e diminuição dos efetivos militares nestas regiões (*op. cit.*, Artigos 6º e 7º). Princípios essenciais aos dois países, como o respeito mútuo à soberania e à integridade territorial, e a não intervenção nos assuntos internos do parceiro, estão citados em várias passagens (*op. cit.*, Artigos 1º, 3º e 8º). Relacionada com tais princípios está a questão de Taiwan, referida explicitamente no TBVAC (*op. cit.*, Artigo 5º). A Federação Russa declara reconhecer a existência de uma única China no mundo, da qual Taiwan é parte indivisível, não reconhecendo, assim, a independência de Taiwan de nenhuma forma.

A segurança também é um tema, seja na forma de combate ao terrorismo, ao extremismo, ao separatismo e ao tráfico de drogas internacional, problemas sérios dos dois países (TBVAC, 2001, Artigo 20), seja na promessa de que nenhum dos dois países irá atacar o outro (*op. cit.*, Artigo 2º), nem participará de blocos ou alianças direcionadas ao parceiro (*op. cit.*, Artigo 8º). Além disso, deverão informar-se mutuamente caso haja alguma ameaça à paz entre ambos (*op. cit.*, Artigo 9º). A ameaça de guerra nuclear entre ambos foi teoricamente descartada, pois se comprometem a não fazer ameaças deste quilate, nem mirarem seus mísseis um ao outro (*op. cit.*, Artigo 2º).

No tocante ao sistema internacional, há a defesa da obediência ao direito internacional (TBVAC, 2001, Artigo 11) e às decisões da ONU e de seu Conselho de Segurança (*op. cit.*, Artigo 13). Comprometem-se ainda a agir de forma cooperativa nas instituições financeiras internacionais das quais façam parte (*op. cit.*, Artigo 17). Em uma menção que remete indiretamente à multipolaridade, Rússia e China asseguraram trabalhar juntas para preservar a segurança e o equilíbrio estratégico global, prometendo aderência a acordos que garantam a preservação da estabilidade estratégica (*op. cit.*, Artigo 12). As reiteradas defesas de uma ordem multilateral, principalmente por parte da Rússia, bem como a ciência dos efeitos – reais e imaginários – que uma parceria russo-chinesa poderia causar no cenário internacional, levaram os dois países a incluir cláusula específica na qual é reafirmado que o TBVAC “não é direcionado contra terceiros países” (*op. cit.*, Artigo 22).

O TBVAC não descuida do patamar regional. Moscou e Pequim almejam a estabilidade em seu entorno, a ser obtida com investimentos em cooperação e segurança (Artigo 14). Não é difícil concluir que o artigo tem como principal foco a Ásia Central, e que a criação da OCX, também em 2001, está intimamente relacionada à preocupação demonstrada pelos dois países.

Além das questões fronteiriças, estratégicas e de segurança, diversas outras áreas são abordadas no TBVAC, tais como economia, comércio, tecnologia, transportes, energia, aviação, pesquisa aeroespacial, esportes, turismo, educação, saúde pública e sistema judiciário (TBVAC, 2001, Artigo 16). O meio ambiente (*op. cit.*, Artigo 19) e o respeito aos direitos humanos (*op. cit.*, Artigo 18) também são abordados no documento.

A circunstância de o TBVAC ser construído em cima de princípios e objetivos comuns, bem como em interesses que podem ser conectados, mas sem indicar metas concretas ou procedimentos a serem seguidos, é levada em consideração quando os dois países afirmam que encontros periódicos em vários níveis institucionais seriam realizados para fortalecer a parceria (TBAC, 2001, Artigo 10).

Como se observa, a parceria estratégica não chega ao ponto de constituir uma aliança entre Rússia e China, possuindo escopo mais modesto que o Tratado Sino-Soviético de Amizade, Aliança e Mútua Assistência de 1950, o que não causa nenhuma estranheza, tendo em vista o clima de Guerra Fria que permeou a assinatura do último. Todavia, mesmo com suas limitações, é inegável o peso de uma parceria estratégica entre dois países considerados potências emergentes no cenário internacional, as quais, ademais, são os dois maiores Estados da Eurásia.⁹ Este peso se torna ainda mais saliente quando o TBVAC é observado ao lado da OCX.

A análise da parceria estratégica será realizada na direção contrária à usual, pois partirá do específico (níveis bilateral e regional) para o geral (ambiente sistêmico). O rumo adotado é compreendido como mais promissor para abordar as relações interestatais estudadas.

4.1 As relações russo-chinesas no nível bilateral

Um dos primeiros fatores a serem levados em consideração na investigação das relações russo-chinesas da atualidade é que o sinal de grandeza observado durante a Guerra Fria se inverteu. Em meados do século XX, a China era o Estado comunista que procurava fugir da sombra soviética e se firmar como potência, tendo saído de uma situação de caos interno e forte influência estrangeira em seu destino. Meio século depois, a China é apontada como uma grande potência

9. Cabe frisar que o conceito de Eurásia adotado neste capítulo é aquele proveniente do clássico trabalho de Halford Mackinder, *O pivô geográfico da história* – ou seja, equivale à massa terrestre compreendida pelos continentes europeu e asiático (Mackinder, 1904).

com capacidade para galgar os degraus que levam à condição de superpotência, podendo ultrapassar os EUA no papel de principal força do sistema internacional. A Rússia, por sua vez, deixou de ser a poderosa URSS, e atualmente procura se recuperar das más experiências vivenciadas desde meados dos anos 1980, cujo ápice nefasto ocorreu nos anos 1990. A categorização da Federação Russa como grande potência ou potência regional é complexa. A fim de tentar elucidar tal questão, cabe trazer à tona os conceitos de Buzan e Weaver de superpotências, grandes potências e potências regionais. As *superpotências* são os países que reúnem exército de ponta, enorme poder político e uma economia que possa dar subsídios aos dois primeiros elementos. Estes atributos materiais, somados a uma capacidade de exercer o poder brando, devem ser consistentes a ponto de possibilitarem a interferência nos assuntos de todo o globo. Além disso, uma superpotência precisa ver a si mesma e ser reconhecida pelos demais países como tal. Menos poderosas, as *grandes potências* não possuem todas as capacidades das superpotências ao mesmo tempo. Não têm capacidade de interferir em todo o globo, mas, ao mesmo tempo, não se restringem aos assuntos de sua região, inserindo-se em dinâmicas de outras regiões do globo. Uma grande potência precisa reconhecer em si mesma tal *status* e almejar o posto de superpotência. Este reconhecimento também precisa vir de fora, com as demais grandes potências tratando aquela como igual e a incluindo em cálculos estratégicos sistêmicos (Buzan e Waever, 2003, p. 34). As *potências regionais*, por sua vez, possuem enorme capacidade de exercer influência na região onde se localizam, mas não detêm influência destacada no âmbito global. As grandes potências reagem às potências regionais considerando-as capazes de interferir apenas nos assuntos da região à qual pertencem, razão pela qual são excluídas dos cálculos de polaridade do sistema internacional (Buzan e Waever, 2003, p. 37). Buzan e Waever classificam a Rússia como grande potência. No entanto, entende-se aqui que a aplicação dos critérios elaborados pelos autores aponta a Rússia dos anos 1990 claramente como uma potência regional. A partir dos anos 2000, a Federação Russa pode ser identificada no limiar entre ser uma potência regional e uma grande potência. Isto porque ultrapassou a barreira de uma típica potência regional, mas sua capacidade de atuar com efetividade em dinâmicas fora do espaço pós-soviético ainda é reduzida; logo, não seria uma grande potência legítima, como o são os Estados Unidos e a China, por exemplo.

Seja uma grande potência, seja uma potência regional, o fato é que a Rússia precisa lidar com uma realidade de crescimento econômico, político-diplomático, militar e até mesmo aeroespacial chinês, pois, conforme explicitado, o desenvolvimento do vetor oriental da política externa russa está atrelado à China – em grau maior que o desejado, ressalte-se. Diante disto, quais são os ganhos intentados e esperados pela Federação Russa ao estabelecer a parceria estratégica com uma China atualmente dotada de maiores recursos de poder?

Para um Estado que precisava se reorganizar institucionalmente, no início, da década de 2000, e ainda enfrentava os resquícios dos conflitos na Chechênia, a série de previsões de TBVAC (2001) acerca do respeito à integridade territorial e da intervenção em assuntos internos era de grande interesse. Moscou garantia o apoio chinês à manutenção do Cáucaso do Norte na Federação Russa e se via livre de críticas quanto à forma de resposta do governo federal às guerrilhas chechenas. Conectado a tais questões, mas não circunscrito a elas, estava o tema do combate ao separatismo e ao terrorismo internacional. Cabe fazer duas ponderações. A primeira diz respeito à própria China, que enfrenta o problema da província separatista de Xingiang, com população majoritariamente islâmica. Logo, os artigos do TBVAC beneficiavam os dois parceiros. A segunda observação está relacionada com os ataques terroristas em solo norte-americano em 11 de setembro de 2001. Desde então, a Rússia pôde justificar perante o mundo que lutava contra grupos terroristas em seu Estado, e não contra apenas um movimento separatista. Nesta seara, logo após ser divulgado, o Artigo 20 do TBVAC ganhou legitimidade e atualidade até certo ponto inesperadas.

Ao longo dos anos, a não intervenção em assuntos internos se tornou um baluarte para Rússia e China como defesa dos ataques aos seus regimes políticos vindos das potências ocidentais.¹⁰ Durante o governo George W. Bush, as críticas à alegada falta de democracia na Rússia foram recorrentes, principalmente na voz da secretária de Estado Condoleezza Rice. Desde as Revoluções Coloridas vivenciadas na Geórgia (2003), na Ucrânia (2004) e no Quirguistão (2005), e apoiadas por Washington, o governo russo sempre recebeu com indignação estes pronunciamentos, o que colaborou para complicar as relações russo-norte-americanas no período. A prática norte-americana não cessou durante o governo Obama. Nas eleições parlamentares russas de 2011, logo após a divulgação do resultado favorável ao partido da situação, a secretária de Estado Hillary Clinton levantou suspeitas quanto à legalidade do processo, incentivando os movimentos populares de protesto que foram organizados em Moscou no mês de dezembro desse ano.¹¹ Em compensação, o ministro das Relações Exteriores da China emitiu comunicado asseverando que seu país acreditava que as eleições refletiam o desejo do povo russo, motivo pelo qual a China respeitaria a decisão eleitoral.¹² A posição chinesa impediu que a Rússia ficasse ilhada no mar de objeções que sempre são feitas por parte da mídia e dos governos ocidentais a cada pleito realizado no país. Cumpre destacar que, ao agir, assim a China leva em consideração as pesadas críticas que recebe de parte dos mesmos acusadores referentes à questão dos direitos humanos.

10. Vale lembrar que esse princípio também é historicamente central na política externa brasileira, seja em governos militares, seja em governos civis. Tal fato é mais um facilitador da união do BRICS.

11. East... (2011).

12. Ver China... (2011).

A demarcação definitiva das fronteiras russo-chinesas, que somente veio a ser concretizada em 2006, e sua desmilitarização também eram assuntos que vinham ao encontro das necessidades russas. A retirada das tropas localizadas no extremo oriente representava um alívio ao Kremlin em meio às tentativas de reformas do combalido Exército russo, projeto iniciado no governo Putin e que atravessou o governo Medvedev sem uma conclusão, apesar dos enormes esforços dependidos neste sentido.¹³

Um dos pontos nevrálgicos das relações entre os dois países é o temor russo de uma invasão chinesa no seu território oriental. Isto porque a fronteira que divide os Estados separa duas realidades distintas. Do lado russo, há uma região esparsamente povoada,¹⁴ na qual abundam recursos naturais, como madeira. Do lado chinês, existe uma região densamente povoada, onde faltam empregos, déficit que poderia ser minorado com a exploração dos recursos russos. A demarcação das fronteiras e a observação do princípio de defesa da integridade territorial em tese garantiriam a posição russa de defesa de sua população e seus recursos. Contudo, na prática, o comércio ilegal existe, e inclusive, não é de todo condenado pelos habitantes do extremo oriente russo, pois a economia local em várias oportunidades é mais beneficiada com as negociações ilegais com os chineses que com apoio e incentivos provenientes de Moscou.

O fator econômico das relações sino-russas abarca dois dos assuntos mais sensíveis para os dois países: o fornecimento e recebimento de energia; e a modernização de suas forças armadas e indústrias bélicas. O embargo de vendas de armas para a China imposto em 1989 por Estados Unidos e União Europeia representou uma chance de aprofundamento das relações entre Moscou e Pequim. Para Moscou, a comercialização de armamentos com a China significava reativar sua combalida indústria bélica, o que, aliás, era importante para a economia russa como um todo. Do ponto de vista chinês, modernizar e equipar suas forças armadas condizia com o papel que procurava desempenhar no sistema internacional. Além disto, a China estava particularmente preocupada com as disputas territoriais no Mar da China e com as aquisições de aviões de combate por parte de Taiwan, vendidos por França e Estados Unidos em 1992 (Jakobson *et al.*, 2011, p. 16). Assim, a Rússia se tornou uma grande fornecedora de armas para a China, conforme se constata na tabela 1.

13. Sobre as reformas do Exército russo, ver Herspring (2010).

14. A população do Distrito Federal do Extremo Oriente decaiu de 7,360 milhões de habitantes, em 1996, para 6,440 milhões de habitantes, em 2010. A população de Vladivostok, principal cidade do distrito, caiu de 648 mil habitantes, em 1992, para 578 mil habitantes, em 2010 (Federal Statistics Service, 1994; 2000; 2009). Relegada historicamente, a região é vulnerável, pois, após a queda do modelo soviético, tem enfrentado processos de perda populacional acentuada, desindustrialização e degradação em geral (Trenin, 2006, p. 131). Ressalte-se que os planos mais recentes do governo russo para o extremo leste do país não dizem respeito apenas à reversão de tendências negativas. Eles envolvem a internacionalização da região como meio de torná-la estrategicamente relevante no plano exterior. Assim, por exemplo, a cidade de Vladivostok, banhada pelo Mar do Japão, recebeu no ano de 2010 pesados investimentos de Moscou para se tornar um centro internacional de cooperação da região da Ásia-Pacífico (Kalachinsky, 2010, p. 3).

TABELA 1
Importações da China de armamentos russos (1992-2011)
 (Em US\$ milhões a preços constantes de 1990)

Ano	Importação de armamentos russos	Importação total
1992	1.150	1.265
1993	1.027	1.195
1994	80	268
1995	498	676
1996	1.160	1.372
1997	652	835
1998	173	382
1999	1.514	1.833
2000	1.795	2.116
2001	3.006	3.364
2002	258	2.906
2003	2.031	2.295
2004	2.136	3.207
2005	3.233	3.602
2006	2.550	2.934
2007	1.444	1.758
2008	1.331	1.683
2009	788	1.054
2010	464	718
2011	834	1.112
Total	29.143	34.576

Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri). Disponível em: <http://armtrade.sipri.org/armtrade/html/export_values.php>.

Como se pode constatar, 84,28% dos armamentos adquiridos pela China desde 1992 lhe foram vendidos pela Rússia. É de se ressaltar a queda da comercialização de armas observada desde 2006, a qual não se deve à troca de fornecedores, visto que a média dos armamentos russos sobre o total adquirido por Pequim se manteve constante. O que ocorreu foi o desenvolvimento da indústria bélica chinesa, sem dúvida mais um passo de autonomia do país. Esta autonomia não é livre de críticas por parte de Moscou, que acusa o país vizinho de copiar caças e outros componentes militares da indústria russa.¹⁵ A comercialização de armas para a China foi uma decisão de cunho econômico e político. Econômico pelas razões já expostas e político porque estava em consonância com a ideia de reaproximação com a China e de fortalecimento de um Estado que não faz parte das fileiras

15. Ver Pintin's...(2011).

da OTAN e é importante para contrapor o poder norte-americano no Pacífico. Ademais, a utilização de armamentos russos cria uma proximidade entre as forças armadas dos dois países, a qual foi reforçada com exercícios militares conjuntos. A Missão de Paz 2005 foi o primeiro destes exercícios, tendo reunido mais de 9 mil soldados russos e chineses. Dois anos depois, novos exercícios foram realizados, desta vez no âmbito da OCX e com a inclusão das forças dos demais países da organização (Yuan, 2010, p. 221). Em 2009, foi efetuado novo exercício conjunto, no Golfo de Aden, cujo objetivo era treinamento contra a pirataria.

Enquanto o alinhamento político-diplomático entre Moscou e Pequim durar, a escolha russa não poderá ser questionada. Contudo, não resta dúvida de que a Rússia colaborou decisivamente para o desenvolvimento da capacidade militar de um Estado com o qual suas relações já foram pautadas por feroz rivalidade.

A tabela 2 revela a proporção que as compras chinesas ocuparam do total das vendas de armamentos da Federação Russa.

TABELA 2

Exportações de armamentos da Rússia para a China e a Índia
(Em US\$ milhões a preços constantes de 1990)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
China	1.720	3.006	2.581	2.031	2.836	3.223	2.550	1.444	1.331	782	410	21.914
Índia	597	1.024	1.671	2.226	1.524	662	883	1.729	1.495	2.169	2.854	16.835
Total	3.960	5.896	5.705	5.236	6.178	5.134	5.095	5.426	5.953	5.575	6.039	60.198

Fonte: Sipri. Disponível em: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php>.

Na tabela 2, é possível verificar que as importações chinesas, antes de começar o seu declínio, equivaliam a 62,77% das exportações da indústria bélica russa, ao passo que em 2010 representavam tão somente 6,78%. O lugar de maior comprador de armamentos russos passou a ser ocupado pela Índia, também uma potência emergente da Ásia. Mas mesmo com o declínio das compras chinesas, desde o início do governo Putin e até metade do governo Medvedev, os dois países, que junto com a Rússia formam a Troika, adquiriram 64,37% dos armamentos vendidos por Moscou no período retratado. Aqui pode ser estabelecida relação entre a revitalização da indústria armamentista russa e a valorização das potências orientais emergentes na política externa de Moscou.

A comercialização de recursos energéticos é outro ponto sensível da dinâmica sino-russa. No pós-URSS, ao lado dos armamentos,¹⁶ o petróleo e o gás natural eram os únicos produtos russos com ampla aceitação no mercado mundial.

16. Nos períodos de 1992 até 2000 e de 2003 a 2010, a Rússia se manteve como a segunda maior fornecedora de armamentos no mercado mundial, perdendo apenas para os EUA. Nos anos de 2001 e 2002, ela tomou momentaneamente a dianteira dos norte-americanos. Fonte: Sipri. Disponível em: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php>.

Aliás, dada a crescente carência generalizada de energia, notadamente de atores como EUA, Japão, União Europeia, China e Índia, os recursos energéticos são fundamentais no mercado global. Por consequência, deter hidrocarbonetos para exportar se tornou um recurso de poder cada vez mais relevante no jogo de forças internacional. A Rússia não se manteve alheia a tal realidade. Desde o início de seu governo, Vladimir Putin procurou utilizar o petróleo e o gás natural russo como ferramentas para angariar vantagens políticas. A tática ficou conhecida como economização da política externa russa. O principal mercado comprador da energia russa é o europeu, o que gerou uma interdependência entre Moscou e os países da Europa, com a primeira necessitando do capital para reformar sua economia e os últimos sedentos da energia russa, sobretudo gás natural, para manterem suas casas aquecidas e suas indústrias funcionando. A fim de aumentar sua autonomia em relação à Europa, a Rússia procurou desenvolver projetos para diversificar os consumidores de seus recursos energéticos, o que significava a construção de gasodutos e oleodutos que escoassem os hidrocarbonetos para os países orientais. Note-se que este movimento russo foi no mesmo sentido geral da política externa russa desde 2000: diminuir o desequilíbrio entre os vetores ocidental e oriental, favorecendo o último, mas sem esquecer a extrema importância do primeiro.

Os planos russos de exportar energia para o Oriente atraíram imediatamente a China e, também, o Japão. Tendo em vista o interesse manifestado pelos dois países asiáticos, durante muitos anos, Moscou demonstrou indecisão quanto à rota a ser priorizada pelo oleoduto East Siberia-Pacific Ocean (Espo). O oleoduto da estatal russa Transneft sairia dos campos da Sibéria Oriental até chegar à cidade russa de Skovorodino, e de lá seguiria até a refinaria localizada na cidade chinesa de Daqing. Caso a decisão indicasse esta refinaria como ponto final do oleoduto, a participação russa na economia chinesa aumentaria. O crescimento exponencial da economia chinesa, o que pressupõe maior consumo de energia, representaria um mercado seguro. No entanto, se o oleoduto fosse inicialmente estendido até a cidade de Kozmino, no extremo oriente russo, para então continuar seu trajeto por via marítima até o Japão e a península coreana, a Rússia diversificaria os seus consumidores também no Oriente, diminuindo o risco de vir a sofrer de algum grau de dependência econômica da China. O Kremlin decidiu dar preferência à “rota chinesa” em 2006, mas somente em 2009 a construção do oleoduto teve início. Tendo entrado em funcionamento no início de 2011, a previsão é que o oleoduto transporte anualmente 15 milhões de toneladas de petróleo bruto entre 2011 e 2030 (China, 2011). A primazia concedida não levou ao abandono do projeto de estender o oleoduto para os demais os mercados do Leste Asiático (Japão e Coreias). A construção desta perna do Espo começou em 2010.

A exportação de gás natural para a China é um tema de considerável complexidade, pois envolve diretamente os países da Ásia Central e, consequentemente,

a disputa velada entre Moscou e Pequim – da qual também fazem parte União Europeia e EUA – pelo controle das vias de escoamento do produto, o que será abordado adiante. No nível bilateral, há dois projetos em curso cujo objeto é a exportação de gás natural russo para o mercado chinês. O primeiro escoaria anualmente 30 bilhões m³ dos campos da Sibéria Ocidental até o setor ocidental da fronteira dos dois países. Sua previsão atual de começo de operações é o ano de 2015. O segundo envolve o envio de 38 bilhões m³ provenientes de campos localizados na Sibéria Oriental e nas Ilhas Sakalin. Ambos os projetos estão paralisados porque a Gazprom e a estatal chinesa Chinese National Petroleum Corporation (CNPC) não chegaram a um acordo quanto ao valor a ser pago pelo gás. A estatal russa deseja que os preços sejam equivalentes aos pagos pelos países europeus, com o que a CNPC não concorda. A longa duração do contrato – trinta anos – colabora para o entrave das negociações.

Hoje, a China é a segunda maior parceira econômica da Rússia, atrás apenas da Alemanha (CIA [s.d.]), e a comercialização de gás natural e petróleo desempenha um papel crucial nesta realidade. Em contrapartida, a Rússia não possui o mesmo destaque entre as parceiras econômicas chinesas. Em documento divulgado em 2009 pelo Ministério do Comércio da China, a Rússia se encontrava apenas em nono lugar na lista dos países que mais efetuaram trocas comerciais com a China (importação e exportação), o que representava meros 2,2% do comércio exterior chinês. Em 2011, em encontro de primeiros-ministros dos dois países, Putin afirmou que o volume de comércio russo-chinês em 2011 atingiria US\$ 70 bilhões. Em 2015, deverá alcançar US\$ 100 bilhões no ano de 2020 a meta estimada é de US\$ 200 bilhões (Trade..., 2011). O Ministério do Comércio chinês confirmou aumento das trocas bilaterais com a Rússia na ordem de 42,7% em 2011, em relação ao ano anterior.¹⁷

Em que pese o crescimento recente, há uma desproporcionalidade entre a importância que a China possui para a economia russa e o que esta significa para a economia daquela. O desequilíbrio aumenta de proporção quando se leva em consideração o aspecto qualitativo das trocas bilaterais. Enquanto grande parte das exportações russas em direção à China, principalmente depois da queda da comercialização de armamentos, é composta de *commodities*, Pequim é uma exportadora de produtos manufaturados com alto valor tecnológico agregado para o mercado russo. A ponderação de que os recursos energéticos são bens estratégicos no centro de várias disputas comerciais, diplomáticas e até mesmo bélicas ocorridas nos últimos anos ou ainda em curso é imperiosa. A própria política externa russa desde o governo Putin demonstrou a importância que a energia pode vir a ter na distribuição

17. No mesmo pronunciamento, foi informado que as trocas comerciais com Brasil e África do Sul também cresceram (34,5% e 76,7%, respectivamente), ao passo que o comércio com União Europeia e EUA cresceu a taxas menores (18,3% e 15,9%, respectivamente) (China, 2012).

de poder no sistema internacional. Entretanto, o declínio da economia russa após a crise financeira mundial de 2008 revelou a fragilidade de uma política econômica que se baliza tão somente na exportação de energia.¹⁸ Frise-se, desde logo, que não se quer aqui repetir a falácia da *maldição* dos hidrocarbonetos. Petróleo e gás natural, na extensão que a Rússia os possui, sem dúvida constituem uma vantagem estratégica. Contudo, tal benesse não deve ser projetada até a condição de principal recurso de poder no longo prazo. Nem mesmo deve ser compreendida como um recurso de poder em si mesmo, como o são os armamentos nucleares, por exemplo. Pelo menos não por um país que almeja o *status* de grande potência, como é o caso da Rússia. Os recursos energéticos podem vir a ser extremamente benéficos a Moscou, caso sejam utilizados não somente como um relevante recurso de poder na arena internacional, mas também como propulsores de outros setores vitais do país, como a indústria, a pesquisa científica, o complexo bélico-militar e a busca de tecnologia aeroespacial. Um raciocínio parecido é válido nas relações russo-chinesas. Por mais que a sede de Pequim por energia seja crescente, não é interessante para a Rússia balizar sua pauta de exportação para a vizinha em *commodities*.¹⁹ Tal circunstância, se perpetrada, ao invés de reequilibrar a dinâmica entre as duas potências, provavelmente fará a balança pender cada vez mais para o lado chinês.

Como salientado anteriormente, sob qualquer ângulo que se observe a parceria estratégica russo-chinesa, é preciso ter em mente o histórico que os dois Estados carregam. O breve recordar de alguns fatos verificados dos anos 1950 até o presente demonstra a alternância de períodos de amizade com outros de rivalidade exacerbada. Nos últimos trinta anos, Moscou e Pequim não experimentaram nenhum revés sério no fortalecimento de sua nova amizade. Entretanto, a ausência de rusgas severas não significa confiança plena. Da parte russa, os fatores que a impulsionam em direção à China hoje são muito fortes; porém, matizados por preocupações bastante plausíveis quanto ao futuro de médio e longo prazo da parceria.

4.2 O patamar regional e o projeto russo

A afirmação da Rússia como potência eurásiana depende do grau de influência que conseguirá exercer em três regiões nas quais a presença chinesa é cada vez mais marcante: a Ásia Central, o Nordeste Asiático e o Sudeste Asiático. Desde logo cabe ponderar que estas regiões possuem pesos desiguais nos planos russos, e as razões que as tornam importantes para Moscou são, naturalmente, diversas. Por conseguinte, os eventos ocorridos na Ásia Central e no Sudeste Asiático afetam as relações russo-chinesas diferentemente.

18. Ver Alves (2012) e Goldman (2008).

19. Nos últimos anos, por volta de 70% do total de exportação russa para a China eram compostos de produtos minerais, madeira e produtos de papel, enquanto maquinários e equipamentos não ultrapassavam 5%. No sentido inverso, mais da metade das exportações chinesas para a Rússia eram compostas por maquinários e equipamentos (Tomberg, 2011).

4.2.1 Ásia Central

A Ásia Central permaneceu durante muitas décadas sob domínio direto russo, mais precisamente desde meados do século XIX até 1991. Inclusive, as fronteiras dos países que a compõem – Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Usbequistão – foram desenhadas pelo governo soviético. Com o final da URSS, a Ásia Central se tornou novamente alvo de disputa por parte das grandes potências do sistema internacional, como já ocorrera no passado.²⁰ Duas são as principais razões para tanto: *i*) a localização estratégica da Ásia Central; e *ii*) os recursos energéticos, possuídos por alguns países da região e escoados pelo território de outros.

Quanto à sua posição geográfica, a Ásia Central está no coração da Eurásia. Se a Federação Russa é o Estado eurasiático por excelência, a região centro-asiática é o corredor histórico de ligação entre Ásia e Europa, o que remonta à lendária Rota da Seda. Esta característica é absolutamente distintiva no atual estágio da história do sistema internacional, quando o controle sobre a Eurásia volta a ser considerado primordial para a dominação mundial. O geopolítico e conselheiro político norte-americano Zbigniew Brzezinski atualizou as conclusões de Halford Mackinder:

A Eurásia é crítica. A Eurásia é o maior continente do globo e é geopoliticamente axial. Uma potência que domine a Eurásia controlará duas das três mais avançadas e produtivas regiões do globo. Uma mera olhada no mapa sugere que o controle sobre a Eurásia gerará quase automaticamente a subordinação da África, deslocando o Hemisfério Ocidental e a Oceania para a periferia geopolítica do continente central do mundo. (...)

A Eurásia é, assim, o tabuleiro de xadrez no qual a luta pela primazia global continuará a ser disputada (Brzezinski, 1997, p. 31, tradução nossa).

Na mesma linha de pensamento, Parvizi Amineh e Hank Houwelling (2005) salientam que a hipótese geopolítica norte-americana no século XXI está calcada na existência de uma disputa entre os países industrializados localizados na Eurásia e os Estados Unidos pelo estabelecimento do controle sobre as economias industrializadas situadas na grande massa de terra eurasiática e suas provisões de energia. Estados Unidos e Reino Unido desejariam evitar a criação de um sistema único de indústrias que conecte as potências asiáticas, a Europa Ocidental e a Rússia, o que isolaria a superpotência norte-americana e a OTAN (Amineh e Houwelling, 2005, p. 61).

A competição pela Eurásia confere um sentido global ao eurasiatismo russo salientado no Conceito de Política Externa da Federação Russa. Portanto, não está

20. A principal disputa pela região da Ásia Central foi a travada por Rússia e Inglaterra no século XIX, a qual passou para a história como O Grande Jogo. Ver Hopkirk (1994) e Giménez (2009, capítulo 1).

equivocado o Kremlin ao projetar a sua posição geográfica singular como elemento fundamental de sua retomada à condição de grande potência. Outra conclusão possível de ser feita sem muito receio é que a Ásia Central, também pela sua localização geográfica, hoje detém um valor ímpar para a Rússia, pois, se esta perde toda e qualquer influência sobre aquela sub-região, necessariamente sua condição de Estado eurasiático tem sua força minorada. Isto porque seu papel de elo entre Europa e Ásia sofrerá a concorrência da Ásia Central; melhor dizendo, da potência que venha a conseguir estabelecer domínio incontestável sobre o conjunto dos países centro-asiáticos, hipótese hoje improvável em função da influência que a Rússia continua a exercer sobre a sub-região, mas de forma alguma descartável ou impossível.

Os recursos energéticos (gás natural, petróleo e urânio) existentes na Ásia Central igualmente despertam a atenção dos países cuja dependência da importação de energia é crescente. Pode-se citar os exemplos de EUA, Alemanha, Inglaterra, França, China, Japão e Índia, apenas mencionando aqueles considerados grandes potências tradicionais ou emergentes. Fundamentalmente, são três os Estados que detêm grandes reservas energéticas (Cazaquistão, Turcomenistão e Usbequistão), ao passo que os outros dois Estados centro-asiáticos são relevantes corredores de transporte destes recursos,²¹ além de possuírem reservas de água potável, fator não negligenciável na dinâmica local.

TABELA 3

Reservas, produção e consumo de petróleo e gás natural: Cazaquistão, Turcomenistão e Usbequistão (2010)

País	Reservas de petróleo comprovadas	Produção e consumo de petróleo	Reservas de gás natural comprovadas	Produção e consumo de gás natural
Cazaquistão	39,8 bilhões de barris	1.757 mil barris/dia produzidos 262 mil barris/dia consumidos	1,8 trilhão m ³	33,6 bilhões m ³ produzidos 25,3 bilhões m ³ consumidos
Turcomenistão	0,6 bilhão de barris	216 mil barris/dia produzidos 125 mil barris/dia consumidos	8,0 trilhões m ³	42,4 bilhões m ³ produzidos 22,6 bilhões m ³ consumidos
Usbequistão	0,6 bilhão de barris	87 mil barris/dia produzidos 104 mil barris/dia consumidos	1,6 trilhão m ³	59,1 bilhões m ³ produzidos 45,5 bilhões m ³ consumidos

Fonte: BP Statistical Review of World Energy (2011).

21. Os países do Cáucaso do Sul também são fundamentais no transporte dos recursos energéticos da Ásia Central para a Europa. Entretanto, são excluídos da análise, pois não influenciam tanto nas relações russo-chinesas, sendo mais centrais nas disputas entre Rússia, de um lado, e Estados Unidos e União Europeia, de outro.

Após o breve período de negligência e descaso perpetrado pelo governo contra os novos países surgidos com a dissolução da URSS, a região formada por estes retornou à pauta russa em 1996, quando Primakov foi nomeado chanceler, e voltou a ser considerada uma prioridade a partir do primeiro governo Putin. Denominado muitas vezes de “exterior próximo”, termo que por si só denota sua singularidade, o conjunto de novos países é encarado pelo Kremlin como uma zona na qual possui interesses legítimos que devem ser respeitados pelas demais potências.²² Todavia, a fragilidade russa nos anos 1990, o avanço da política externa norte-americana em direção ao centro da Eurásia, o interesse de outras potências pelos territórios e recursos antes circunscritos à URSS e a própria condição de independência consolidada dos novos países impedem a Rússia de exercer o domínio almejado sobre a região. Consequentemente, Moscou precisou acatar a penetração de outros países no seu “exterior próximo”. Mas, entre estes atores, o Kremlin estabeleceu um gradiente, relativamente estável desde 2003, que vai do parceiro aceitável até o adversário indesejável.

Na escala de preferências russa, a China detém o posto de parceiro – atualmente – mais confiável na “gerência” da Ásia Central, sub-região mais cobiçada entre as surgidas com o fim da URSS. A expressão mais acabada da disposição russa de acatar, e até mesmo estimular, a presença chinesa na Ásia Central é a (OCX, 2001), formalizada na Carta da OCX no mesmo ano da assinatura do TBVAC. Os dois documentos compartilham os princípios de respeito à soberania, à independência e à integridade territorial, de não agressão e de não intervenção em assuntos domésticos alheios. A Carta da OCX (*op. cit.*), igualmente prevê a igualdade entre todos os membros (Rússia, China, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Usbequistão), a resolução pacífica de disputas envolvendo seus membros e a proteção mútua a atos ilegítimos de terceiros.²³ Tais princípios, conhecidos em seu conjunto por “espírito de Xangai”,²⁴ têm sido estritamente observados, o que aumenta a confiança intrabloco no avanço da organização, especialmente por parte dos países menores. Ao abarcar China e Rússia e quatro dos cinco países centro-asiáticos – o Turcomenistão prefere manter sua posição de neutralidade internacional –, a OCX é a principal organização internacional da Ásia Central. Contudo, seu poderio não se limita

22. Dmitri Trenin alega que considerar os países que formavam o espaço pós-soviético como uma zona de influência russa é uma quimera, pois as sub-regiões formadas (Cáucaso do Sul, Ásia Central e Novo Leste Europeu) adquiriram independência de fato da Rússia (Trenin, 2011). Em que pese a força dos argumentos de Trenin, o autor não leva em consideração o grau de proximidade que muitos dos novos países ainda possuem de Moscou, nem eventos que demonstram respeito pelas ações russas na região, como a resposta militar russa ao ataque da Geórgia à província da Ossétia do Sul em 2008, no conflito russo-georgiano.

23. (OCX, 2001, Artigo 2º).

24. A Carta do Quinto Aniversário da OCX (OCX, 2006) definiu nos seguintes termos o espírito de Xangai: “confiança mútua, benefícios mútuos, igualdade, consultoria (aconselhamento), respeito por civilizações múltiplas, e perseguição do desenvolvimento comum”.

aos fatores regionais. Seus dois principais membros, Rússia e China, possuem assento no Conselho de Segurança da ONU, estão entre os países BRICS, são potências nucleares e estão modernizando suas forças armadas. O destaque dado por ambos – especialmente a China – ao avanço de suas marinhas poderá tornar a OCX um bloco com poder anfíbio em um prazo relativamente curto. Fala-se em poder anfíbio porque a OCX já detém o poder terrestre. Considerados todos os seus membros, a OCX ocupa uma área de 30.183.554 km², na qual vivem em torno de 1.532.323.523 de pessoas. O PIB somado dos países no ano de 2010 ultrapassou a marca de US\$ 7,555 trilhões.²⁵ Para fins de comparação, a União Europeia possui área de 4.324.782 km², para uma população de 502.489.143 de pessoas, e PIB de US\$ 16,242 trilhões.²⁶ Contudo, vale recordar que, se a Ásia Central é o centro da Eurásia, como antes afirmado, a junção de China e Rússia coloca a OCX como um ator de extrema relevância no continente eurasiático. Agregue-se a todos os fatos já mencionados o rol de países observadores (Índia, Irã, Paquistão, Afeganistão e Mongólia) e de países de diálogo (Belarus e Sri Lanka), e tem-se um quadro que favorece o crescimento político, econômico e estratégico da OCX na arena internacional.

Demonstrada a potencialidade da OCX no plano global, o que será discutido posteriormente, vale indagar sobre a atuação da organização na Ásia Central e como a parceria estratégica estudada se insere neste quadro. Ainda em 2001, após os ataques de 11 de setembro, o Kremlin decidiu colaborar com a Guerra ao Terror de Washington no que dizia respeito à invasão do Afeganistão. A Rússia não se opôs, então, a que os EUA negociassem com países da Ásia Central a instalação de bases militares, o que ocorreu no Usbequistão e no Quirguistão. O governo chinês ficou bastante desgostoso com a atitude russa, considerada próxima da traição, pois, em meio aos processos de criação da OCX e do fechamento da parceria estratégica, Moscou voltou-se novamente para o Ocidente e realizou acordos que envolviam o entorno dos dois países sem consultar Pequim. A marcha de aproximação de Rússia e China não chegou a sofrer solução de continuidade, mas é inegável que uma ponta de desconfiança foi gerada quanto à confiabilidade russa (Lo, 2008, p. 97).

25. Ver Fundo Monetário Internacional (FMI). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weorept.aspx?sy=2010&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPCPPPC&grp=0&a=&pr1.x=54&pr1.y=9>> e, para os demais países da OCX, http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weorept.aspx?sy=2010&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=922%2C923%2C916%2C917%2C927&s=NGDP_R%2CNGDP_RPCH%2CNGDPD%2CNGDPD_D%2CNGDPDPC%2CNGDPDPC%2CPCPPPGDP%2CPCPPPC%2CPCPPSH%2CPCPPPEX%2CNCID_NGDP%2CNGSD_NGDP%2CTM_RPCH%2CTMG_RPCH%2CTX_RPCH%2CTXG_RPCH%2CTXGO%2CTMGO%2CLUR%2CLP%2CBCA%2CBCA_NGDPD&grp=0&a=&pr1.x=35&pr1.y=11#download>.

26. Ver FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weorept.aspx?sy=2010&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=998&s=NGDPD%2CPCPPGD%2CPCPPPC&grp=1&a=1&pr1.x=81&pr1.y=14>>.

A nova fase russa de estreitamento de laços com Washington teve seu marco final com a decisão norte-americana de atacar o Iraque em 2003. Assim como os países europeus denominados de Velha Europa pelo secretário de defesa norte-americano Donald Rumsfeld,²⁷ Rússia e China se opuseram à invasão, alegando a falta de anuência da ONU. O aumento de tensões entre Moscou e Washington durante quase todo o governo George W. Bush (2001-2008) tonificou com intensidade inédita no Kremlin a defesa da multipolaridade, a valorização do vetor oriental da política externa russa e a compreensão da importância da OCX. Ao contrário da crença inicial russa, as bases militares norte-americanas na Ásia Central davam sinais de permanência, e não de transitoriedade, situação que passou a incomodar sobremaneira a Moscou. A meta russa, em combinação com a China, passou a ser a diminuição da presença dos EUA e da OTAN na Ásia Central. A primeira conquista neste sentido não tardou. Em 2005, após um desentendimento entre Washington e o governo do Usbequistão acerca de eventos ocorridos na cidade usbeque de Andijan, a OCX emitiu a Declaração de Astana, do Décimo Aniversário da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX 2011) na qual exigia a retirada da base norte-americana do Usbequistão. Desde então, a influência norte-americana na Ásia Central, ascendente desde meados dos anos 1990, começou a declinar. Os posteriores comunicados conjuntos da OCX sobre os assuntos sensíveis do separatismo, do terrorismo e do crime internacional sempre frisaram a capacidade conjunta dos membros da organização de lidar com tais chagas, recados claramente dirigidos a Washington e à OTAN, mesmo que a Carta da OCX (OCX, 2011) assegure que a organização não é voltada contra nenhum país ou organização internacional.

A durabilidade da parceria entre Rússia e China, países centrais da OCX, colaborou para o avanço da organização. De semelhante modo, o desenrolar dos eventos no sistema internacional, marcados pelo unilateralismo norte-americano, pelas crises econômicas e, recentemente, pela retomada de uma política intervencionista das potências europeias, também favoreceu o fortalecimento da OCX nos seus dez primeiros anos de existência. Todavia, há pelo menos dois fatores que precisam ser mais bem equacionados pelos dois gigantes da organização: a natureza da OCX e os recursos energéticos da Ásia Central. Nenhum dos dois elementos tem causado maiores problemas à evolução da OCX, nem ameaçam a parceria russo-chinesa no futuro próximo. Mas podem ser complicadores tanto de uma quanto de outra em médio e longo prazo.

A formação dos Cinco de Xangai teve como um de seus motivos principais a resolução das questões fronteiriças entre os países-membros. Quando da criação da OCX, a existência de movimentos separatistas nos territórios russo e chinês, além da ameaça de ataques terroristas que pairava sobre os países da organização, era um

27. Ver *Outrage...* (2003).

forte elemento de coesão entre todos. Portanto, em seu início, a OCX tinha uma relação marcante com o tema da segurança, ainda que não fosse uma organização militar como a OTAN, por exemplo. Com a liderança chinesa no processo de aprofundamento da OCX nos seus primeiros anos, o aspecto econômico recebeu atenção especial, principalmente no tocante à comercialização de energia. Neste sentido, em 2007, foi criado o Clube da Energia da OCX, cujo objetivo principal é a união dos sistemas de fornecimento e consumo de energia dos países-membros. Tal iniciativa, contudo, não gerou uma ação conjunta e coordenada na organização em torno do tema. Aliás, um dos pontos frágeis da OCX é justamente a falta de uma integração econômica efetiva, ou mesmo de políticas que indiquem um caminho que possa ultrapassar o estágio das declarações retóricas. Isto se explica em parte pela falta de compromisso chinês com projetos regionais com estruturas econômicas rígidas, as quais podem afetar sua autonomia econômico-financeira, e em parte pelo temor dos países da Ásia Central – e também da Rússia –, de que suas economias sejam engolfadas pelo gigantismo da economia chinesa. A situação abre brechas para que a Rússia procure atrair os Estados centro-asiáticos em organizações de cunho econômico lideradas por Moscou, como a Comunidade Econômica Eurásiana (EurAsEC) e a União Aduaneira entre Rússia, Cazaquistão e Belarus.

O despertar do interesse russo pela OCX, que coincidiu com os fatos de 2003 narrados, colocaram novamente a agenda da segurança no topo das preocupações da organização. A instrumentalização de algumas das metas de segurança começou a ser delineada com a criação da Convenção de Xangai de Combate ao Terrorismo (2009). Desde então, foram feitos alguns exercícios conjuntos pelos serviços de segurança dos Estados-membros. O mais recente foi realizado em maio de 2011, justamente na região chinesa de Xingiang. Na Declaração de Astana do Décimo Aniversário da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX, 2011) o aspecto da segurança recebeu grande destaque. Entre as prioridades futuras estipuladas, estavam a formação de um espaço de segurança comum cobrindo todos os Estados-membros, com vistas a combater ameaças, tais como conflitos regionais, proliferação de armas de destruição em massa, terrorismo internacional, tráfico de drogas e armas, crime transnacional, separatismo e extremismo. Pode-se dizer que, ao priorizar a segurança regional, a Rússia não está apenas procurando fortalecer suas defesas contra as ameaças citadas. É no campo da segurança que Moscou ainda possui maior capacidade de atração que a China para os países centro-asiáticos. Logo, é importante reforçar o papel de garantidora da estabilidade na região contra os problemas que sozinhos eles são incapazes de enfrentar. Ao fornecer segurança aos governos locais, a Rússia consegue demonstrar a desnecessidade da presença dos EUA na região, ainda que isto não seja totalmente verdadeiro no tocante ao Afeganistão. Conforme se observa, o debate quanto à natureza da OCX põe, de um lado, a Rússia e seus interesses primordiais e, de outro, a China, também atenta a suas necessidades prementes.

Um ponto bem mais sensível da OCX, e também da parceria russo-chinesa, que pode vir a romper o quadro de amizade atual das duas potências, é a disputa pelos recursos energéticos dos países da Ásia Central. A tática russa de utilização de gás natural e petróleo como instrumento de poder econômico e político no cenário internacional não depende apenas dos recursos depositados no subsolo russo. O impedimento de que outros Estados obtenham acesso à energia disponível na Ásia Central igualmente é fundamental aos planos russos, pois, se tal acesso ocorrer em larga escala, será diminuída a relevância para o mercado internacional dos hidrocarbonetos russos e das rotas de escoamento do produto que passam pelo território russo, gerando claro prejuízo geopolítico para Moscou. A defesa por parte da Rússia da sua posição de compradora e transportadora dos recursos energéticos da Ásia Central é feita de forma escancarada aos países ocidentais, como na disputa envolvendo os gasodutos Nabucco e South Stream. Mas ela também existe frente a Pequim, ainda que de modo velado, tendo em vista a parceria estratégica vigente.

A China, por sua vez, já é a segunda maior consumidora de energia do planeta, atrás apenas dos EUA. Sua matriz energética permanece baseada no carvão, responsável por 71% da energia consumida no país.²⁸ O petróleo, produto do qual a China é a segunda maior importadora no mundo, responde por 19% do total, com 4,8 milhões de barris ao dia em 2010, necessários para completar o consumo diário de 9,2 milhões de barris.²⁹ Por volta de 80% do petróleo importado vêm do Oriente Médio e da África, atravessando o Estreito de Malacca³⁰ para chegar ao território chinês.³¹ A diminuição da dependência das importações por rotas oceânicas é um objetivo de Pequim, visto que ainda não ser uma potência marítima acarreta à China riscos quanto ao fornecimento do produto. Isto sem falar na contínua instabilidade do Oriente Médio e dos movimentos das potências ocidentais – notadamente EUA, Reino Unido, França e Alemanha – em direção ao petróleo da região. O gás natural responde apenas por uma pequena parcela do consumo energético chinês (3,4%), mas sua tendência de crescimento é evidente, pois, entre 2009 e 2010, a produção chinesa cresceu 13,5% e o consumo, 21,8% (BP Statistical Review of World Energy, 2011). As duas fontes preferenciais da China para garantir a sua segurança energética, mediante minoração das

28. Fonte: *EIA DOE Country Briefings: China*.

29. Fonte: *EIA DOE Country Briefings: China*.

30. O Estreito de Malacca é uma rota marítima que separa a Malásia da Indonésia, com Cingapura localizada na sua parte sul. Por ser a rota mais curta que faz a ligação entre os oceanos Pacífico e Índico, o estreito é uma das rotas marítimas mais importantes do mundo. Mais de 60 mil embarcações transitam no estreito a cada ano, carregando 25% do comércio global. Na medida em que grande parte do petróleo importado pela China e do comércio do país com a África passa pelo estreito de Malacca, ele é considerado por Pequim uma indesejada vulnerabilidade estratégica chinesa (Marketos, 2009, p. 104).

31. Fonte: *EIA DOE Country Briefings: China*.

importações por vias marítimas são justamente a Rússia e os países da Ásia Central. Portanto, Moscou e Pequim possuem forte interesse pela energia da Ásia Central, ainda que por motivos diversos.

Os membros menores da OCX detentores de recursos energéticos compreendem a carta que possuem nas mãos e procuram utilizá-la diante dos parceiros maiores, movimento normal na estratégia de política externa multivetorial que vêm adotando nos últimos quinze anos. Mas eles possuem o cuidado de não jogarem russos e chineses abertamente uns contra os outros. Dois bons exemplos desta situação podem ser citados. O Cazaquistão exporta petróleo para a China desde 2003 por intermédio do oleoduto Atasu-Alashankou, ao mesmo tempo que possui dois oleodutos oriundos da URSS que carregam petróleo até a Rússia (Caspian Pipeline Consortium e Atyrau-Samara). O Turcomenistão, por sua vez, exporta gás natural para a Europa via Rússia³² e, também, tem na China uma de suas principais compradoras. Mediante acordo assinado por Pequim e Ashkhabat em novembro de 2011, está em curso projeto que prevê a ampliação da exportação de gás natural turcomeno para a China dos atuais dos atuais 17 bilhões m³ anuais para 40 bilhões m³ por ano, ainda em 2012, e para 65 bilhões m³, em 2014 ou 2015 (CHINA'S..., 2011). Esta negociação impactaria, inclusive, a atual discussão entre Rússia e China referente ao preço do gás natural russo a ser pago pelo governo chinês.

A pujança da economia da China, sua demanda por energia, a política externa multivetorial dos países centro-asiáticos, as debilidades russas e o compartilhamento de poder entre Moscou e Pequim na OCX favoreceram uma ampliação da influência da China numa região fundamental para os objetivos russos, como o é a Ásia Central. Todavia, ainda é possível afirmar que a Rússia continua sendo o país com maior poder político-diplomático na região, devido a fatores como: proximidade geográfica; uso da língua russa; afinidade administrativa; e manutenção da capacidade de atração da economia russa sobre os vizinhos centro-asiáticos (Mahapatra, 2008, p. 42). Podem ser citados ainda: a história comum; o papel de Moscou como maior garantidora de segurança regional sem intervir nos governos locais; e o temor que os países da Ásia Central possuem em relação ao poderio econômico chinês. Este quadro de proeminência deve se manter inalterado no futuro próximo (Giménez, 2009, p. 140; Mahapatra, 2008, p. 199; Marketos, 2009, p. 107). Todavia, Moscou não desconhece que a manutenção de tal cenário passa pela sua parceria estratégica com a China, tendo em vista as constantes investidas na região das potências ocidentais (EUA e União Europeia).

32. Desde 2006, como resultado da crise do gás russo-ucraniana de janeiro desse ano, boa parte do gás natural que abastece a Ucrânia tem origem no Turcomenistão e passa pela Rússia para chegar ao seu destino.

4.2.2 Sudeste Asiático

A Ásia Central, não obstante sua localização no continente asiático, deve antes ser considerada uma zona de influência histórica russa que uma expansão do vetor oriental da política externa do país. Logo, pode-se afirmar que a Ásia na qual Moscou deseja aumentar sua presença compreende o que está ao sul e ao leste da Ásia Central. A divisão aqui adotada da Ásia possui as seguintes conformações: Sul da Ásia (Índia, Paquistão, Afeganistão, Butão, Nepal, Bangladesh e Sri Lanka); Leste Asiático (China, Japão, Coreia do Sul, Coreia do Norte e Taiwan); e Sudeste Asiático (Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Tailândia e Vietnã).³³ A primeira região referida é marcada pelas desavenças entre Índia e Paquistão, dois países detentores de armamentos nucleares. A aproximação da Rússia com esta zona se desenvolve por intermédio de contatos diretos estabelecidos especialmente com a Índia. Tal fato, aliado à renitente rivalidade entre Nova Déli e Pequim, torna as relações com a China pouco significativas para penetração russa no Sul da Ásia, razão pela qual esta região não será abordada.

No Leste Asiático, o crescimento da China fez com que o país paulatinamente assumisse a condição de principal país da região. O processo foi facilitado pela escolha do Japão de continuar seu alinhamento automático com os EUA, em movimento semelhante ao da Inglaterra na Europa. Se, por um lado, a opção japonesa lhe garante proteção contra eventual revanchismo chinês, ou mesmo coreano, diante dos atos cometidos pelo Império Japonês até a Segunda Guerra Mundial, por outro, lhe retira autonomia, o que nas últimas décadas tem representado o rebaixamento geopolítico de Tóquio, a ponto de alguns autores não a considerarem como polo futuro de poder.³⁴ De qualquer forma, a posição japonesa é extremamente cômoda para os EUA, que assim podem manter forte presença militar no país asiático.³⁵ Com isto, Washington tem vários de seus objetivos facilitados, como o fortalecimento de sua posição no Pacífico e a manutenção de um entreposto militar nas margens da Eurásia, essencial para a vigilância sobre China e Rússia, como na Guerra Fria. A aliança com a Coreia do Sul, também oriunda da Guerra Fria, solidifica a atual voz forte de Washington na península coreana. O crescimento econômico chinês não pode ser ignorado por Seul, mas,

33. Evidentemente, o Oriente Médio pertence à Ásia. Todavia, sua dinâmica interna é tão complexa e interligada aos países do norte da África e do Mediterrâneo que a opção feita foi considerá-lo como uma região com sua geopolítica própria, a despeito de sua posição geográfica.

34. Entre eles, Brzezinski (1997) e Fiori (2008).

35. Segundo o *site* oficial das Forças Armadas norte-americanas no Japão, o quartel-general dos EUA em solo japonês conta com um contingente de 49 mil militares (38 mil em terra e 11 mil no mar), o qual está disperso em 85 instalações localizadas nas cidades de Honshu, Kyushu e Okinawa, ocupando uma área total de aproximadamente 77 mil acres. Nas águas japonesas, também se encontra a Sétima Frota dos EUA, sob o comando da Frota do Pacífico. Ela conta com 13 mil marinheiros, dezoito barcos e cem aviões, operando a partir do Japão. A Força Aérea é representada pela Quinta Força Aérea-Japão, apoiada por 13 mil pessoas, entre civis e militares (United States, [s.d.]).

enquanto não se atingir a paz na península coreana e Pequim continuar a ser uma das apoiadoras da Coreia do Norte, dificilmente a Coreia do Sul abandonará o guarda-chuva fornecido por Washington.

Durante os governos Putin e Medvedev, a Rússia procurou aprofundar sua presença no Leste Asiático para além de sua parceria com a China. O alvo mais óbvio da política russa era a Coreia do Norte, cujo regime sofre seguidas hostilidades de parte das potências ocidentais. No início de seu primeiro mandato, Putin procurou se aproximar do mandatário norte-coreano, Kim Jong Il, sob o argumento de que Moscou era uma aliada com peso suficiente para colaborar de modo decisivo com Pyongyang nas negociações relativas à península coreana, uma vez que possui cadeira no Conselho de Segurança da ONU (Rozman, 2007, p. 347). O histórico de proximidade desde os tempos da Guerra Fria igualmente foi lembrado. A estratégia foi frutífera, e assim a Rússia foi incluída entre as seis partes oficialmente designadas (China, Estados Unidos, Japão, Rússia e as duas Coreias) para tentar solucionar as disputas entre Seul e Pyongyang. Ao participar do grupo, a Rússia afirmava seu renascimento no sistema internacional como país influente, diversamente do que ocorrera nos Bálcãs nos anos 1990, e tinha reconhecida sua condição de país com interesses legítimos na Ásia. O ganho simbólico, contudo, foi maior que o prático, pois na medida em que Moscou sempre procurou respeitar a Coreia do Norte como pertencente à zona de influência chinesa, seu papel foi mais de apoiadora de Pequim e menos de ator decisivo nas rodadas de negociação.³⁶ Isto se comprovou nos momentos de aumento de tensão na sub-região, quando China e EUA tomaram a dianteira nas tentativas de apaziguar os ânimos.

Logo nos primeiros anos do século XX, houve o enfrentamento russo-japonês na guerra de 1904 e 1905. A segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria pioraram o clima entre Moscou e Tóquio. Todavia, desde meados dos anos 1980, a Federação Russa tem buscado um reatamento com o vizinho do leste. A reaproximação aprofundaria as trocas econômicas com o Japão, o que serviria para o necessário desenvolvimento do extremo oriente russo,³⁷ no qual uma “invasão chinesa” é temida, conforme já salientado. A questão envolvendo a construção do Espo, antes referida, demonstra que uma maior interação entre Moscou e Tóquio poderia vir a ser interessante para contrabalançar o poder chinês, quando (e se) isto fosse preciso, acarretando maior autonomia à Federação Russa *vis-à-vis* a China. Vale também ressaltar que Tóquio representaria outro canal de penetração da Rússia no Leste e no Sudeste Asiático. Entretanto, os avanços obtidos nas relações

36. A situação se inverte quando o Estado ameaçado pelas potências ocidentais com sanções e retaliações militares é o Irã, pois neste caso a Rússia assume a condição de principal aliada de Teerã e a China segue os passos russos. Adiante, será visto que no caso recente da Síria a dinâmica é semelhante.

37. Ver nota de rodapé nº 14, na subseção 4.1.

russo-nipônicas foram obstados em função de antigos desacordos ainda insolúveis e de causas sistêmicas. O principal limite ao desenvolvimento de uma maior afinidade entre Moscou e Tóquio continua sendo a disputa territorial pelas Ilhas Kurile do Sul, retomadas pela URSS após o final da segunda Guerra Mundial e até hoje reclamadas pelo Japão, que as denomina Territórios do Norte.³⁸ No final de 2010, Dmitri Medvedev visitou o arquipélago, ocasião em que tirou fotos e as publicou em redes sociais. Esta visita nunca havia sido feita por um governante russo, tampouco foi realizada por um governante soviético. Além disto, Medvedev permitiu a realização do exercício naval Vostok 2010 nas águas contíguas às ilhas. Os dois eventos geraram severas contestações por parte de Tóquio, que chegou a ordenar a volta de seu embaixador lotado na Federação Russa por um pequeno período de tempo. Declarações com tons crescentemente bruscos foram realizadas de parte a parte e somente foram interrompidas pelo desastre natural ocorrido no Japão no início de 2011. Além da disputa territorial, o alinhamento de Tóquio com Washington é outro elemento que prejudica as interações russo-nipônicas, pois a inconstância do relacionamento entre Moscou e Washington, marcado por (poucos) altos e (muitos) baixos desde 1992, acaba por influenciar a política externa japonesa relativa à Federação Russa.

Como se pode constatar, o horizonte para o crescimento da participação russa nos assuntos do Leste Asiático permanece atrelado à sua parceria com a China, visto que em, relação aos demais atores da região, há questões bilaterais não resolvidas e/ou presença dos EUA de forma a inibir os avanços russos.

A situação não é muito diferente no tocante ao Sudeste Asiático. O desenvolvimento da região é pautado pela Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), organização fundada em 1967 com teor originalmente político e de combate ao comunismo.³⁹ Posteriormente, com o fim da Guerra Fria, a organização alterou sua natureza para privilegiar os laços econômicos entre seus membros. Atualmente, a ASEAN abarca os dez países que compõem o Sudeste Asiático, num exemplo de regionalismo bem-sucedido,⁴⁰ fortalecido com a aprovação, em 2008, da Carta da ASEAN. O crescimento econômico da região e sua posição estratégica, com saída para os oceanos Pacífico e Índico, transformaram a ASEAN em objeto de cobiça de China, Japão e EUA. Após um processo de aproximação de quatro anos, em 2001, a ASEAN realizou encontros separados com as principais autoridades de China, Japão e Coreia do Sul, formando a ASEAN + 3.

38. As Ilhas Sakhalin do Sul haviam sido obtidas pelo Japão mediante o Acordo de Paz assinado ao fim da Guerra Russo-Japonesa, em 1905. As Ilhas Kurile do Norte foram passadas ao Japão pelo Tratado de São Petersburgo, em 1875; e as ilhas Kurile do Sul se tornaram território japonês pelo Tratado de Shimoda, em 1855.

39. Criada em plena Guerra Fria, a ASEAN foi fundada por Filipinas, Indonésia, Malásia, Cingapura e Tailândia. Ver Visentini (2011, p. 122-134).

40. As datas de ingresso dos demais membros são as seguintes: 1984, Brunei; 1995, Vietnã; 1997, Laos e Mianmar; e 1999, Camboja.

A ascendência chinesa no sistema internacional e a inexistência de aliança formal da China com potências ocidentais não passaram despercebidas pelos países do Sudeste Asiático, que individualmente assinaram tratados de cooperação bilateral com a RPC. O resultado foi a criação do Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático (ASEAN, 1976), que, por sua vez, encaminhou a Parceria Estratégica para a Paz e a Prosperidade assinada pela ASEAN e pela China em 2003, gerando a ASEAN + 1 (ASEAN, 2003).⁴¹ Além da ASEAN + 1 e da ASEAN + 3, existe a ASEAN + 6 (China, Coreia do Sul, Japão, Austrália, Nova Zelândia e Índia). Quando da formação da ASEAN + 6, a China pretendia que o sexto integrante fosse a Rússia, mas a posição do Japão de incluir a Índia prevaleceu (Promfet, 2010, p. 188).

O fato de não participar de nenhum formato estendido da ASEAN contraria os planos russos de expandir sua ação no continente asiático. A inclusão russa seria justificada pelo aspecto geográfico, pois é a única potência emergente com território na Ásia que não possui nenhuma relação mais próxima com a ASEAN. O critério econômico poderia ser um impeditivo, uma vez que as trocas comerciais entre Rússia e ASEAN são relativamente pequenas (US\$ 13,97 bilhões em 2011).⁴² Nova Zelândia, por exemplo, possui um volume de trocas com a ASEAN inferior à Rússia (US\$ 8,23 bilhões em 2011).⁴³ Até o momento, a única proposta que inclui a Rússia em alguma estrutura da ASEAN partiu da Austrália, que sugeriu a ASEAN + 8, com a adição de EUA e Rússia à ASEAN + 6 (CSCAP, 2010, p. 5). Claramente, o intuito australiano é trazer os EUA à organização; a proposta de inclusão da Rússia provavelmente serve para sensibilizar a China. A possibilidade de aprovação da proposta é pequena, pois nem China nem os países do Sudeste Asiático desejariam a presença norte-americana na organização. Aquela porque representaria uma intromissão de Washington em uma região na qual a influência de Pequim está em franco processo de ampliação, e estes por temerem eventuais incursões norte-americanas balizadas na defesa da democracia e dos direitos humanos nas suas políticas internas.⁴⁴

Independentemente dos arranjos institucionais, a Federação Russa procura fortalecer ações bilaterais com a ASEAN. No ano de 2005, foi lançado o Programa de Ação 2005-2015 entre ambas. Até hoje, aconteceram duas cúpulas

41. Ver ASEAN ([s.d.]).

42. Fonte: ASEAN. Disponível em: <<http://www.aseansec.org/5921.htm>>. A maior parceira da ASEAN é a China, com um total de comércio de US\$ 231.218 milhões em 2010, seguida da União Europeia (US\$ 207.809 milhões em 2010), do Japão (US\$ 203.900 milhões em 2010) e dos EUA (US\$ 186.130 milhões em 2010). Fonte: *Asean Economic Community Chartbook* 2011. Disponível em: ENDEREÇO ELETRÔNICO: <http://www.aseansec.org/publications/ASEAN%20Economic%20Community%20Chartbook%202011.pdf>>. Fonte: ASEAN. Disponível em: <<http://www.aseansec.org>>.

43. Disponível em: <<http://www.aseansec.org/5826.htm>>.

44. Cabe destacar que os princípios de não intervenção e respeito da soberania estão presentes na Carta da ASEAN, como ocorre em quase todos os organismos regionais e parcerias estratégicas nos quais estão presentes países asiáticos, com a exceção de Coreia do Sul e Japão.

Rússia-ASEAN, a primeira em 2005 e a última em 2010. Os países do Sudeste Asiático têm na importação de energia seu principal objetivo no estreitamento de relações com a Rússia. Sem dúvida, este é um mercado promissor para Moscou, e os recursos energéticos russos poderiam servir de bilhete de entrada na ASEAN. Todavia, há de se questionar se as reservas de petróleo e gás natural do subsolo russo são suficientes para alimentar simultaneamente os mercados da Europa, da China, do Japão e do Sudeste Asiático, para citarem-se apenas os principais. Além disso, os custos de levar energia aos países da ASEAN seriam bastante elevados.⁴⁵

As dificuldades da Rússia de ampliar sua atuação no Sudeste Asiático sozinha novamente obrigam-na a precisar da China para atingir tal meta. Tendo em vista o poderio chinês, a estagnação japonesa, os problemas econômicos enfrentados pelos EUA e pela União Europeia, bem como as próprias limitações dos países do Sudeste Asiático, o cenário futuro mais provável para a região é o sobrepujamento do formato ASEAN + 1 sobre todos os demais. A Rússia poderia ser beneficiada nesta hipótese, mas, para tanto, a China precisaria abrir uma brecha para Moscou numa zona na qual sua primazia aumenta substancialmente. Portanto, da mesma forma que ocorre no Leste Asiático, a parceria com Pequim no Sudeste Asiático é de extrema importância para que a Rússia consiga realizar seu objetivo de participar com destaque no tabuleiro geopolítico da Ásia.

Um balanço da ligação entre as relações sino-russas e os objetivos russos nas regiões estudadas indica que a parceria com Pequim é teoricamente benéfica para Moscou. Na prática, os melhores resultados foram atingidos na Ásia Central, onde o objetivo de afastamento da influência norte-americana e da OTAN tem sido alcançado. Ademais, a OCX é um exemplo de sucesso não apenas regional, mas também no plano mundial. Aqui, vale suscitar novamente o receio da Federação Russa de no futuro ser relegada a um patamar secundário em relação à China em região que é fundamental para seus projetos de médio e longo prazo. Quanto ao Leste e ao Sudeste Asiático, os ganhos práticos para Moscou são menores. No Leste Asiático, a Rússia tem na China a única parceira fiel, mas, ainda assim, quando foi possível, procurou estabelecer uma balança de poder entre Pequim e Tóquio. No Sudeste Asiático, a China parece ser o único caminho viável ao incremento da participação russa na região e na ASEAN. Cabe ponderar se Pequim está interessada em tal participação afora na situação de contrapeso às presenças de EUA (via Japão e Coreia do Sul) e Índia na dinâmica local.

45. Ressalte-se que a exportação de recursos energéticos para os países do Sudeste Asiático não tem o mesmo peso estratégico que a exportação para a China. Assim, os efeitos para a Rússia de ser uma fornecedora de energia dos países da ASEAN não representam o mesmo risco que ser uma mera fornecedora de energia para o mercado chinês.

4.3 Rússia e China: potências emergentes

A parceria russo-chinesa está lastreada em princípios e objetivos comuns, como visto. Enquanto em vários acordos semelhantes firmados entre dois ou mais países as intenções acordadas em tratados não passam de letra morta, no caso de Rússia e China a defesa que fazem de princípios que lhes são caros acaba por se associar de forma efetiva a um objetivo que guia os passos das duas potências: a defesa da multipolaridade no sistema internacional. A aproximação surgida a partir de tal circunstância tem sido reforçada pela conjuntura internacional verificada nos últimos anos. Cabe desde logo fazer a ressalva de que não seria correto pensar o triângulo Rússia, China e EUA como uma aliança formada pelos dois primeiros países contra o terceiro. A emergência de um mundo multipolar tem como um de seus efeitos o estabelecimento da tradicional balança de poder entre os Estados. Segundo Dilip Hiro, a alternância entre engajamento e contenção balizará os relacionamentos entre os principais países do sistema internacional (Hiro, 2010, p. 7). É precisamente este padrão que se observa nas relações sino-norte-americanas. Por um lado, as economias dos dois países possuem fortes ligações, gerando considerável interdependência. Por outro lado, no campo da segurança, cada vez mais a China se sente desgostosa com os movimentos de contenção a ela dirigidos pelos EUA no Sul da Ásia (aproximação com a Índia), bem como no Oriente Médio e no Oceano Pacífico (controle marítimo das rotas comerciais). As interações entre Rússia e EUA também revelam atos de competição e de cooperação. No início dos governos Putin e Medvedev, houve tentativas de aparar as arestas por parte de russos e norte-americanos. Os momentos de “amizade” – em 2008, o presidente Obama lançou a política de recomeço com a Rússia – foram breves, especialmente se comparados com os períodos de forte estranhamento recheados de declarações fortes e nada amistosas feitas pelos dois lados. Todavia, em alguns assuntos, como a Coreia do Norte e o controle do tráfico de drogas e do fundamentalismo no Afeganistão, russos e norte-americanos conseguem desenvolver um comportamento cooperativo.

De todo modo, em que pese a oscilação normal entre contenção e engajamento, é correto afirmar que, desde meados da década de 2000, entre as combinações possíveis da tríade formada por Rússia, China e EUA, o alinhamento Moscou-Pequim é o mais estável, ao passo que as rusgas mais salientes ocorrem nas relações russo-norte-americanas. Por certo, a parceria estratégica estudada está na raiz disto, mas há outros fatores que influenciam tais dinâmicas. Um deles é o temor já referido de Washington de que a Eurásia seja integrada pelas suas vias terrestres tendo como base Rússia e China, e não a aliança euro-atlântica, fruto de um momento histórico anterior, a Guerra Fria, cujo maior expoente atual é a OTAN.

Outro fator é uma tendência de contornos indefinidos, mas que vem se aclarando desde o início da crise financeira de 2008: a competição entre potências tradicionais (EUA, Alemanha, França, Inglaterra e Japão) e potências emergentes (China, Rússia, Brasil, Índia e África do Sul – os países do BRICS). O termo BRIC surgiu em artigo do banco Goldman Sachs como forma de denominar os países que em algumas décadas possuiriam as economias mais dinâmicas do mundo: Brasil, Rússia, Índia e China. Um dado interessante a respeito do BRIC original (Brasil, Rússia, Índia e China) é que somente os quatro países e os EUA estão, ao mesmo tempo, nas listas de dez maiores territórios, populações e economias do planeta, o que valida sua condição de potências emergentes. Como expressão da emergência do BRICS, pode-se citar: a liderança do G20 por Brasil e China na Rodada de Cancun da OMC, em 2003; a reaproximação sino-russa; a criação do Fórum Ibas (Índia, Brasil e África do Sul) em 2003; os interesses demonstrados pela China, a Índia, o Brasil e, um pouco menos, a Rússia no renascimento africano; e a busca de autonomia e crescimento político no sistema internacional por parte de todos os países citados. Estes elementos contribuíram para que uma simples sigla evoluísse até o estágio de reuniões periódicas e o grupo fosse aumentado com a inclusão da África do Sul, maior economia do continente africano e estrategicamente localizada entre os oceanos Atlântico e Índico. Mesmo sem transformarem o grupo BRICS em uma organização nem o apresentarem como uma aliança formal de matiz político ou econômico, os governos dos cinco países têm se posicionado de forma uníssona em alguns temas internacionais, como comprova a Declaração de Nova Déli, emitida pelo BRICS após o encontro do grupo em 2012.⁴⁶ De semelhante modo, adotam posturas que são diversas às da aliança euro-atlântica, sobretudo no que diz respeito ao papel da ONU, à utilização do diálogo e à defesa do princípio da não intervenção em assuntos domésticos de terceiros.⁴⁷

O caso do Irã é um exemplo atual da proximidade de Rússia e China em assuntos estratégicos, bem como da importância da segunda para a política externa da primeira. O Irã era um dos três principais aliados dos EUA no Oriente Médio, ao lado da Arábia Saudita e de Israel, até a Revolução Islâmica de 1979. Desde então, Washington perdeu o controle sobre o maior país do “ventre mole” da Eurásia,⁴⁸ o qual é detentor de respeitáveis reservas de petróleo e gás natural, e

46. Acerca do surgimento do BRICS e da compreensão do BRICS como grupo, ver Visentini (2012).

47. Uma clara exceção ao princípio da não intervenção foi o conflito entre Rússia e Geórgia de 2008, já abordado. Cabe destacar que a atitude russa de reconhecer a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul não foi apoiada pela China, nem pela OCS, nem pelos demais países do BRICS.

48. Brzezinski chamou dessa forma o Sudoeste Asiático, correspondente ao Oriente Médio, pois seria uma região onde a dominação norte-americana durante a Guerra Fria era difícil, ao passo que a URSS poderia expandir seu poder para a região (Brzezinski, 1986, p. 220).

possui uma localização estratégica vital para o comércio mundial de energia, pois controla o Estreito de Ormuz. A capitulação do regime iraniano é almejada não somente pelos EUA, mas também por Israel, pois ambos temem que o Irã ascenda à condição de potência regional, o que dificultaria a posição israelense e representaria risco à forte presença dos EUA no Oriente Médio. Neste quadro, o projeto nuclear iraniano surge como uma ameaça ao eixo Washington-Tel Aviv, pois se Teerã construir sua bomba atômica, Israel deixa de possuir a exclusividade de tal armamento na região. Este temor é uma das principais razões para a preocupação ocidental quanto às pesquisas iranianas relativas à energia nuclear.

Desde o início das críticas dirigidas contra o projeto nuclear do Irã, a Rússia sempre se postou a favor do diálogo com Teerã e mostrou confiar nas iniciativas pacíficas do país vizinho, ao menos publicamente. As sanções com as quais concordou não afetaram sensivelmente nem as pesquisas nem a economia iranianas. Os motivos para a posição russa são vários. A ocorrência de bombardeios israelenses ou norte-americanos sobre cidades iranianas gerará tanto resposta por parte de Teerã, da forma tradicional, quanto atentados por parte de grupos terroristas.⁴⁹ A escalada da instabilidade no Oriente Médio será inevitável. Um confronto de tal proporção na região seria ruim para os interesses russos e poderia vir a se tornar péssimo caso se alastrasse para o Afeganistão e a Ásia Central. O cenário ideal para Moscou é um Irã sem armamentos nucleares. Todavia, um Irã com tais artefatos, servindo de contraponto aos interesses no Oriente Médio de Washington e Tel Aviv, é um preço mais aceitável que a capitulação do regime iraniano em favor de EUA e Israel. A defesa da multipolaridade também ingressa no cálculo russo. A manutenção do Irã como foco de resistência aos EUA no Oriente Médio é importante para o afastamento da hegemonia norte-americana, pois, sem controlar os recursos energéticos iranianos, a estratégia norte-americana de domínio sobre a Eurásia fica enfraquecida. Ademais, potências emergentes como China e Índia mantêm acesso à energia da região. Não é por outra razão que Pequim tem escudado as posições russas quanto à questão iraniana. O apoio chinês é fundamental, pois evita o isolamento russo, ao mesmo tempo que ajuda Moscou a inibir ações mais drásticas por parte de Washington e reforça o caráter estratégico da parceria russo-chinesa.

Outro exemplo de conjuntura sistêmica que fortalece um cenário em que, de um lado, se colocam a Rússia e a China e, de outro, os EUA e os países da Europa Ocidental é a Primavera Árabe, notadamente os casos de Líbia e Síria. A série de contestações contra os regimes não democráticos vigentes no Oriente Médio

49. O chefe do generalato russo, Nikolai Makarov, declarou acreditar que um ataque ao Irã por parte dos países ocidentais é bastante provável, devendo ocorrer até o verão do hemisfério norte. A retórica inflamada dos dois lados (EUA-Israel e Irã) avançou para atos concretos. Em janeiro de 2012, um engenheiro nuclear iraniano foi assassinado; em fevereiro do mesmo ano, o Irã alega ter tomado controle de um avião sem piloto dos EUA, utilizado para fins de inteligência. Teerã também alega ter sido vítima de um ataque cibernético (West..., 2012).

teve início na Tunísia; depois, passou por Egito, atingindo também Líbia e Síria. A Líbia de Muammar Khadafi foi o primeiro dos países envolvidos na Primavera Árabe a sofrer intervenção externa, capitaneada por França e Inglaterra, mas conduzida militarmente pela OTAN. Quando da votação no Conselho de Segurança da ONU da resolução que permitia a criação na Líbia de uma zona de exclusão aérea, China e Rússia se abstiveram, abrindo caminho para a intervenção das potências ocidentais. O embate das forças rebeldes apoiadas pela OTAN com as tropas governistas resultou na queda do regime, na subida ao poder do Conselho Nacional de Transição e no assassinato de Khadafi.

O outro alvo dos interesses ocidentais é a Síria, governada por Bashar Al-Assad. Em relação à Síria, também foram apresentadas resoluções no Conselho de Segurança, prevendo medidas semelhantes às tomadas na Líbia. A primeira resolução teve nove votos favoráveis (Alemanha, Bósnia, Colômbia, EUA, França, Gabão, Nigéria, Portugal e Reino Unido), dois contrários (Rússia e China) e quatro abstenções (Brasil, Índia, África do Sul e Líbano). Como Rússia e China possuem o poder de veto como membros permanentes, a resolução não foi aprovada. É interessante notar o quadro formado: de um lado, as potências ocidentais almejando a intervenção; de outro, BRICS (mais o Líbano) votando contra os interesses manifestos daquelas. No mês de fevereiro de 2012, nova resolução foi proposta no Conselho de Segurança da ONU. Mais uma vez, Rússia e China vetaram-na, sob o argumento de que a redação vaga permitia a intervenção estrangeira na Síria, o que iria contra o princípio da não interferência em assuntos domésticos.⁵⁰ Até o fechamento deste capítulo, a situação síria continuava indefinida, mas a Rússia permanecia convicta da necessidade de abertura de diálogo entre governo e oposição, tendo inclusive se oferecido para servir de mediadora. Apesar da imprevisibilidade dos desfechos envolvendo a Síria, sem uma alteração drástica no quadro verificado quando dos vetos, é provável que a Rússia, apoiada pela China, continue a servir de barreira à intervenção da OTAN em solo sírio. Desta forma, assim como ocorre em relação ao Irã, Moscou e Pequim conseguiriam manter uma balança relativamente equilibrada no Oriente Médio, evitando o domínio da região por parte das potências ocidentais e, conseqüentemente, bloqueando os planos norte-americanos de controle da Eurásia.

A parceria estratégica russo-chinesa seria autossustentável caso estivesse balizada somente nas relações bilaterais ou nos interesses regionais de ambos os países. Ainda assim, já seria de extrema importância para a Rússia. O patamar sistêmico, contudo, tem elevado-se em um degrau tal parceria. Não se pode falar em aliança russo-chinesa, pois as desconfianças mútuas impedem um laço com tamanha profundidade. De toda forma, é inegável que o posicionamento conjunto em temas candentes do sistema internacional e a participação em grupos como o BRICS fortalecem a parceria russo-chinesa.

50. Ver Rússia... (2012).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A parceria russo-chinesa evoluiu nos seus dez anos de existência. Mesmo os críticos da valorização do vetor oriental da política externa russa são forçados a reconhecer que um rompimento entre Rússia e China no futuro próximo é improvável (Lo, 2008; Trenin, 2011; Rozman, 2010; Marketos, 2009). Rússia e China estreitaram suas relações, ignorando pequenos problemas e procurando alcançar seus objetivos sem contrariar, diretamente ou em demasia, o outro. Isto foi em muito ajudado pelas atitudes protagonizadas pelos EUA desde os anos 1990 e pelos principais países da Europa Ocidental desde o início da Primavera Árabe, que eclodiu praticamente no mesmo período que a pior crise vivida pela União Europeia. Portanto, não causa espanto a relevância que Pequim possui nos projetos de política externa da Rússia, uma vez que a defesa da multipolaridade, o estancamento do avanço da OTAN para o leste e a estabilidade da Ásia Central e do Cáucaso do Sul são metas russas cujo alcance é menos espinhoso com o apoio chinês.

O crescimento em relevância geopolítica da OCX e a diversidade de suas atividades é um sinal da capacidade de Rússia e China de apararem algumas de suas arestas, uma vez que o relacionamento entre ambas está na raiz da organização. A adoção de posições conjuntas, ou pelo menos idênticas, de Pequim e Moscou em temas tormentosos do sistema internacional constitui outro indicativo da estabilidade da parceria observada.

Ao analisar tal conjuntura, conclui-se que Moscou parece acreditar que a cooperação com a China deve superar em larga medida qualquer desejo de tentar conter o país vizinho. Isto se deve a fatores como: *i*) a essencialidade da China para o objetivo russo de solidificar a multipolaridade sistêmica; *ii*) o avanço chinês em várias áreas (econômica, militar, político-diplomática e de pesquisa); e *iii*) a necessidade da ajuda chinesa na projeção de influência russa no Leste e no Sudeste Asiáticos.⁵¹

Contudo, vale salientar parte do que foi descrito nos dois Conceitos de Política Externa Russa abordados: a Rússia é um país eurasiático e se considera uma grande potência. A despeito das visíveis melhoras na sua interação com a China e das seguidas decepções advindas dos países europeus – e dos EUA, mas em grau bem menor, tendo em vista as expectativas muito mais baixas –, a Rússia não abandonará o vetor ocidental de sua política externa, nem admitirá prontamente ser o elo frágil da parceria com a China. Ademais, a história de desentendimentos com Pequim e os receios oriundos do crescimento chinês não foram plenamente esquecidos.

51. Logo após se lançar oficialmente como candidato às eleições presidenciais russas de 2012, Putin visitou Pequim entre 11 e 12 de outubro de 2011, sendo recebido pelo primeiro-ministro chinês, Wen Jiabao, e pelo presidente Hu Jintao. O gesto de escolher a China para sua primeira visita na condição de candidato à presidência é de grande simbolismo e sinaliza que a aproximação com a China continuará sendo uma das prioridades da Rússia no governo Putin iniciado em 2012.

Assim, a encruzilhada russa pode ser posta nos seguintes termos: a autonomia de uma grande potência deve ser mantida na maior extensão possível. Porém, no tocante à China, tal meta precisa ser conquistada sem uma confrontação direta, a qual seria contraproducente para Moscou em vários sentidos. Diante deste cenário, a escolha da Rússia parece ser a tentativa de “ampliar as suas fronteiras”, mediante a criação de organizações internacionais que abarquem os países vizinhos mais importantes ou mais próximos e que sejam claramente lideradas por Moscou. O movimento mais claro da Rússia nesta direção é a criação do Espaço Econômico Comum por parte de Rússia, Cazaquistão e Belarus, o qual entrou em funcionamento em 1º de janeiro de 2012. Cabe destacar que ele é parte de um processo que se iniciou com a união aduaneira entre os três países surgida em julho de 2011. O passo seguinte, de acordo com Vladimir Putin, é a formação da União Econômica Eurasiana, a qual gradualmente incorporará o Tadjiquistão e o Quirguistão. O último estágio seria a criação da União Eurasiana (Putin, 2011). Conforme se pode notar, no nível do espaço econômico comum, Moscou conseguiu atrair o país mais importante da Ásia Central em termos econômicos e estratégicos, o Cazaquistão. O avanço sobre a Ásia Central já está previsto, na etapa da União Econômica Eurasiana. Putin faz questão de referir que novos membros serão aceitos, desde que seu ingresso ocorra de forma voluntária. O objetivo maior da Rússia após a inclusão de Tadjiquistão e Quirguistão é atrair a Ucrânia. Tal movimento por parte de Kiev é pouco provável no momento, dadas as ações do governo Yanukovich. Porém, Moscou parece disposta a aguardar que o sonho europeu da Ucrânia se esvança e sua proximidade econômica, histórica e cultural com a vizinha do leste se faça sentir, levando-a a ingressar no projeto de integração regional da União Eurasiana.

Caso a Rússia consiga atrair os países centro-asiáticos para a futura União Econômica Eurasiana, sua posição de potência mais influente na sub-região se solidificará, gerando a Moscou toda a repercussão positiva advinda disto, antes abordada. Todavia, não será uma tarefa fácil para a Federação Russa conjugar seus planos com a existência concretizada da OCX e com os interesses chineses. Ainda mais quando fica comprovado que há interesse em manter vigente e sem maiores sobressaltos sua parceria estratégica com Pequim.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. G. M. P. A Rússia sofre de doença holandesa? *In*: _____. (Org.). **O renascimento de uma potência?** A Rússia do século XXI. Brasília: Ipea, 2012.
- AMINEH, M. P.; HOUWELLING, H. The geopolitics of power projection in US foreign policy. *In*: _____. (Orgs.). **Central Eurasia in global politics: conflict, security and development.** Leiden: Brill, 2005.

ARRIGHI, G. **O longo século XX**. São Paulo: UNESP, 2003.

ASEAN – ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.nti.org/treaties-and-regimes/association-southeast-asian-nations-asean/>>.

_____. **Treaty of amity and cooperation in Southeast Asia**. Indonesia. 1976. Disponível em: <<http://www.aseansec.org/1217.htm>>.

_____. **Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity**. 2003. Disponível em: <<http://www.aseansec.org/16805.htm>>.

BRZEZINSKI, Z. **Game plan**: how to conduct the US-Soviet contest. Boston: Atlantic Monthly Press, 1986.

_____. **The grand chessboard**: American primacy and its geostrategic imperatives. New York: Basic Books, 1997.

BP STATISTICAL REVIEW OF WORLD ENERGY. **What's inside?** June 2011. Disponível em: <http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2011.pdf>.

BUSH, G. W. Toward a new world order. *In*: TUATHAIL, G. Ó.; DALBY, S.; ROUTLEDGE, P. **The geopolitics reader**. New York: Routledge, 1998.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CALVOCORESSI, P. **Política mundial a partir de 1945**. Porto Alegre: Penso, 2011.

CIA – CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>.

CHINA. Ministry of Commerce of China. **42,000 tonnes of crude oil delivered to China from Russia after new pipeline's operation**. 2011. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/newsrelease/commonnews/201101/20110107346346.html>>.

_____. _____. **China's 2011 foreign trade surges 22.5%**. 2012. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/counselorsreport/asiareport/201201/20120107925327.html>>.

CHINA lauds Russian Duma elections: diplomats. **Ria Novosti**, 2011. Disponível em: <<http://en.rian.ru/russia/20111209/169513641.html>>.

CHINA' S interest in Russian gas may decrease after deal with Turkmenistan: paper. **Ria Novosti**, 2011. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20111124/168995677.html>>.

CSCAP – RUSSIAN NATIONAL COMMITTEE OF THE COUNCIL FOR SECURITY COOPERATION IN ASIA-PACIFIC. **Russia in Global Affairs**, n. 4, Oct.-Dec. 2010. Disponível em: <<http://eng.globalaffairs.ru/print/number/Going-East-Russias-Asia-Pacific-Strategy-1508>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

DECLARAÇÃO DE NOVA DÉLI. *In*: CÚPULA DOS BRICS, 4. Nova Déli, 29 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/quarta-cupula-dos-brics-nova-delhi-29-de-marco-de-2012-parceria-dos-brics-para-a-estabilidade-seguranca-e-prosperidade-declaracao-de-nova-delhi>>.

EAST or West: which democracy is best? **Russia Today**, 2011. Disponível em: <<http://rt.com/politics/russia-elections-2012-clinton-147/>>.

ENGDAHL, W. F. **Full spectrum dominance**: totalitarian democracy in the new world order. Wiesbaden: William Editions, 2009.

FEDERAL STATISTICS SERVICE. **Statistics Yearbook Russian**. Moscow: FSS, 1994.

_____. **Statistics Yearbook Russian**. Moscow: FSS, 2000.

_____. **Statistics Yearbook Russian**. Moscow: FSS, 2009.

FIORI, J. L. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

GIMÉNEZ, I. **El nuevo gran juego em Asia Central**. Madrid: Editorial Popular, 2009.

GOLDMAN, M. E. **Putin, power and the New Russia**: Petrostate. New York: Oxford University Press, 2008.

HERSPRING, D. R. Putin, Medvedev, and the Russian military. *In*: WEGREN, S. K.; HERSPRING, D. R. **After Putin's Russia**: past imperfect, future uncertain. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

HIRO, D. **After Empire**: the birth of a multipolar world. New York: Nation Books, 2010.

HOPKIRK, P. **The great game**: the struggle for empire in Central Asia. New York: Kodansha America, 1994.

JAKOBSON, L. *et al.* **China's energy and security relations with Russia: hopes, frustrations and uncertainties.** Solna: Sipri, 2011. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP29.pdf>>.

KALASHINSKY, A. **Putin is turning Vladivostok into Russia's Pacific capital.** Zurich: CSS, July 2010. (Russian Analytical Digest, n. 82).

LAVROV, S. The rise of Asia, and the eastern vector of Russia's foreign policy. **Russia in Global Affairs**, Moscow, v. 4, n. 3, p. 68-80, July-Sept. 2006.

LO, B. **Axis of convenience:** Moscow, Beijing and the new geopolitics. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

MACKINDER, H. J. The geographical pivot of history. **The Geographical Journal**, v. 23, n. 4, p. 421-437, Apr. 1904. Disponível em: <<http://intersci.ss.uci.edu/wiki/eBooks/Articles/1904%20HEARTLAND%20THEORY%20HALFORD%20MACKINDER.pdf>>.

MAHAPATRA, D. A. **Central Eurasia:** geopolitics, compulsions and connections, factoring India. New Dehli: Lancer Books, 2008.

MARKETOS, T. N. **China's energy geopolitics:** the Shanghai Cooperation Organization and Central Asia. New York: Routledge, 2009.

MEDVEDEV, R. **China and the superpowers.** Oxford: Basil Blackwell, 1986.

OCX – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE XANGAI. **Carta da Organização para a Cooperação de Xangai.** Xangai, 2001.

_____. **Carta do Quinto Aniversário da Organização para a Cooperação de Xangai.** Xangai, 2006.

_____. **Declaração de Astana do Décimo Aniversário da Organização para a Cooperação de Xangai.** Xangai, 2011.

OUTRAGE at "old Europe" remarks. **BCC News**, 23 Jan. 2003. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2687403.stm>>. Acesso em: 14 maio 2012.

POMFRET, R. Regionalism in Asia. *In:* AMINEH, M. P. **State, society and international relations in Asia.** Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

PUTIN, V. A new integration project for Eurasia: the future is born today. **Russia Today**, 2011. Disponível em: <<http://rt.com/politics/press/izvestiya/integration-union-economic-future/en/>>. Acesso em: 5 out. 2011.

PUTIN'S Beijing visit emphasizes east. **The Moscow Times**, Moscow, 12 Oct. 2011. Disponível em: <<http://www.themoscowtimes.com/business/article/putins-beijing-visit-emphasizes-east/445251.html#ixzz1aVVel2hf>>.

TRADE between Russia, China to reach \$70 billion this year: Putin. **Ria Novosti**, 2011. Disponível em: <<http://en.rian.ru/russia/20110914/166847825.html>>.

ROZMAN, G. Russia in Northeast Asia: in search of a strategy. *In*: LEGVOLD, R. (Ed.). **Russian foreign policy in the 21st century & the shadow of the past**. New York: Columbia University Press, 2007.

_____. The sino-Russian strategic partnership. *In*: BELLACQUA, J. (Ed.). **The future of China-Russia relations**. Lexington: Kentucky University Press, 2010.

RÚSSIA. **Conceito de Segurança Nacional da Federação Russa**. 24 jan. 2000a.

_____. **Conceito de Política Externa da Federação Russa**. 28 jun. 2000b.

_____. **Conceito de Política Externa da Federação Russa**. 2008

RUSSIA, China veto UN security council resolution on Syria. **Russia Today**, 2012. Disponível em: <<http://rt.com/news/syria-resolution-veto-russia-china-515/>>.

TODD, E. **Depois do Império: a decomposição do sistema americano**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TOMBERG, I. Putin in Beijing: testing new political course. **Strategic Culture Foundation**, 2011. Disponível em: <<http://www.strategic-culture.org/news/2011/10/18/putin-in-beijing-testing-new-political-course.html>>. Acesso em: 18 out. 2011.

TBVAC – TRATADO DE BOA VIZINHANÇA, AMIZADE E COOPERAÇÃO ENTRE A REPÚBLICA POPULAR DA CHINA E A FEDERAÇÃO RUSSA. 2001.

TRENIN, D. Russia's Asia Policy under Vladimir Putin, 2000-2005. *In*: ROZMAN, G.; TOGO, K.; FERGUNSON, P. **Russian strategic thought toward Asia**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

_____. **Post-imperium**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

UNITED STATES. United States Armed Forces. U.S. Forces Japan. **Official Military Website**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.usfj.mil/>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

VISENTINI, P. G. F. **O dragão chinês e o elefante indiano**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2011.

_____. **As relações diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

WALLERSTEIN, I. **O declínio do poder americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WEST may strike Iran by summer: Russian Gen-Staff Chief. **Russia Today**, 2012. Disponível em: <<http://rt.com/news/russia-iran-summer-conflict-nato-us-265/>>.

YUAN, J. Sino-Russian defense ties. *In*: BELLACQUA, J. (Ed.). **The future of China-Russia relations**. Lexington: University Press of Kentucky, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EUROPEAN COMISSION. **Eurostat**. [s.d.]. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>>.

MACKINDER, H. J. **Democratic ideals and reality**: a study in the politics of reconstruction. Washington: National Defense University Press, 1942.

RANSGIMAPORN, P. **Russia as a great power in East Asia**: perceptions and policies from Yeltsin to Putin. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

WILSON, J. L. **Strategic partners**: Russian-Chinese relations in the post-Soviet era. New York: M. E. Sharpe, 2004.

A QUESTÃO DA DEMOCRACIA NA RÚSSIA PÓS-SOVIÉTICA

Angelo Segrillo*

1 INTRODUÇÃO

A Rússia pós-soviética teve uma trajetória algo discrepante em suas esferas econômica e política. A década de 1990, sob o governo de Boris Yeltsin, testemunhou uma depressão econômica, mas uma relativa liberalidade política. Já os anos iniciais do século XXI, sob o poder de Vladimir Putin, foram, em geral, de grande vigor econômico, mas muitos observadores apontam que representaram um fechamento político em relação ao período anterior (Kryshtanovskaya e White, 2003; McFaul, 2004; Politicheskaya..., 2011; Ostrow, Satarov e Khakamada, 2007). Por exemplo, a organização Freedom House, que se dedica a ranquear os países em relação a seu grau de liberdades democráticas, em 2004, desbancou a Rússia para a classificação de “país não livre” (tabela A.1, anexo A).

Essa situação provocou muitas discussões sobre a questão da democracia na Rússia. Os mesmos autores apontam para a figura de Putin como o personagem que, por suas características e *background*, teria deteriorado o *status* democrático do país. Outros, concomitantemente ou não à explicação anterior, enfatizam que a Rússia historicamente tem tido problemas em enveredar pela via da democracia (Pipes, 2012; Beer, 2009). Algumas vozes mais otimistas, apesar de reconhecer as deficiências do regime atual, acreditam que ele ainda pode ser considerado democrático de maneira geral, mesmo com qualificações (Surkov, 2006; Markov, 2005). Raros são os politólogos que consideram o país como tendo uma democracia plenamente desenvolvida.

Para o autor se localizar nesta discussão, precisa-se fazer uma análise dos mecanismos políticos que regeram estas duas décadas pós-soviéticas. Antes, entretanto, aerá realizado um breve apanhado histórico da questão da democracia no país.

* Professor do Departamento de História da Universidade de São Paulo (USP).

2 ALGUNS ELEMENTOS HISTÓRICOS IMPORTANTES PARA ENTENDER A DEMOCRACIA NA RÚSSIA

Aqueles que enfatizam as dificuldades históricas que a Rússia teve com a democracia como uma das explicações para a situação atual mencionam o fato de que o país praticamente não conheceu este regime antes da época pós-soviética. O império czarista foi uma monarquia absolutista até o século XX. Foi somente com a eclosão da (abortada) revolução de 1905 que o czarismo teve que fazer três concessões inéditas: legalizou a existência de partidos políticos e adotou uma constituição e um parlamento. Ou seja, teoricamente, deixou de ser absolutista e passou a ser uma monarquia constitucional. Na prática, o czar, após haver controlado, no final do ano, os últimos estertores da rebelião, com uma série de casuísmos, cercearia o parlamento e continuaria com um Estado policial até 1917. Como o regime soviético, de 1917 a 1991, foi um Estado autoritário e não constituiu uma democracia multipartidária, observa-se que talvez o único período politicamente democrático de toda a história da Rússia antes de 1991 tenha sido os meses compreendidos entre a revolução de fevereiro de 1917 e outubro de 1917. A revolução de fevereiro derrubou o czarismo e implantou uma democracia multipartidária em que agremiações políticas de esquerda, centro e direita concorriam livremente nas eleições e já não existia mais censura aos meios de comunicação. Este florescente (mas breve e, devido à guerra, caótico) interlúdio foi encerrado com a revolução de outubro, pela qual os bolcheviques tomaram o poder e criaram um regime monopartidário.

Assim, com apenas uma experiência fugaz de democracia em toda sua secular história, não seria de surpreender que os russos tivessem dificuldade com este regime também no período atual. Chega-se a dizer que, por causa das circunstâncias agravantes de que o conceito de *gosudarstvennost'* (implicando em um Estado forte e centralizado) está fortemente enraizado na psique social russa, a Rússia seria refratária à democracia. A seguir o conceito de *gosudarstvennost'*.

2.1 *Gosudarstvennost'* – A tradição do Estado forte e centralizado na Rússia

A descrição apresentada, de que a Rússia, “desde suas origens czaristas”, praticamente não teve experiência com democracia, omite um detalhe significativo: a origem do Estado russo não está na Rússia atual e sim na Ucrânia. Foi o chamado Estado kievano ou *Rus'* que existiu do século IX ao XIII. Naquela época, ainda não havia a diferenciação entre os chamados grão-russos (os russos atuais), pequeno-russos (os ucranianos atuais) e os russos brancos (os bielo-russos atuais, já que *bielyi* significa “branco” em russo). Esta diferenciação só existiria na fase seguinte, dos séculos XIII ao XV, quando haveria o domínio mongol de dois séculos sobre

1. *Gosudarstvennost'*, em russo, significa, literalmente, “estadismo”, no sentido de “configuração estatal”, a forma que o Estado toma em determinado momento.

aquela região. No século IX, os eslavos orientais (russos, ucranianos e bielorrussos atuais), dominados então por uma elite de nobres varegos (vikings vindos da Escandinávia), formaram uma confederação descentralizada de cidades-Estado que prestavam vassalagem ao grande príncipe de Kiev (a atual capital da Ucrânia). O Estado kievano foi uma civilização florescente (em seus primórdios a par com os povos da Europa ocidental em nível de desenvolvimento), mas sua excessiva descentralização e desunião fez com que não resistisse à invasão e à ocupação mongol no século XIII, desintegrando-se. No século XV, os príncipes da cidade de Moscou conseguiram expulsar os mongóis e unificaram os russos sob o novo Estado moscovita. O Estado moscovita era bem diferente do kievano, pois era extremamente centralizado. Foi com este Estado centralizado e forte que os russos formaram o império czarista entre os séculos XV e XIX.

Esta experiência de ter tido, por um lado, uma civilização florescente, mas que foi derrotada militarmente por sua descentralização e desunião; e, por outro, uma centralizada e forte, que conseguiu não apenas expulsar os invasores, mas construir um dos maiores impérios da história marcou a psique social russa. A ideia de que, com *gosudarstvennost'* (= configuração estatal) centralizada e forte, a sociedade russa historicamente conseguiu florescer, enquanto, em contrapartida, com o Estado descentralizado e fraco, teve dificuldade de se afirmar no mundo é bastante arraigada no país. Isto, aliás, explica em parte a popularidade de Putin entre os russos ao recentralizar e fortificar o Estado russo nos anos 2000 após a caótica (e de tendências centrífugas) década de 1990 sob Yeltsin.

Essa circunstância ajuda também a explicar a tradicional fraqueza do liberalismo na Rússia. O liberalismo político nasceu na Inglaterra do século XVII com John Locke e outros autores. Aquele país vivia envolto em guerras civis de fundo religioso. O grupo que se apossava do Estado impunha sua religião e reprimia os membros das outras denominações. A solução do liberalismo foi jogar a religião para a esfera individual, cerceando os poderes do Estado e fortalecendo os direitos dos indivíduos. Nenhum Estado poderia impor sua religião aos indivíduos. “Menos ao Estado, mais ao indivíduo” foi uma política que serviu bem para o Ocidente resolver seus problemas específicos. Estes problemas foram diferentes dos enfrentados pelos eslavos. Daí as atitudes diversas em relação ao papel do Estado, individualismo e liberalismo. A experiência russa com *gosudarstvennost'* difere em muito da experiência ocidental com o liberalismo.

2.2 Ocidentalismo, eslavofilismo e eurasianismo

Outro elemento histórico importante que marca o pensamento político russo até hoje são as controvérsias entre ocidentalistas, eslavófilos e eurasianistas. Estas centravam-se na questão de se a Rússia era um país basicamente europeu, asiático, os dois simultaneamente ou nenhum dos dois e, sim, uma civilização única.

Após as radicais reformas modernizantes e ocidentalizantes de Pedro, o Grande (reinou de 1682 a 1725), no século XIX, o país se dividiu nos debates entre os ocidentalistas (que consideravam a Rússia um país europeu e que, portanto, deveria seguir o modelo de desenvolvimento ocidental) e os eslavófilos (que consideravam a Rússia uma civilização única e que deveria seguir um caminho próprio, independente do Ocidente). A partir da década de 1920, uma nova escola de pensamento se formou: os eurasianistas. Estes consideravam a Rússia uma civilização basicamente eurasiática (isto é, europeia e asiática ao mesmo tempo) e deveria pautar seu desenvolvimento a partir deste parâmetro específico.

Essa discussão vem até os dias de hoje. Outro fator de popularidade de Putin provém do fato de ele parecer ter corrigido o excesso de ocidentalismo, percebido na era Yeltsin (Gevorkyan, Kolesnikov e Timakova, 2000, p. 155-156; Rivera e Rivera, 2003; Segrillo, 2010b).

2.3 A história dos partidos políticos russos

Um ponto importante sinalizado por diversos observadores (por exemplo, Birch, 2001, Mainwaring, 1999) para explicar as dificuldades da Rússia com a democracia é o problema de um sistema de partidos políticos pouco consolidados. Como foi visto anteriormente, a existência de partidos no país é bastante tardia. Apenas em 1905 foi permitida a existência legal de partidos políticos no czarismo. Como durante praticamente todo o período soviético houve o monopartidarismo, a vida partidária se restringiu ao período entre 1905 e 1917 e após 1990.² Esta pouca experiência de vida partidária com a consequente fraqueza e pouca consolidação dos atuais partidos não só dificultaria a implementação de uma democracia vibrante, mas explicaria também o personalismo, a exaltação do “grande líder”, que parece marcar e experiência política russa.

2.4 A Perestroika: o ponto de geração da democracia multipartidária pós-soviética

Ainda durante o período soviético, foram geradas as forças que desabrocharam em multipartidarismo na década de 1990. A Perestroika durou da ascensão de Mikhail Gorbachev ao cargo de secretário geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), em 1985, até a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em dezembro de 1991. Mas, já em março de 1990, foi oficialmente extinto o monopartidarismo no país, com a revogação do Artigo 6 da constituição soviética (que garantia ao PCUS o monopólio da vida política eleitoral). A partir dali uma miríade de partidos viria a ter existência legal.

2. Em 13 de março de 1990, foi revogado o Artigo 6 da constituição soviética que garantia ao Partido Comunista o monopólio da vida política eleitoral. Ou seja, de lá até a dissolução da União Soviética, em dezembro de 1991, houve pluripartidarismo no país.

O fermento da vida política mais plural e ativa se iniciara poucos meses depois de Gorbachev subir ao poder máximo em março de 1985. Bastou a elite governante permitir uma abertura para discussões mais livres com a chamada *glasnost* (“transparência”) para uma série de clubes de debates, organizações informais e, posteriormente, “frentes” nacionais participarem ativamente das discussões sobre os assuntos políticos do país. Um momento de viragem foi a eleição para o Congresso dos Deputados do Povo em março de 1989. O PCUS ainda era o único partido permitido, mas esta foi a primeira eleição em décadas na URSS em que candidatos independentes (não filiados) puderam concorrer em atmosfera relativamente livre de discussão com os candidatos oficiais do partido. O resultado foi que, no parlamento eleito, entrou um grande número de opositores que se juntaram em grupos parlamentares, como o famoso Grupo Inter-regional de Deputados (em que atuavam Andrei Sakharov e Boris Yeltsin). O próximo grande passo foi a extinção do monopartidarismo, com a revogação do Artigo 6 da constituição em 13 de março de 1990. A partir dali uma miríade de partidos políticos (muitos minúsculos, outros maiores) seria criada (ou recriada, já que alguns partidos pré-soviéticos, como os monarquistas, ressurgiriam também das cinzas).³

A União Soviética seria extinta de forma abrupta em dezembro de 1991, quando os presidentes de três das suas repúblicas constitutivas (a Rússia, Ucrânia e Bielo-Rússia) se retiraram unilateralmente da União, arrastando consigo em reação em cadeia as outras Unidades da Federação.

2.5 Gênese da vida partidária na Federação Russa

Com a extinção da URSS, a recém-criada Federação Russa iniciou sua vida partidária com alguns déficits notáveis. O mais importante deles foi a falta de partidos políticos consolidados e enraizados na sociedade. Por ter vivenciado o monopartidarismo tanto tempo, com exceção do partido comunista, todos os outros seriam novos e inexperientes. E havia um agravante. O próprio partido comunista já não existia mais. Após a tentativa de golpe contra Gorbachev, em agosto de 1991, Yeltsin (então presidente da república russa dentro da URSS) saiu como o grande vencedor da resistência, fechou e colocou na ilegalidade o Partido Comunista da União Soviética. Isto provocou uma grande dispersão dos comunistas, que criaram vários (por vezes conflitantes entre si) outros partidos comunistas (PCs), muitos dos quais pequenos demais. O PC que se revelaria maior e mais consistente foi o Partido Comunista da Federação Russa (PCFR), herdeiro da seção da Rússia dentro do PCUS. Seu líder, Gennadii Zyuganov, seria o grande líder opositor do presidente russo Yeltsin ao longo da década de 1990 (e continuaria com este papel na era Putin dos anos 2000).

3. Para uma análise do período final da URSS, ver Segrillo (2010a; 2000a). Para um estudo detalhado da gênese e desenvolvimento do sistema partidário na Rússia pós-soviética, ver Segrillo (2000b e, especialmente, 2005).

Uma primeira consequência forte e imediata da fraqueza dos partidos seria o reforço da tendência histórica russa à personalização da política, a fazer girar a vida política russa em torno de algumas grandes personalidades fortes. No caso da era pós-soviética, isto se refletiria nas figuras de Yeltsin, Putin e o opositor Zyuganov como atores principais, seguidos de coadjuvantes como Vladimir Zhirinovskii (do partido neofascista PDLR) ou Grigorii Yavlinskii, do partido Yabloko, pelo lado dos liberais, ou, ainda, a figura do, por longo tempo, prefeito de Moscou, Yurii Luzhkov no terreno da política regional.

2.6 Os principais partidos políticos da Federação Russa

Ao sair da Perestroika, logo após a dissolução da URSS, em dezembro de 1991, a Federação Russa (em grande parte devido à proibição e dissolução do PCUS após a tentativa de golpe de agosto de 1991) não tinha ainda partidos fortes e consolidados, apenas organizações extremamente recentes. Havia uma miríade de partidos pequenos ou minúsculos, a maioria sem representação parlamentar, pois o Parlamento russo ainda era o soviético (o Congresso de Deputados do Povo, cuja representação permanente se chamava Soviete Supremo), em que a política, principalmente desde a proibição do PCUS, fazia-se mais baseada em grupos parlamentares que em partidos propriamente ditos. No Soviete Supremo da recém-criada Federação Russa, grande parte dos comunistas passaria a gravitar em volta do chamado Partido Comunista da Federação Russa (PCFR), liderado por Gennadii Zyuganov. Uma parcela notável da oposição anticomunista de orientação liberal no Soviete Supremo (seja individualmente seja como partido político já constituído) fazia parte de uma frente chamada Rússia Democrática (DemRossiya).⁴ Assim como no Brasil, após a queda da Ditadura Militar de 1964, a grande e heterogênea frente oposicionista do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) se fragmentou em partidos de diversas tendências, uma vez acabado o inimigo comum (o comunismo), na nova Rússia, a grande frente da DemRossiya foi se fragmentando ao longo dos anos 1990 e gerando um espectro partidários de diversas tendências.

Uma característica marcante da vida partidária russa na década de 1990 (que se atenuou um pouco ao longo dos anos 2000, com a criação do partido pró-Putin Rússia Unida) foi que, com exceção do PCFR, não havia partidos que fossem verdadeiramente de massa, com grande militância e forte presença eleitoral. O PCFR, por ter sido o herdeiro principal do comunismo soviético, conseguiu, ao mesmo tempo, ter um grande número de filiados com participação ativa e resultados eleitorais expressivos – em eleições federais, foi o mais votado partido da Rússia na segunda metade da década de 1990 e é, até hoje, no mínimo, o segundo

4. *Democratas* era como eram chamados, no período final da Perestroika na URSS, aqueles que propugnavam uma democracia multipartidária.

mais votado do país.⁵ Na década de 1990, a grande maioria dos outros partidos era constituída de agremiações pequenas, com um corpo significativo de ativistas, mas pouca expressividade eleitoral (caso de muitas organizações comunistas e socialistas de esquerda), ou era formada por partidos meramente eleitorais/parlamentares, sem um grande corpo de militantes ideológicos ativos. Este último é o caso dos chamados *partidos do poder*. Partido do poder (*partiya vlasti*) é a expressão usada pelos politólogos russos para descrever os partidos, em sua maioria “fisiológicos”, criados apenas para servirem de suporte político ao líder no poder no momento (no caso Yeltsin nos anos 1990 e Putin nos anos 2000). Devido ao fato de, pela constituição russa, não ser necessário que o presidente do país tenha de ser membro de algum partido, tanto no caso de Yeltsin como de Putin, foram os partidos que foram criados para apoiá-los e não Yeltsin e Putin eleitos como seus representantes. O resultado seria, então, a criação artificial (muitas vezes em véspera de eleições) e a entrada em cena de diversos partidos que, após cumprirem a tarefa de ajudar o presidente em sua eleição, sairiam de cena ou dariam lugar a outras destas criações artificiais. Foi assim com o partido Escolha da Rússia, que apoiou Yeltsin e seu primeiro-ministro Viktor Chernomyrdin em 1993, o Nossa Casa é a Rússia, que ajudou a eleger Yeltsin presidente em 1996, e o Unidade, que ajudou a eleger Putin em 2000. A situação começou a mudar quando Putin dissolveu o Unidade e criou o Rússia Unida, que foi o partido de apoio de Putin na eleição presidencial de 2004 e de seu aliado e sucessor Dmitrii Medvedev na eleição presidencial de 2008. Ou seja, pela primeira vez, um partido do poder conseguia existir como tal em mais de uma eleição. Se o Rússia Unida se consolidará como um partido de existência própria, independentemente de líderes individuais, formando assim um segundo partido de massa na Rússia, ainda é preciso aguardar para saber.

Fora os partidos do poder e o PCFR, no bojo do grande número de partidos gerados na década de 1990, dois de caráter basicamente parlamentar devem ser destacados por terem tido uma continuidade no tempo (desde o início da vida eleitoral na nova Rússia pós-soviética até hoje) e marcarem dois campos ideológicos definidos: o Yabloko de Grigorii Yavlinskii (pelo campo liberal) e o Partido Democrático Liberal da Rússia de Vladimir Zhirinovskii (pelo campo da direita xenófoba).

O Yabloko (“Maçã”, em russo) nasceu como o bloco eleitoral “Yavlinskii-Boldyrev-Lukin”, formado pelos três líderes com estes sobrenomes, que concorreu à eleição parlamentar de 1993. Grigorii Yavlinskii foi o economista que se destacou no período final da Perestroika ao propor um projeto que seria a base do “Programa dos 500 Dias”, um documento de economistas liberais ligados ao governo soviético que propunha a superação da crise final da URSS por uma transição à economia de mercado em cerca de 500 dias. O programa, apoiado por Yeltsin, no

5. Para os dados eleitorais mencionados no artigo, ver as tabelas A.4 e A.5 no anexo A.

final, foi rejeitado pela equipe de Gorbachev, mas propiciou a fama de Yavlinskii. Entretanto, nos anos 1990, Yavlinskii se tornou inimigo da “terapia de choque” para passagem rápida ao capitalismo liberal adotada na nova Federação Russa por Yeltsin e seu principal ministro na economia, Egor Gaidar, acusando-a de irresponsável. Desta maneira, Yavlinskii e o Yabloko se tornaram o centro do liberalismo social na Rússia, algo como o PL (Partido Liberal, de Alvaro Valle) era no Brasil em suas origens. Ao contrário dos neoliberais russos, como Egor Gaidar, que acreditavam no mercado puro como o melhor alocador de recursos na economia, Yavlinskii e seu partido pregam uma economia liberal com preocupações sociais. Assim, o Yabloko se opôs a Yeltsin na década de 1990 (por falta de preocupações sociais) e a Putin nos anos 2000 (por falta de liberalismo político). Como se pode ver pela tabela A.4 (anexo A), o partido teve uma participação política significativa na década de 1990 (com sexto lugar nas eleições de 1993 e 1999 e quarto lugar na de 1995), mas, nos anos de 2000 de Putin, juntamente com todos os outros partidos liberais, foi praticamente alijado da Duma, por não alcançar a barreira eleitoral mínima de 5% (a partir de 2007, 7%) dos votos para obter cadeira no Parlamento.

O Partido Democrático Liberal da Rússia (PDLR), de Vladimir Zhirinovskii, tem um nome enganoso. De liberal não tem nada, sendo, na verdade, nacionalista xenófobo, nas raízes do neofascismo. Zhirinovskii atua como um caudilho dentro do partido, sem permitir contestação. Seu estilo xenófobo causou preocupação internacional quando, na eleição parlamentar de 1993, seu partido foi o mais votado, com 23% dos votos pelas listas partidárias. Após este auge, o PDLR estabilizou-se como a segunda ou terceira maior força de oposição após o PCFR. O epíteto “de oposição” deve ser visto com certo cuidado, pois, se havia uma oposição mais clara à Yeltsin na década de 1990, a retórica nacionalista de Putin nos anos 2000 fez Zhirinovskii se aproximar dele (apesar do PDLR continuar em oposição ao partido que sustenta Putin, o Rússia Unida). O histriônico Zhirinovskii atrai uma parte do eleitorado russo com seu populismo nacionalista xenófobo, ao propor uma “Rússia para os russos”, a volta das fronteiras para limites próximos ao que era a antiga União Soviética e outros temas polêmicos.

Um último partido que merece menção especial é o Rússia Justa, por ser um caso interessante. Foi criado em 2006 pela fusão do partido Pátria com duas outras agremiações pequenas (o Partido dos Aposentados e o Partido Russo da Vida) como um partido social-democrata de centro-esquerda. Sua criação foi estimulada pelo Kremlin como uma forma de atrair votos esquerdistas que até ali iam para o PCFR. Este projeto parece ter sido bem-sucedido. O Rússia Justa foi o quarto mais votado na eleição de 2007 e desbancou o PDLR de Zhirinovskii do terceiro lugar na eleição de 2011, com 13,2% dos votos. Seu presidente, de 2006 a 2011, foi Sergei Mironov (presidente do Conselho da Federação, a câmara alta do Parlamento russo, de 2001 a 2011).

Os outros partidos são pequenos, efêmeros ou recentes demais para saber se se consolidarão. De forma geral, o jogo político foi dominado principalmente pelos “partidos do poder” (que serviram de apoio a Yeltsin e Putin), o PCFR (o mais votado da segunda metade da década de 1990 e é o maior de oposição nos anos 2000) e o PDLR de Zhirinovskii (que, pela direita ultranacionalista, vem depois do PCFR na corrida eleitoral). O Rússia Justa, de centro-esquerda, é um caso especial por ser um partido recente e já ocupando a faixa do quarto ou terceiro mais votado. Os liberais (do estilo ocidental) estão divididos entre o liberalismo social do Yabloko e o neoliberalismo dos sucessores de Egor Gaidar, que se agruparam em quatro partidos sucessivos no tempo: o Escolha da Rússia (1993), o Escolha Democrática da Rússia (1994-2001), o União das Forças Direitas (1999-2008) e o Causa Direita (2009 até hoje). Seus políticos representantes principais, além de Gaidar, foram Anatolii Chubais e Boris Nemtsov. Pregam uma economia de mercado liberal e aberta, com economia e política no estilo ocidental. O liberalismo no estilo ocidental, como visto anteriormente, é historicamente fraco na Rússia. Isto se revela nos resultados eleitorais. Se, na década de 1990, os partidos liberais conseguiam votação discreta, mas suficiente para superar a barreira eleitoral mínima de 5% (depois 7%) dos votos para eleger deputados para a Duma pelas listas partidárias, nos anos 2000, não conseguiram nem isto. Para fugir desta situação que se configura desesperadora atualmente, já houve tentativas de fundir o partido liberal social Yabloko com o partido neoliberal União das Forças Direitas, antecessor do atual Causa Direita, mas as diferenças entre eles não permitiram tal resultado.

2.7 Os desenvolvimentos pelo lado do Poder Executivo

A União Soviética foi dissolvida em dezembro de 1991. O detonador de tal processo foi a declaração dos presidentes das repúblicas russa, ucraniana e bielorrussa (Boris Yeltsin, Leonid Kravchuk e Stanislav Shushkevitch), pelos acordos de Belovezhski de 8 de dezembro de 1991, de que aquelas três repúblicas estavam unilateralmente se retirando da União Soviética e convidando as outras repúblicas a se juntarem a elas neste processo. Como isto aconteceu, Gorbachev, o presidente da URSS, aceitou o *fait accompli*, e a União Soviética deixou oficialmente de existir no final daquele mês. Yeltsin, como presidente da nova Federação Russa, tinha uma legitimidade inicial muito grande, derivada de sua resistência decidida à tentativa de golpe de agosto de 1991, que quase depôs Gorbachev. Usaria esta legitimidade e apoio popular e parlamentar para decretar uma transição rápida (“terapia de choque”) da Rússia para o capitalismo. Recebeu poderes temporariamente ampliados do Parlamento russo (ainda chamado Soviete Supremo) para realizar tal tarefa. Assim, logo no início de 1992, uma liberalização dos antigos preços estatais controlados soviéticos foi realizada abruptamente e o maior programa de privatização de empresas estatais da história seria planejado e colocado em prática na primeira metade dos anos 1990.

O resultado dessa terapia de choque foi uma grave crise econômica, com a disparada da inflação e uma série de anos com diminuição do produto interno bruto do país (tabela A.3, anexo A). Isto levou a que o apoio dado inicialmente a Yeltsin no Soviete Supremo fosse se dissolvendo à medida que a situação deteriorava ao longo de 1992. Yeltsin e seu ministro arquiteto das reformas econômicas, Egor Gaidar, afirmavam que uma privatização rápida era melhor que um processo gradual e lento, pois, assim, a dor inicial seria intensa, mas curta, enquanto, numa transição longa, não apenas a dor também seria mais longa, mas, se demorasse muito, haveria possibilidade de retrocessos a partir dos saudosistas comunistas. Contudo, o custo político de apoiar tal projeto (cujos resultados se revelaram socialmente muito pesados em termos de inflação, desemprego e diminuição do crescimento econômico) estava se tornando alto demais para os membros do Parlamento que, pouco a pouco, foram se juntando ao coro daqueles que, como os comunistas, desde o início, acusavam Yeltsin de não ter sensibilidade social. Se Yeltsin tinha apoio majoritário no Soviete Supremo no início de 1992, no início de 1993, a maioria estava se voltando contra ele. Defendido apenas pelos mais empedernidamente liberais, Yeltsin viu se juntar contra ele a chamada oposição vermelho-marrom, formada por esquerdistas comunistas e direitistas nacionalistas. As tensões entre o parlamento e o presidente chegaram a um auge em outubro de 1993, quando, após ter recebido um processo de *impeachment* pelo parlamento, cujos membros estavam nele entrincheirados, Yeltsin mandou canhonear o edifício, dissolveu o Parlamento (Soviete Supremo), que dizia ser resquício dos tempos autoritários da URSS, e impôs uma nova constituição (redigida por um “conselho de notáveis”) ao país, em lugar da soviética de 1977, que vigorava até então. A constituição de 1993 foi vista pelos observadores como sendo fortemente presidencialista (ao contrário da soviética, que era teoricamente “parlamentarista”, ao colocar os sovietses como órgãos legislativos supremos).⁶ Ela extinguiu o antigo Congresso de Deputados do Povo (cujo órgão de representação constante era o Soviete Supremo) e criava, em seu lugar, uma assembleia bicameral, a Assembleia Federal. A câmara baixa, denominada Duma Estatal, seria eleita por sufrágio universal e voto distrital misto (metade dela era eleita por voto proporcional em partido e outra metade por voto em candidatos individuais em distritos uninominais). A câmara alta, ou *Conselho da Federação*, seria formada por dois representantes de cada uma das unidades constituintes da Federação russa (um indicado pelo Poder Executivo local e outro pelo Poder Legislativo local). Para obter cadeira na Duma pelas listas partidárias, um partido teria que obter pelo menos 5% dos votos.

6. Posteriormente, esse ponto do suposto “presidencialismo exacerbado” da constituição russa atual será retomado, pois há controvérsias a respeito.

Em dezembro de 1993, foram realizadas as primeiras eleições sob o novo sistema. Para consternação dos observadores internacionais, o partido mais votado pelas listas partidárias foi o neofascista PDLR, de Zhirinovskii, com 23% dos votos, seguido pelo Escolha da Rússia (que apoiava Yeltsin, com 15,5%) e pelo Partido Comunista (12,4%). Na realidade, devido ao sistema distrital misto adotado, os resultados reais na Duma eram diferentes. Os dados acima se referem à votação em listas partidárias (voto em partido), pelas quais, metade da Duma era eleita. A outra metade era eleita pelo voto distrital uninominal simples (voto em candidato individual). Os candidatos distritais podiam ter filiação partidária ou serem meros candidatos independentes. Isto, além de criar uma imensa fragmentação no parlamento, com representantes atomizados das mais diferentes organizações eleitorais, fez com que, na realidade, contada a votação proporcional em partidos e o voto distrital uninominal em candidatos avulsos, o Escolha da Rússia ficasse com 17,8% das cadeiras da Duma, o PDLR, com 14,4%, e o PCFR, com 10,81%. Yeltsin passara seu primeiro teste eleitoral na nova Rússia.

Entretanto, o aprofundamento da crise econômica russa (tabela A.3 do anexo A) enfraqueceria sua posição. Nas eleições parlamentares de dezembro de 1995 (tabela A.4), o Partido Comunista ficou em primeiro lugar, com 22,3% dos votos, seguido pelo PDLR, com 11,2%, sendo que o “partido do poder” Nossa Casa é a Rússia (criado às vésperas da eleição para apoiar Yeltsin e seu primeiro-ministro Chernomyrdin, sucessor de Egor Gaidar) ficou em terceiro, com 11,1% dos votos pelas listas partidárias. Na eleição presidencial de 1996 (tabela A.5), Yeltsin teve muita dificuldade para derrotar o candidato comunista Gennadii Zyuganov, o que só ocorreria no segundo turno das eleições (e com forte ajuda financeira dos “oligarcas” russos, que se juntaram contra a ameaça comunista).⁷

Se Yeltsin conseguiu derrotar o candidato comunista com dificuldade na eleição presidencial de 1996, uma repetição deste cenário na eleição seguinte se tornou extremamente difícil no final da década. Como se observa pela tabela A.3 (anexo A), a economia russa estava em frangalhos e atingiu o fundo do poço com a crise financeira de agosto de 1998. Pelas pesquisas eleitorais, Yeltsin era rejeitado pela maioria esmagadora da população. Como garantir a continuação de seu projeto?

Foi neste momento que entrou a figura de Vladimir Putin, que assumiu o posto de primeiro-ministro de Yeltsin em agosto de 1999. Com a renúncia-surpresa de Yeltsin, em 31 de dezembro daquele ano, Putin tornou-se presidente interino da Rússia até maio de 2000, quando assumiu como presidente-eleito, tendo vencido a eleição presidencial de março no primeiro turno.

7. “Oligarcas” é o termo usado na Rússia para denotar uma pequena elite de super-ricos que se apoderou das principais empresas e fábricas russas durante o processo de privatização e que tinham também forte influência política na década de 1990 sob o governo Yeltsin.

A carreira de Putin foi meteórica. Para explicar a súbita popularidade gigantesca de Putin, o pouco carismático ex-chefe da FSB (o Serviço de Segurança Federal, herdeiro do KGB soviético), pouco conhecido no mundo político até então, serão apresentados primeiramente os aspectos mais superficiais. Putin era jovem (48 anos) em relação aos gerontocráticos líderes anteriores, incluindo Yeltsin. Não fumante e praticante de esportes, seu lado atlético foi explorado na campanha com vídeos seus praticando judô, pilotando aviões etc. Até o fato de ser relativamente desconhecido atuou a seu favor. Podia, de alguma maneira, anunciar-se como algo novo e que não tinha a ver com o desacreditado governo Yeltsin. Além disso, seu perfil de sujeito “durão” (foi ex-agente do KGB), capaz de colocar ordem na casa e defender o Estado russo de forma mais nacionalista, atraiu muitos eleitores descontentes com o excessivo ocidentalismo de Yeltsin e seu abandono do Estado russo aos políticos internos regionais (em troca de apoio em nível federal) e do exterior (“entreguismo aos estrangeiros”).

Mas o fator principal da popularidade de Putin era a economia. Putin teve dois momentos de grande sorte. Em primeiro lugar, assumiu o governo em 1999, após o “fundo do poço” da crise financeira de agosto de 1998, quando Moscou declarou moratória. Por definição, do “fundo do poço” não se passa, não se fica pior, e a situação tende lentamente a melhorar. Ajudado pela reorganização efetuada por Evgenii Primakov (um antecessor seu no posto de primeiro-ministro), Putin pôde *surf* também na gigantesca onda de aumento dos preços do petróleo que se iniciou exatamente nos anos 1999 e 2000. Sendo a Rússia um dos maiores produtores e exportadores de petróleo, com esta imensa renda extra, Putin conseguiu colocar em dia o pagamento de salários e aposentadorias estatais permanentemente atrasadas sob Yeltsin. E após anos de crescimento negativo praticamente contínuo na economia (tabela A.3, anexo A), em 1999, o país teve crescimento positivo significativo do PIB, que se estenderia por toda a década de 2000 até a crise de 2009. Ou seja, a Rússia, então, começa a crescer economicamente, e Putin é endeusado como autor destes “incríveis” feitos. Sua popularidade nas pesquisas de opinião disparou e ele reelegeu-se novamente no primeiro turno da eleição presidencial de 2004, emplacando também seu sucessor escolhido, Dmitrii Medvedev, na eleição presidencial de 2008 (na Rússia, não se pode ser presidente mais que duas vezes consecutivas). Após quatro anos como primeiro-ministro “sob” Medvedev, volta a disputar e a vencer a eleição presidencial de 2012. Com uma diferença: a partir da eleição de 2012, o mandato presidencial passa de quatro para seis anos, o que significa que Putin, se reeleito novamente, poderá ficar no poder máximo até 2024. Ou seja, os anos 2000 podem ser considerados como a era Putin, assim como os anos 1990 constituíram a era Yeltsin.

Essas duas épocas foram bem diferentes. Como apresenta a tabela A.3, os anos 1990, sob a gestão de Yeltsin, sofreram de grande depressão econômica,

mas, no plano político, foram relativamente liberais. Por sua vez, a era Putin teve uma dinâmica oposta. Foi de grande crescimento econômico, mas de certo fechamento político. Yeltsin, em sua época, dava muita liberdade aos governadores e políticos regionais em troca de apoio a ele em nível nacional. Isto gerou tendências centrífugas, com criação de verdadeiros feudos regionais, em que, por vezes, as leis locais valiam mais que as federais (o caso mais extremo foi o da Chechênia, que, simplesmente, declarou independência da Rússia em meados dos anos 1990). A população russa, cansada das tendências anárquicas, apoiou os esforços de Putin para “colocar ordem na casa”, recentralizando o poder político no país e diminuindo o alcance dos governadores regionais. Uma série de medidas foi tomada para tal. Primeiro, foi realizado um esforço jurídico para anular todas as leis locais que contradissem as leis federais. Em dezembro de 2004, após o atentado terrorista contra a escola de Beslan ocorrido em setembro, foi aprovado pelo parlamento e assinada por Putin a lei que acabava com as eleições diretas para governadores regionais no país. Doravante, os governadores seriam nomeados pelo presidente, com o nome indicado tendo que ser aprovado pela assembleia legislativa local. Estas mudanças foram tão radicais que, a partir de 2004, a organização norte-americana Freedom House, que mede o nível de democracia e liberdades políticas nos diversos países do mundo, rebaixou a Federação Russa para a classificação de “país não livre” (anexo A, tabela A.1).

Como Putin conseguiu fazer aprovar leis tão radicais e hipercentralizadoras? Aí entra a imediata popularidade de Putin a partir de 1999 explicada anteriormente. Com um índice de aprovação tão alto, Putin conseguiu que os “partidos do poder” que o apoiavam obtivessem maioria esmagadora na Duma, a ponto de, após 2003, junto com seus aliados de outros partidos, terem maioria suficiente (acima de dois terços) para, inclusive, promoverem mudanças constitucionais sem necessidade de votos da oposição (tabela A.4, anexo A). Na eleição parlamentar de dezembro de 1999, a última em que o Partido Comunista foi o mais votado (com 24,3% de votos), o “partido do poder” que apoiava Putin, o Unidade, obteve 23,3%. A isto se juntaram os votos do Pátria-Toda a Rússia, com 13,3%, que, de partido que propunha uma alternativa a Putin a partir de alguns líderes regionais fortes (como Yurii Luzhkov, prefeito de Moscou), passou a apoiá-lo após as eleições. Tanto que, depois das eleições, os dois partidos seriam fundidos em um único, o poderoso Rússia Unida, que se tornaria o “partido do poder” a apoiar Putin nas eleições seguintes. Além disso, o Partido Comunista era o único realmente de oposição. Nas votações, grande parte dos membros do ultranacionalista PDLR de Zhirinovskii, e mesmo dos neoliberais do União das Forças Direitas, votariam com Putin. Com tudo isso, Putin conseguira já maioria absoluta (mais de 50%) no parlamento.

Com os altos índices de crescimento econômico nos anos que se seguiram (tabela A.3), na eleição parlamentar seguinte, em 2003, Putin conseguiu não apenas maioria absoluta, mas maioria constitucional (mais de dois terços das cadeiras). O novo “partido do poder”, o Rússia Unida (resultado da fusão do Unidade com o Pátria-Toda a Rússia) teve 37,6% dos votos pelas listas partidárias, mas, juntando-se às cadeiras que conseguiu na metade do parlamento eleita pelo voto distrital uninominal em candidatos avulsos, chegou a 49,5% das cadeiras. Mais os membros dos outros partidos que votavam com Putin, obtinha-se uma maioria constitucional de aproximadamente dois terços. Esta maioria constitucional se ampliaria de forma mais direta na próxima eleição parlamentar, de 2007. As regras do jogo foram mudadas para esta eleição. Desde 1993, a Rússia tinha um sistema distrital misto, com metade da Duma sendo eleita por voto proporcional em partido (listas partidárias fechadas) e a outra metade eleita por voto distrital uninominal (voto em candidato, sem exigência de filiação partidária). Nas listas partidárias, havia uma barreira eleitoral mínima de 5% dos votos para que um partido pudesse obter cadeira. Para 2007, o sistema eleitoral foi mudado. Deixou de ser distrital misto e transformou-se em puramente proporcional, com listas partidárias fechadas. Ou seja, os eleitores passaram a votar somente em partido. Além disso, a barreira eleitoral foi elevada de 5% para 7%. O resultado disso foi que o Rússia Unida recebeu, sozinho, 64,5% dos votos na eleição parlamentar federal de 2007 e, junto com aliados, ficou com maioria constitucional mais folgada ainda. Impedido pela lei de concorrer a mais de dois mandatos presidenciais consecutivos, Putin fez seu sucessor, escolhido a dedo, Dmitrii Medvedev, na eleição presidencial de 2008. Putin tivera 71,31% dos votos na eleição presidencial de 2004, e Medvedev obteve 70,28% na de 2008.

Na eleição parlamentar federal de 2011, na esteira dos efeitos da crise econômica mundial pós-2008, o Rússia Unida teve votação sensivelmente mais baixa (49,32% dos votos), perdendo sua maioria constitucional na Duma, mas mantendo, na prática, com seus aliados, uma maioria absoluta.

3 ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE O SISTEMA PARTIDÁRIO RUSSO E SUAS MODIFICAÇÕES NA ERA PUTIN

Observadores estrangeiros ficaram confusos com algumas das modificações ocorridas na era Putin no sistema partidário russo que pareciam não fazer sentido pelos cânones da ciência política.

Toma-se o caso do fim do voto distrital misto e a passagem para o voto proporcional puro com listas partidárias fechadas (modificação que valeu, em nível federal, a partir da eleição parlamentar de 2007). Este caso é especialmente interessante para os brasileiros, pois, no Brasil, existe o sistema proporcional para a Câmara dos Deputados e há muita discussão de passagem para um sistema de voto distrital misto. Diz-se que o voto proporcional leva a uma fragmentação

partidária (excesso de partidos no parlamento) que dificulta a governabilidade, levando os presidentes a terem que fazer coalizões heterogêneas com outros partidos para poder aprovar leis no Congresso. Entretanto, o objetivo declarado de Putin ao passar do sistema distrital misto para o puramente proporcional era exatamente diminuir a fragmentação partidária e concentrar a vida política em uns poucos grandes e estáveis partidos consolidados. Como explicar esta discrepância?

Por trás de todas essas discussões, estão as famosas leis de Duverger, adotadas pela ciência política. O politólogo francês Maurice Duverger havia apontado que o voto proporcional tende a levar ao multipartidarismo (número elevado de partidos no parlamento) enquanto o voto distrital puro (uninominal) tende a levar ao bipartidarismo (dois partidos dominantes no parlamento). Isto porque, no voto distrital uninominal, apenas uma cadeira está em disputa por distrito, e os eleitores tendem a fazer “voto útil” (isto é, não desperdiçar seu voto em candidatos sem chances reais de serem eleitos, votando no “menos pior” e não no “candidato de seu coração”) enquanto, no voto proporcional (em que a porcentagem de votos obtidos se traduz em porcentagem semelhante de cadeiras), tende a favorecer o multipartidarismo, pois as pessoas votam sem tanto medo de “desperdiçar o voto”. Os defensores do voto proporcional dizem que ele é mais democrático, pois permite a existência de um espectro maior de opinião no parlamento. Os defensores do voto distrital puro dizem que o bipartidarismo dá maior governabilidade ao país, pois geralmente o governante tem maioria absoluta e pode realmente governar sem ter que fazer demasiadas concessões ou coalizões esdrúxulas. É para fugir deste dilema que alguns propõem, no Brasil, o chamado voto distrital misto, ou seja, uma mistura dos dois, em que metade do parlamento é eleita por sistema proporcional e metade por sistema distrital. Como caso de sucesso do voto distrital misto, cita-se o exemplo da Alemanha.

Pelo exposto, vê-se que, se Putin queria reduzir a fragmentação partidária na Rússia, deveria adotar o voto distrital puro e não representação proporcional. Isto pode ser explicado, primeiramente observando-se as especificidades do modelo de voto distrital misto russo (e como ele se diferencia do alemão neste sentido). O sistema eleitoral surgido com a constituição yeltsiniana de 1993 confundia os observadores. Em sua metade proporcional, eram eleitos relativamente poucos partidos, e sua grande fragmentação (grande número de partidos eleitos) provinha de sua parte distrital. Esta situação esdrúxula se devia a alguns detalhes extras do mecanismo nas duas partes. Na metade proporcional, a tendência à fragmentação era fortemente freada por uma alta cláusula de barreira mínima para que um partido pudesse eleger representante na Duma: 5%. Na parte do voto distrital uninominal puro, não havia exigência de filiação partidária (eram aceitos candidatos independentes). Isto levava a uma enorme fragmentação na parte distrital, com muitos candidatos avulsos independentes ou pertencentes a partidos minúsculos sendo eleitos devido a alguma peculiar popularidade local individual. Com estas características, o sistema russo

“invertia” as leis de Duverger, tendo sua metade proporcional diminuindo a fragmentação, e a parte distrital uninominal elevando-a (Moser, 1999; Clark e Wittrock, 2005; Segrillo, 2005, p. 170-173). Ou seja, o projeto putiniano era diminuir esta fragmentação e permitir poucos, mas fortes e estáveis partidos parlamentares a fim de criar um sistema partidário mais consolidado.

A experiência brasileira da transição da ditadura militar para o governo civil pode ajudar a explicar por que, então, Putin escolheu o sistema puramente proporcional e não o sistema distrital uninominal puro (sem as distorções do sistema vigente até então) para o novo sistema. No final da ditadura militar, quando perceberam que o partido pró-governo Arena começava a perder para a oposição (MDB) no sistema bipartidário até então existente, os governantes militares trataram de adotar um sistema proporcional para dividir a oposição. Se continuassem o sistema bipartidário e a oposição alcançasse vitória nas eleições, automaticamente o MDB estaria no poder. Assim, seria interessante ter um sistema proporcional com maior número de partidos, de modo que não necessariamente a vitória de um partido da oposição significaria que ele governaria (pois poderia ser o mais votado com um percentual bem abaixo de 50% dos votos e minoritário frente a todos os outros rivais juntos). Igualmente, para Putin, não seria interessante ter um sistema bipartidário. Na segunda metade dos anos 1990, o partido mais votado do país era o Partido Comunista. Se o sistema fosse bipartidário, certamente o PCFR seria um deles e, caso fosse o mais votado, automaticamente governaria. Assim, seria interessante ter um sistema com mais de dois partidos, mas não tão fragmentado quanto antes (idealmente, uns quatro partidos), de modo que, caso o PCFR fosse o mais votado, ainda assim, talvez fosse (como era nos anos 1990) minoritário frente a todos os outros rivais *juntos* (o que lhe criaria dificuldades para governar sozinho ou talvez tornasse possível aos rivais se juntarem em coalizão e formar o governo mesmo sendo o PCFR o mais votado individualmente). Por isso, foi realizada uma reforma muito bem pensada. Estabeleceu-se o sistema proporcional (que impediria o puro bipartidarismo), mas, para evitar uma excessiva fragmentação (cinco ou mais partidos parlamentares fortes), elevou-se ainda mais a cláusula de barreira mínima para um partido obter uma cadeira no parlamento (de 5% para 7%). Isto assegurava que somente partidos grandes e com ampla representação nacional passariam pelo crivo. Com isso, a reforma foi bem-sucedida. Conforme a tabela A.3 (anexo A), exatamente quatro partidos conseguiram conquistar cadeiras nas eleições parlamentares dos anos 2000. E os partidos puramente liberais (Yabloko, Causa Direita etc.) foram simplesmente alijados da Duma pelo novo sistema proporcional com alta cláusula de barreira.⁸

8. Para evitar esse aperto excessivo e exclusão de forças pequenas, mas representativas (como os liberais, por exemplo) na Duma, Dmitrii Medvedev sugeriu, em seu mandato presidencial, que os partidos que obtivessem entre 5% e 7% dos votos recebessem pelo menos uma ou duas cadeiras no parlamento.

3.1 A Rússia tem um sistema político presidencialista?

Até quase o final do segundo mandato presidencial de Putin havia especulações de que ele (utilizando sua ampla maioria de apoio no parlamento) tentaria mudar a constituição para permitir um terceiro mandato presidencial consecutivo. Esta especulação era muito forte, pois imaginava-se como Putin poderia manter-se no poder sem ser presidente se a Rússia era considerada um país de presidencialismo forte, onde o poder máximo está com o presidente. Entretanto, este raciocínio estava baseado em falsas premissas. Uma leitura atenta da constituição de 1993 mostra que a Rússia não tem um sistema presidencial puro mas, sim, o chamado regime *semipresidencialista* (como o que vigora na França). Em um regime semipresidencialista tem-se um presidente e um primeiro-ministro simultaneamente, e os dois têm poderes diferenciados, mas igualmente fortes. Na Rússia, como na França, pela constituição, o presidente cuida das relações exteriores e das forças armadas (no caso da Rússia, das forças de segurança em geral), e o primeiro-ministro cuida da política interna. Os papéis são diferentes, mas ambos têm muita força. Na França, já se conhece o problema da chamada “coabitação”, isto é, quando o presidente e o primeiro-ministro são de partidos opostos. Neste caso, num regime semipresidencialista, um maior apoio no parlamento é decisivo em relação a qual dos dois vai ter mais força política *naquele momento*. No caso de Putin e Medvedev, este problema não se colocava, já que ambos eram apoiados pelas mesmas forças, e Putin tinha uma confortável maioria no parlamento. Quando Medvedev foi presidente, Putin foi não apenas seu primeiro-ministro, mas tornou-se também o líder formal do partido Rússia Unida (o “partido do poder” unificado, que domina amplamente a Duma). Isto lhe garantia a guarda das chaves do poder não apenas por ser primeiro-ministro (em teoria, pela constituição, do mesmo nível de poder que o presidente), como, agora, controlava a maioria situacionista no parlamento. Uma posição segura, portanto, sem ter que passar pelo desgaste de forçar uma mudança constitucional para permitir um terceiro mandato presidencial consecutivo. Este detalhe do caráter semipresidencialista do sistema político russo é pouco estudado (e controverso, daí as opiniões correntes de que o país tem um regime presidencialista).

4 INFLUÊNCIAS EXTRAPOLÍTICAS NO SISTEMA POLÍTICO

Uma análise do funcionamento real do sistema político russo não estaria completa sem menção às influências informais exógenas que atuam sobre ele. Um dos vetores mais importantes neste sentido são os reflexos da economia sobre o conjunto dos atores eleitorais. Aqui é importante notar o ponto de inflexão, a verdadeira “mudança de guarda” que ocorreu com a passagem do governo Yeltsin para o governo Putin. Na era Yeltsin, a plutocracia do país – em especial, os chamados “oligarcas” – tinha, direta ou indiretamente, um grande peso sobre as decisões

políticas. O processo de privatização dos anos 1990 sob Yeltsin foi marcado por uma forte concentração em alguns poucos atores econômicos bem posicionados que conseguiram concentrar em torno de si grande parte das melhores e maiores empresas privatizadas. Um grupo de cerca de uma dezena destes que passaram a ser chamados de “oligarcas” (por exemplo, Boris Berezovskii, Mikhail Khodorkovskii, Vladimir Potanin, Petr Aven, Vladimir Gusinskii, Vladimir Vinogradov e Aleksandr Smolenskii) dominava grande parte da economia ao controlarem estas empresas-chave e as indústrias em torno delas. Yeltsin tinha uma relação muito próxima aos oligarcas, numa espécie de troca de favores: aquele propiciava um ambiente favorável a estes nas privatizações, e estes, em contrapartida, apoiavam Yeltsin no campo político em sua batalha contra a oposição comunista. A maioria dos oligarcas exercia sua influência de maneira indireta, sem saírem de sua esfera econômica, mas alguns chegaram a atuar diretamente na política, ao exercerem cargos na gestão de Yeltsin, como foi o caso de Boris Berezovskii (vice-secretário do Conselho de Segurança), Vladimir Potanin (vice-primeiro ministro) e Mikhail Khodorkovskii (vice-ministro das Minas e Energia).

A situação dos oligarcas no campo político sofreu grande mudança na era Putin. Um acordo tácito entre Putin e os oligarcas formulou as novas regras da seguinte maneira. Os oligarcas poderiam continuar suas atividades no campo econômico restringindo-se a ele de forma produtiva (isto é, evitando jogos financeiros especulativos) e, principalmente, não interferindo no campo da política com o projeto de Putin para o país. Os oligarcas que, confiantes em sua influência política anterior, ousaram financiar ou participar de atividades oposicionistas foram despeados de seu capital econômico. Os maiores exemplos foram Boris Berezovskii, Vladimir Gusinskii e Mikhail Khodorkovskii, que financiaram grupos oposicionistas e acabaram autoexilados (os dois primeiros) ou presos (o último) sob acusações de evasão fiscal.

Se a plutocracia foi despeada do poder sob Putin, que nova elite governamental tomou seu lugar? A visão mais corrente na mídia e mesmo entre muitos círculos acadêmicos é que Putin, ex-espião do KGB, trouxe para o governo os chamados *siloviki*, pessoas originárias das forças de segurança ou forças armadas. Realmente, um estudo de Kryshatanovskaya e White (2003) mostrava que, por volta do final do primeiro mandato presidencial de Putin, cerca de um quarto da elite governamental do momento era formada por pessoas com origem nos serviços de segurança ou militar. Exemplos de *siloviki* especialmente influentes seriam Sergei Ivanov (ministro da defesa e vice-primeiro ministro), Igor Sechin (vice-chefe da Casa Civil), Viktor Ivanov (presidente do Comitê Estatal Antinarcóticos) e Nikolai Patrushev (chefe do Serviço Federal de Segurança). Importante notar que muitos dos mesmos *siloviki* foram colocados também em posições de poder em empresas estatais ou reestatizadas sob Putin, de modo que sua influência direta sobre a economia também

é grande.⁹ Os *siloviki* são vistos como os aliados e o apoio de Putin em seu projeto de aumentar a influência do Estado na economia – chegando mesmo a reestatizar algumas empresas consideradas vitais de setores estratégicos como petróleo e gás – para um projeto desenvolvimentista com forte regulação estatal.

Entretanto, essa visão de Putin se apoiando basicamente nos *siloviki* é apenas parcialmente correta. Na verdade, Putin, em seu projeto, equilibra duas vertentes principais: a militar (dos *siloviki*) e uma vertente civil de economistas ou burocratas de caráter tecnocrático um pouco mais liberais (especialmente no sentido econômico e levemente também no sentido político). Exemplos desta vertente civil seriam Dmitrii Medvedev (advogado, parceiro de longa data de Putin e seu chefe de casa civil e vice-primeiro ministro, além de seu sucessor na cadeira presidencial), German Gref (ministro do Comércio de Desenvolvimento Econômico) e Aleksei Kudrin (ministro das Finanças). Enquanto os *siloviki* enfatizariam a regulação, e mesmo intervenção, do Estado nos setores estratégicos da economia, a vertente civil se certificaria do bom funcionamento de mercado nos outros setores. Estas duas vertentes funcionariam, assim, como uma espécie de tandem, com Putin atuando como seu ponto de equilíbrio e árbitro de última instância.

Ou seja, a imagem que se sugere aqui, é que Putin, ele mesmo um *silovik*, não propõe uma simples reestatização por atacado da economia por via dos *siloviki*. Ele sabe que o mercado deve ter um papel importante também para evitar uma burocratização e fossilização do sistema. Para alcançar este outro lado de arejamento pelo mercado é que entra o papel importante da ala civil tecnocrata um pouco mais liberal no arco de alianças de Putin. Tanto é assim que, após meses de especulação sobre quem seria apontado por Putin como seu sucessor favorito na presidência em 2008, entre os dois vice-primeiros ministros, Sergei Ivanov (um *silovik*) e Dmitrii Medvedev (um civil), Putin escolheu Medvedev. Isto demonstra que o projeto Putin não é baseado apenas nos *siloviki* e, sim, num delicado equilíbrio entre o componente mais estatizante *silovik* e a ala tecnocrática civil um pouco mais liberal e voltada para o mercado.

5 A IMPRENSA E OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Vários observadores (entre eles, Schmidt, 2003; Enikolopov, Petrova e Zhuravskaya, 2009) chamam a atenção para o papel dos meios de comunicação na Rússia como instrumento de democratização da informação ou de fortalecimento do apoio aos governantes do momento. Em especial, critica-se o fato de Putin ter recentralizado e puxado para mais próximo e favoráveis a si os principais meios de comunicação (em especial a TV) como forma de aumentar seu poder. Não há espaço neste ensaio

9. Por exemplo, Igor Sechin é presidente do conselho de administração da Rosneft, a gigante estatal petrolífera russa que herdou os espólios da Yukos do aprisionado Khodorkovskii.

para entrar em profundidade nesta questão, mas é possível traçar algumas diferenças básicas entre o período Yeltsin e a era Putin no que tange a esta esfera.

Pode-se começar pela distinção entre os três meios de comunicação básicos: a televisão, a imprensa escrita e o rádio. A televisão tomou uma importância maior na era pós-soviética, em geral, devido ao decréscimo na publicação de jornais. Os jornais soviéticos tinham tiragens altíssimas, pois seus preços (em parte subsidiados) eram baixos ao consumidor. Com a abertura ao mercado e o fim dos subsídios nos anos 1990, a leitura *per capita* de jornais caiu, e os russos comuns passaram a receber uma porcentagem relativamente maior de suas informações diretamente pelo meio mais barato, a televisão. Assim, o controle das TVs tornou-se crucial. Na época Yeltsin, dos canais que cobriam o país inteiro (isto é, com exceção dos regionais), dois eram estatais e o terceiro, privado. Entretanto, no principal canal estatal (canal 1), havia um acionista minoritário privado, o oligarca Boris Berezovskii, que atuava como verdadeiro dirigente da empresa, devido às suas ligações com Yeltsin. O terceiro canal, privado, chamado NTV, pertencia ao oligarca Vladimir Gusinskii e tinha tendências políticas liberais. Os canais meramente regionais incluíam uma mescla de empresas estatais (ligadas aos poderes regionais) e privadas. Assim, na época Yeltsin, já havia um movimento em direção à participação privada na televisão. Quando Putin chegou ao poder, houve uma reestatização (direta ou indireta) dos principais canais nacionais de televisão. Boris Berezovskii e Vladimir Gusinskii tiveram problemas com a lei (acusados de crimes fiscais) e se autoexilaram. O canal 1 voltou a ser dirigido pelo Estado e a NTV passou ao controle da Gazprom, a empresa gigante que explora o gás natural russo e é ligada ao Estado. Pela alta influência da televisão sobre a população, os críticos acusam Putin de ter cerceado a diversidade de opinião na mídia. Os defensores de Putin dizem que a TV nos anos 1990 não era democrática, pois estava sob controle da plutocracia dos oligarcas russos.

O setor de jornais e revistas é bem mais plural e menos dominado diretamente pelo Estado. Há jornais de oposição ligados ao partido comunista (*Pravda*, *Sovetskaya Rossiya*), outros ligados a outros grupos de oposição. Mas, os grandes órgãos impressos *mainstream* que pertenciam aos oligarcas que faziam oposição a Putin (os jornais *Kommersant* e *Segodnya*, a revista *Itogi* etc.) sofreram pressão e tiveram que fechar ou mudar de donos. Em consequência disso, não são muitos os grandes jornais que podem ser considerados abertamente de oposição – os mais próximos disso são os críticos *Novaya Gazeta* e *Nezavisimaya Gazeta*, que costumam fazer reportagens investigativas incômodas, e alguns ligados ao capital estrangeiro, como *Vedomosti*, além do resistente *Kommersant*. Entretanto, a crítica se encontra fartamente entre os jornais menores (muitos deles ligados a partidos de oposição): o problema é que sua circulação é mais limitada.

Quanto ao rádio, este segue o mesmo esquema de uma grande rede de empresas regionais pelo país tanto no período Yeltsin quanto na era Putin. Nas duas, os governantes regionais conseguiam ter um controle direto ou indireto sobre uma boa parte destas rádios. A diferença é que, na época de Yeltsin, havia eleições diretas para os governadores regionais. Na era Putin, os governadores regionais passaram a ser nomeados pelo presidente federal. Assim, a esmagadora maioria dos governadores regionais passaram a estar alinhados com a linha presidencial federal, o que, indiretamente, aumenta a cobertura favorável aos governos da situação no país. Mas, aqui, novamente há exceções e existem rádios “de oposição” em nível regional e pelo menos uma de inclinação oposicionista em nível federal (a liberal rádio *Eco de Moscou*).

Finalmente, não se pode deixar de falar na internet, terreno em que há maior liberdade de opinião de todos os meios. Na internet, tanto vindo do exterior como do interior do país, há um sem número de *sites*, *blogs* e redes sociais que fazem oposição aberta e direta ao governo no país.

Assim, o período Putin foi um período de recentralização na esfera das mídias de comunicação. O impacto mais forte foi na crucial área de televisão, mas, nas outras áreas, apesar de certas limitações, o potencial de expressar oposição no país continua relativamente forte. Sintoma disto pode ter sido a série de protestos públicos de rua que aconteceram após a realização da eleição parlamentar para a Duma em dezembro de 2011, em grande parte, convocadas por meio das redes sociais e repercutidas nas outras mídias mais tradicionais.

6 DESENVOLVIMENTOS NOVOS NAS ÚLTIMAS ELEIÇÕES: POTENCIAL REATIVAMENTO DAS OPOSIÇÕES E PARTICIPAÇÃO MAIS ATIVA DA SOCIEDADE CIVIL?

Nas eleições federais (parlamentar de 2011 e presidencial de 2012) surgiram novos fenômenos políticos que podem apontar para uma mudança de rumos na relação entre governo e oposição, Estado e sociedade civil, diferente da que aconteceu na primeira década de 2000. Como são acontecimentos relativamente recentes, é cedo ainda para poder determinar se este potencial será realizado. Mas é importante notar sua ocorrência e identificar algumas das principais forças neles envolvidas.

Trata-se das gigantescas manifestações de rua em protesto contra o suposto autoritarismo de Vladimir Putin e de seu partido Rússia Unida dentro do sistema político em que são dominantes. Estas manifestações foram realizadas em várias cidades da Rússia na época destas duas eleições, sob o *slogan* “Por eleições limpas”. A novidade deveu-se ao fato de que não se tratava de manifestações puxadas pelas oposições existentes dentro do parlamento; diferentemente, os protestos foram organizados por forças extraparlamentares, com forte participação da sociedade

civil e de membros jovens da nascente classe média russa. Estas duas características (forte ancoramento na sociedade civil e em uma classe média que antes estava despolidizada) podem significar o início de um quadro qualitativamente novo em que as iniciativas políticas deixem de vir exclusiva ou majoritariamente das forças estatais ou parlamentares. A sociedade civil, que após um momento de efervescência durante a Perestroika e década de 1990, passara por certa estagnação política nos anos 2000, pode reavivar-se a partir destes novos acontecimentos. Especialmente se a classe média (tão influente, a julgar pela experiência de outros países) incrementar mais ainda seu recém-demonstrado ativismo político. Este efeito será mais potencializado caso a classe trabalhadora também ingresse neste novo modo de funcionamento devido a um futuro acirramento das consequências da crise econômica de 2008-2009, ainda não totalmente superadas.

Caso este quadro se concretize, futuramente, talvez seja possível observar um desenvolvimento dialético de síntese das duas primeiras décadas pós-soviéticas. Os anos 1990, sob o comando de Yeltsin, foram uma época, por um lado, de forte ativismo na política e na sociedade civil, mas, por outro, de crise econômica. A primeira década do século XXI, sob a gestão de Putin, foi de melhoria econômica substancial, mas de certo fechamento e controle político, em que a participação autônoma da sociedade civil e das forças extraparlamentares entraram em baixa. Talvez agora, com a situação econômica relativamente boa, mas incerta, e com Putin tendo uma maioria não tão grande quanto antes no parlamento, um reequilíbrio se estabeleça, e a sociedade civil e as forças políticas extraparlamentares ganhem mais espaço, enquanto Putin exerce uma presidência menos “imperial”.

Este ainda é um quadro de futurologia. No momento, é possível apenas analisar as diferentes forças que participaram destes protestos para delinear a possibilidade de futuros desdobramentos.

Como mencionado, a primeira característica que salta aos olhos é que estas manifestações de protestos foram organizadas não por forças parlamentares de oposição e, sim, por forças da sociedade civil e forças políticas extraparlamentares. Isto é explicado em parte pela alta cláusula de barreira para eleição de representantes na Duma (7%), o que diminui o número de partidos que efetivamente conseguem eleger deputados. Ou seja, muitos partidos ficam de fora, sem representação, e têm, por isso, tendência a empregar formas de protestos extraparlamentares para serem ouvidos. Mas o fenômeno é novo, pois apenas recentemente conseguiram que as manifestações de protesto alcançassem caráter de massa.

Para deslindar quais foram os principais atores e líderes destes novos movimentos das ruas, é importante inicialmente notar que não há um líder hegemônico ou mesmo um corpo coletivo dirigente concreto que tenha liderado as manifestações. Assim, como nos acontecimentos da chamada Primavera Árabe, muitas destas manifestações

eram mobilizadas a partir de pequenos grupos de base da sociedade civil (*grass roots*), que, inclusive utilizavam maciçamente os novos instrumentos de comunicação descentralizados (internet, celulares etc.). Isto não quer dizer que as manifestações tenham sido completamente espontâneas. Líderes de movimentos da sociedade civil e de forças políticas extraparlamentares (além de alguns partidos e parlamentares de oposição na Duma) se reuniram previamente para organizar os eventos.

Uma análise geral desses novos movimentos apontaria para uma série de figuras-chave catapultadas ao palco principal dos protestos.

Uma das figuras mais emblemáticas foi a do blogueiro e ativista anticorrupção Aleksei Navalny, de 36 anos de idade. Considerado um dos principais iniciadores dos movimentos de protesto no final de 2011, seu perfil denota exatamente as novas forças que aparecem. Não é membro dos partidos tradicionais, atua exatamente por meio das redes de novas mídias da internet. Advogado, provém também desta classe média jovem que se politiza por meio de canais não tradicionais extraparlamentares.

Outra figura que se destacou nos protestos, dotado de um perfil também novo e fora dos parâmetros da política tradicional até então, é Sergei Udaltsov, o jovem (36 anos de idade) líder informal da Frente de Esquerda, uma organização que objetiva a construção de um socialismo democrático e internacionalista na Rússia e que congrega diferentes partidos e movimentos com este tipo de ideologia. Apesar da Frente de Esquerda congregar grupos de pequeno porte, a figura de Udaltsov se destacou nos protestos de 2011-2012 a partir de suas greves de fome nos dias em que esteve preso. O elemento novo é exatamente o reaparecimento da esquerda socialista e comunista como uma força dentro do movimento democrático geral. Os comunistas têm bastante força na Rússia a partir do Partido Comunista da Federação Russa (PCFR), o segundo maior partido no parlamento. Contudo, esta representação comunista parlamentar tem um caráter nacionalista que frequentemente a coloca em campos diferentes dos oposicionistas democráticos extraparlamentares (como Aleksei Navalny, Garry Kasparov, Boris Nemtsov e outros, acusados pelos comunistas de serem financiados por ONGs e governos estrangeiros para fomentar ideologias liberais pró-Occidente). Assim, a presença de uma figura da esquerda radical que cria uma ponte entre estes dois grupos é um desenvolvimento interessante destes novos tempos.

Um personagem também de fora da política parlamentar tradicional é o ex-campeão mundial de xadrez Garry Kasparov. Ele é líder da Frente Civil Unida, uma das organizações participantes do movimento “Outra Rússia”, que organizou uma série de marchas de protestos (conhecidas como “marchas dos descontentes”) a partir de 2006. Gary Kasparov cogitou se lançar candidato a presidente na eleição de 2008, mas seu potencial eleitoral não se revelou muito alto e a candidatura foi retirada.

Ao contrário de Navalny e Udaltsov, que podem se anunciar como forças realmente novas, Kasparov talvez sofra, em menor grau, do mesmo problema que os outros principais líderes saídos dos protestos de rua de 2011-2012, Boris Nemtsov e Vladimir Ryzhkov: identificação com o período algo caótico dos anos 1990 (sob Yeltsin). Boris Nemtsov é um político liberal que chegou a ser vice-primeiro ministro de Yeltsin em 1997-1998. Atualmente, é um dos mais acerbos críticos do autoritarismo de Putin, mas sua popularidade entre o eleitorado russo em geral não consegue atingir nível alto, em função de sua associação ao período de caos econômico sob Yeltsin. Problema semelhante enfrenta Vladimir Ryzhkov, líder do Partido Republicano da Rússia, um dos políticos liberais mais consequentes, mas também associado a Yeltsin e Yegor Gaidar nos anos 1990, o que o desgasta perante o público nos dias atuais.

Assim, a força principal na liderança dos movimentos de protestos de rua de 2011-2012 repousa sobre esses dois pilares principais: alguns elementos novos, jovens e vindos de fora do sistema; e atores mais antigos, provindos ainda da era Yeltsin, a maioria do campo liberal ou neoliberal. Isto implica em bases sociais diferentes e em distintas perspectivas para o futuro. O segundo campo encontra um desgaste maior frente ao grande público, mas o primeiro tem ainda que provar que sua ascensão atual não passa de uma novidade, um fenômeno passageiro. Obviamente, estas forças principais não esgotam todo o heterogêneo espectro político daqueles que participaram nos protestos. Afinal, os protestos tiveram, por exemplo, a participação avulsa de alguns políticos comunistas do PCFR, cuja liderança, em dado momento, procurava se distanciar do movimento, ao acusar seus líderes de tentar promover uma “Primavera Árabe” ou “Revolução Laranja” na Rússia, com beneplácito das potências ocidentais. Houve até mesmo a participação idiossincrática de partidos neofascistas (como o Partido Nacional Bolchevique, de Eduard Limonov) nos protestos de rua pela democracia e contra Putin.

A principal novidade e principal impulsionador desses protestos de rua ocorridos em 2011-2012 foi o grande público anônimo (especialmente os jovens) que, mobilizado pelas novas tecnologias, fez aparecer no cenário o personagem de uma sociedade civil potencialmente mais autônoma e ativa nas novas condições desta década que entra.

7 CONCLUSÃO

A Federação Russa passou por mudanças gigantescas nos últimos vinte anos no campo político tanto quanto no econômico. Na década de 1990, com muitas dificuldades, Yeltsin guiou o país no curso do desenvolvimento de um regime democrático de caráter ocidentalista. As tendências regionais anárquicas e centrífugas e a enorme depressão econômica nos anos 1990 fizeram com que a retoma-

da do crescimento econômico, a partir de 1999, sob a batuta de Vladimir Putin, tornasse este último o político mais popular do país. Em seu auge, isto se refletiu em uma maioria constitucional (mais de dois terços) folgada no parlamento e centrada no Rússia Unida (que foi a forma última e consolidada de uma série de “partidos do poder” que apoiavam os governantes russos de forma episódica e descontinuada nas eleições). Esta maioria constitucional permitiu que Putin fizesse reformas recentralizadoras do Estado, controlando, por vezes de forma autoritária, as tendências centrífugas regionais da década anterior. Esta recentralização e “colocação de ordem na casa”, que receberam críticas de autoritarismo no exterior, aumentaram a popularidade de Putin frente a amplos setores da população, cansados da anarquia da década anterior. Liberais, pela direita, e comunistas, pela esquerda, minoritários parlamentarmente, fazem críticas a este regime de Putin como sendo autoritário. A organização Freedom House, desde 2004, passou a classificar a Rússia como “país não livre”. A pergunta crucial, então, é: a Rússia pode ser considerada uma democracia? Ou deve ser classificada como uma ditadura ou regime autoritário?

Seguindo uma classificação tomada de empréstimo dos politólogos russos de contextos políticos originários da Ásia, entende-se que a Federação Russa atual tem uma forma de “democracia dirigida” (em russo, *upravlyamaya demokratiya*).¹⁰ Ou seja, há os mecanismos formais básicos da democracia (eleições com partidos de oposição e debate eleitoral significativo, uma imprensa plural com possibilidade de pontos de vistas de oposição, e liberdade de reunião e debate); entretanto, aproveitando um ambiente institucional democrático não plenamente maduro e desenvolvido – mais devido ao forte apoio eleitoral da situação que a mecanismos autoritários e repressivos –, os dirigentes situacionistas do poder político dispõem de diversos mecanismos, inclusive informais, para levar adiante seu projeto político, de forma mais acelerada e radical que se esperaria em uma democracia plena.¹¹ A Rússia não possui uma democracia desenvolvida e madura, e o risco de um retrocesso autoritário está potencialmente presente. Contudo, em função da visão específica apresentada neste texto, não é possível, no momento atual, considerar que configura-se, no país, uma ditadura ou mesmo uma não democracia. O controverso mote “o preço da democracia é a eterna vigilância” adquire novas conotações neste contexto.

10. Este conceito possui alguns pontos em comum com a concepção de “democracia delegativa” de O’Donnell (1993).

11. Um exemplo destas alavancas (informais) extras de poder na “democracia dirigida” seria o caso da prisão, em 2003, do “oligarca” Mikhail Khodorkovskii, uma das pessoas mais ricas da Rússia e que financiara parte da oposição a Putin. Oficialmente, ele não foi preso por motivos políticos e, sim, por ter fraudado o fisco desde os anos 1990 (acusação que provavelmente teve alguma base na realidade, pois no ambiente jurídico incerto dos anos de transição do socialismo ao capitalismo no país a economia “informal” estava presente em larga escala). Em um país de democracia mais consolidada e judiciário mais independente, talvez este caso não tivesse se desenrolado como aconteceu, com uma forma de punição seletiva não isonômica para comportamento que era algo prevalente nos anos da transição.

REFERÊNCIAS

- BEER, D. Russia's managed democracy. **History today**, v. 59, n. 5, 2009. Disponível em: <http://www.historytoday.com/daniel-beer/russias-managed-democracy>.
- BIRCH, S. Electoral systems and party system volatility in post-communist Europe. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 97., San Francisco, 30 Aug.-2 Sep. 2001. Disponível em: <http://www2.essex.ac.uk/elect/database/papers/sbvolatility.pdf>.
- CLARK, T. D., WITTROCK, J. N. Presidentialism and the effect of electoral law in postcommunist countries: regime type matters. **Comparative Political Studies**, Londres, v. 38, n. 2, p. 171-188, mar. 2005.
- ENIKOLOPOV, R.; PETROVA, M.; ZHURAVSKAYA, E. **Media and political persuasion: evidence from Russia**. Londres: Center for Economic and Financial Research at London School of Economics, 2009. Disponível em: <http://www.cefir.ru/papers/WP113.pdf>.
- FREEDOM HOUSE. **Homepage**. Disponível em: www.freedomhouse.org.
- GEVORKYAN, N., KOLESNIKOV, A., TIMAKOVA, N. **Ot pervogo litsa: razgovory s Vladimirom Putinyim** [Na Primeira Pessoa: conversas com Vladimir Putin]. Moscou: Vagrius, 2000.
- KRYSHTANOVSKAYA, O., WHITE, S. Putin's militocracy. **Post-soviet affairs**, v. 19, n. 4, p. 289-306, out.-dez. 2003.
- MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization**. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MARKOV, S. **Upravlyaemaya demokratiya – Eto korrektsiya vozmozhnykh oshibok demokratii**. Moscou: COBA, 19 set. 2005. Disponível em: <http://www.sova-center.ru/democracy/news/ideology/regime/2005/09/d5690/>
- McFAUL, M. **The Putin paradox**. Washington: Center for American Progress, 24 jun. 2004. Disponível em: <http://www.americanprogress.org/issues/2004/06/b99061.html>.
- MOSER, R. Electoral systems and the number of parties in postcommunist countries. **World politics**, Baltimore, v. 51, n. 3, p. 359-384, abr. 1999.
- O'DONNELL, G. **Delegative democracy?** Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, 1993. Disponível em: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>.
- OSTROW, J. M., SATAROV, G., KHAKAMADA, I. **The consolidation of dictatorship in Russia: an inside view of the demise of democracy**. Westport: Praeger, 2007.

PIPES, R. **Putin's dictatorship of law begins lawlessly**. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/pip1/English>>.

POLITICHESKAYA sistema rossii posle putinskikh reform [O Sistema Político da Rússia após as reformas de Putin]. **polit.ru**, Moscou, 27 jan. 2005. Disponível em: <http://www.polit.ru/article/2005/01/27/polit_system/>.

RIVERA, D.; RIVERA, S. Putin, the West, and the roots of Russian-American cooperation. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF SLAVIC STUDIES, Toronto, 20-23 Nov. 2003.

RÚSSIA. **Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii** [Constituição da Federação Russa]. Disponível em: <<http://www.constitution.ru/>>.

SCHMIDT, D. **Controlled democracy in Russia?** Civil society and internet communication – New opportunities and restraints. Belfast: Institute of Governance, Public Policy and Social Research – Queen's University Belfast, 2003.

SEGRILLO, A. URSS: coerção e consenso no estilo soviético. In: ROLLEMBERG, D.; QUADRAT, S. V. (Orgs.). **A construção social dos regimes autoritários**. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a. 3 vols.

_____. Ocidentalismo, eslavofilismo e eurasianismo: intelectuais e políticos em busca da identidade russa. In: REIS, D. A.; ROLLAND, D. (Orgs.). **Intelectuais e modernidades**. Rio de Janeiro: FGV, 2010b.

_____. **Rússia e Brasil em transformação**: uma breve história dos partidos russos e brasileiros na democratização política. Rio de Janeiro: 7Letras, 2005.

_____. **O declínio da URSS**: um estudo das causas. Rio de Janeiro: Record, 2000a.

_____. **O fim da URSS e a Nova Rússia**. Petrópolis: Vozes, 2000b.

SURKOV, V. **Nasha rossiiskaya model' demokratii nazyvaetsiya suverennoi demokratiei**. 28 jun. 2006. Disponível em: <<http://web.archive.org/web/20080430012854/http://www.edinros.ru/news.html?id=114108>>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Homepage**. Disponível em: <www.transparency.org>.

TSENTRAL'NAYA IZBIRATEL'NAYA KOMISSIYA [Comissão Eleitoral Central]. **Homepage**. Disponível em: www.cikrf.ru.

UNIVERSITY OF ESSEX. **Project on political transformation and the electoral process in post-communist Europe**. Essex: University of Essex, 2000. Disponível em: <www2.essex.ac.uk/elect/electer/russia_er_nl.htm>.

ANEXO A – TABELAS

TABELA A.1

Classificação da Rússia como país democrático segundo o ranking da Freedom House

Ano	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Classificação	7;7;NL	7;7;NL	7;6;NL	6;5;NL	6;5;NL	5;4;PL	3;3;PL	3;4;PL	3;4;PL
Ano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Classificação	3;4;PL	3;4;PL	3;4;PL	3;4;PL	4;4;PL	4;5;PL	5;5;PL	5;5;PL	5;5;PL
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Classificação	5;5;PL	6;5;NL	6;5;NL	6;5;NL	6;5;NL	6;5;NL	6;5;NL	6;5;NL	

Fonte: Freedom House. Disponível em: <www.freedomhouse.org>.

Class. = classificação dada pela Freedom House.

Obs.: para a Freedom House, os caracteres da classificação de cada ano representam, da esquerda para a direita e separados pelo ponto e vírgula, os direitos políticos, as liberdades civis e a classificação geral. Os dois primeiros são medidos numa escala de 1 a 7, com 1 representando o melhor escore e 7 o pior. "L", "PL" e "NL" significam, respectivamente, "Livre", "Parcialmente Livre" e "Não Livre". Os países cuja média aritmética entre os escores de direitos políticos e liberdades civis situa-se entre 1,0 e 2,5 são designados "livres"; os de média entre 3,0 e 5,5 "parcialmente livres" e os de média entre 5,5 e 7,0 "não livres". Os anos de 1985 a 1991 referem-se aos escores da então existente União Soviética.

TABELA A.2

Índice de percepção de corrupção da Rússia e posição relativa a outros países do mundo (1996-2010)

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I/P	2,6/-	2,3/-	2,4/76	2,4/82	2,1/82	2,3/79	2,7/71	2,7/86
Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
I/P	2,8/90	2,4/126	2,5/121	2,3/143	2,1/147	2,2/146	2,1/154	

Fonte: Transparency International. Disponível em: <www.transparency.org>.

Obs.: I = índice de percepção da corrupção; e P = posição no ranking mundial de países analisados naquele ano.

2. No índice de percepção de corrupção da Transparência Internacional, a pontuação vai de zero (país de corrupção extremamente alta) a dez (país altamente "limpo"). Escores abaixo de cinco significam problemas sérios de corrupção.

No ano de 2010, o escore mais alto (9,3) foi obtido por três países (Dinamarca, Nova Zelândia e Singapura), e o mais baixo foi o da Somália (1,1).

TABELA A.3

Crescimento anual do produto interno bruto da Rússia (1992-2001)
(Em %)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-3,6	1,4	-5,3	6,4	10,0	5,1
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
4,7	7,3	7,2	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,0	4,3

Fonte: Fundo Monetário Internacional (disponível em: <www.imf.org>) e Rosstat (disponível em <www.gks.ru>).

TABELA A.4

Partidos mais votados nas eleições para a Duma (1993, 1995, 1999, 2003, 2007 e 2011)
(Em %)¹

Classificação	1993	1995	1999	2003	2007	2011
1ª	Partido Democrático Liberal da Rússia 22,9%	Partido Comunista da Federação Russa 22,3%	Partido Comunista da Federação Russa 24,3%	Rússia Unida 37,6%	Rússia Unida 64,1%	Rússia Unida 49,3%
2ª	Escolha da Rússia 15,5%	Partido Democrático Liberal da Rússia 11,2%	Unidade 23,3%	Partido Comunista da Federação Russa 12,6%	Partido Comunista da Federação Russa 11,6%	Partido Comunista da Federação Russa 19,1%
3ª	Partido Comunista da Federação Russa 12,4%	Nossa Casa é a Rússia 11,1%	Pátria: Toda a Rússia 13,3%	Partido Democrático Liberal da Rússia 11,4%	Partido Democrático Liberal da Rússia 8,2%	Rússia Justa 13,2%
4ª	Mulheres da Rússia 8,1%	Yabloko 6,9%	União das Forças Direitas 8,5%	Pátria 9,0%	Rússia Justa 7,8%	Partido Democrático Liberal da Rússia 11,7%
5ª	Partido Agrário 8,0%		Bloco de Zhirinovskii 6,0%			
6ª	Bloco de Yavlinskii-Boldyrev-Lukin 7,9%		Yabloko 5,9%			
7ª	Partido de Unidade e Concórdia 6,8%					
8ª	Partido Democrático da Rússia 5,5%					

Fonte: Tsentral'naya Izbiratel'naya Komissiya.

Nota: ¹ Porcentagem arredondada de votos recebidos pelas listas partidárias dos partidos que superaram a barreira eleitoral mínima para ingresso no parlamento.

Obs.: os dados referem-se à votação proporcional em partidos (listas partidárias fechadas) que, a partir das eleições parlamentares federais de 2007, é o modo como são preenchidas todas as vagas da Duma. Até a eleição parlamentar de 2003, cada cidadão russo emitia dois votos, um em partido e outro em candidato individual. Ou seja, das 450 vagas da Duma, metade era eleita por voto proporcional em partido (lista partidária), e a outra metade, por voto distrital uninominal em candidaturas individuais (apoiadas por partidos ou não). Para um partido alcançar representação *por lista partidária*, era necessário superar uma barreira mínima de 5% dos votos naquela categoria. Nas eleições parlamentares federais após 2003, esta eleição por voto distrital misto foi substituída por uma eleição puramente proporcional em listas partidárias fechadas (o voto distrital uninominal em candidatos individuais deixou de existir), com a barreira eleitoral mínima sendo elevada para 7%. Para ver o total de votos dos candidatos de cada partido nas eleições até 2003 (somando-se os votos pelas listas partidárias mais os eleitos pelo voto distrital uninominal), ver a tabela A.6.

TABELA A.5
Resultados das eleições presidenciais na Rússia
 (Em % de votos)

Classificação	1996 primeiro turno	1996 segundo turno	2000 primeiro turno	2004 primeiro turno	2008 primeiro turno	2012 primeiro turno
1ª	Boris Yeltsin 35,28%	Boris Yeltsin 53,82%	Vladimir Putin 52,94%	Vladimir Putin 71,31%	Dmitrii Medvedev 70,28%	Vladimir Putin 63,60%
2ª	Gennadii Zyuganov 32,03%	Gennadii Zyuganov 40,31%	Gennadii Zyuganov 29,21%	Nikolai Kharitonov 13,69%	Gennadii Zyuganov 17,72%	Gennadii Zyuganov 17,18%
3ª	Aleksandr Lebed 14,52%		Grigorii Yavlinskii 5,80%	Sergei Glaz'ev 4,10%	Vladimir Zhirinovskii 9,35%	Mikhail Prokhorov 7,98%
4ª	Grigorii Yavlinskii 7,34%		Aman Tuleyev 3,84%	Irina Khakamada 3,84%	Andrei Bogdanov 1,35%	Vladimir Zhirinovskii 6,22%
5ª	Vladimir Zhirinovskii 5,70%		Vladimir Zhirinovskii 2,70%	Oleg Malyskin 2,02%		Sergei Mironov 3,85%
6ª	Sviatoslav Fyodorov 0,92%		Konstantin Titov 1,47%	Sergei Mironov 0,75%		
7ª	Sergei Gorbachev 0,51%		Ella Panfilova 1,01%			
8ª	Martin Shakkum 0,37%		Stanislav Govorukhin 0,44%			
9ª	Yurii Vlasov 0,20%		Yurii Skuratov 0,43%			
10ª	Vladimir Bryntsalov 0,16%		Aleksei Podberezkin 0,13%			
11ª			Umar Dzhabrailov 0,10%			

Fonte: Tsentral'naya Izbiratel'naya Komissiya.

TABELA A.6

Composição partidária das Dumas eleitas (12 dez. 1993, 17 dez. 1995, 19 dez. 1999 e 7 dez. 2003)
(Em % de cadeiras totais de cada partido)¹

Classificação	1993	1995	1999	2003
1ª	Escolha da Rússia 17,8%	Partido Comunista da Federação Russa 34,9%	Partido Comunista da Federação Russa 25,4%	Rússia Unida 49,7%
2ª	Partido Democrático Liberal da Rússia 14,4%	Nossa Casa é a Rússia 12,2%	Unidade 16,3%	PCFR 11,6%
3ª	Partido Comunista da Federação Russa 10,8%	Partido Democrático Liberal da Rússia 11,3%	Pátria - Toda a Rússia 14,7%	Partido Democrático Liberal da Rússia 8,0%
4ª	Partido Agrário da Rússia 7,4%	Yabloko 10,0%	União das Forças Direitas 6,5%	União Patriótica Popular - Pátria 8,3%
5ª	Mulheres da Rússia 5,2%	Partido Agrário da Rússia 4,4%	Yabloko 4,7%	Partido Popular da Federação Russa 3,8%
6ª	Bloco de Yavlinskii - Boldyrev - Lukin 5,2%	Escolha Democrática da Rússia - Democratas Unidos 2,0%	Bloco de Zhirinovskii 3,8%	Yabloko 0,9%
7ª	Partido da Unidade e Concórdia da Rússia 4,3%	Poder ao Povo 2,0	Nossa Casa é a Rússia 1,8	União das Forças Direitas 0,7
8ª	Partido Democrático da Rússia 3,4	Congresso das Comunidades Russas 1,1%	Movimento Político de Toda a Rússia em Apoio ao Exército 0,4%	Partido do Renascimento - Partido da Vida 0,7
9ª	Movimento Russo das Reformas Democráticas 0,9	Mulheres da Rússia 0,7	União de Todo o Povo da Rússia 0,4	Partido Agrário 0,4%
10ª	Dignidade e Caridade 0,4%	Para Frente, Rússia 0,7%	Partido dos Aposentados 0,2%	Novo Curso - Rússia Automobilística 0,2%
11ª	União Cívica 0,2%	Bloco de Ivan Rybkin 0,7%	Congresso das Comunidades Russas - Movimento de Yurii Boldyrev 0,2%	Grande Rússia - União Eurasiática 0,2%
12ª	Futuro da Rússia - Novos Nomes 0,2%	Pamfilova - Gurov - V. Lysenko 0,4%	Bloco do General Andrei Nikolaev e Acadêmico Sviatoslav Fiodorov 0,2%	Desenvolvimento do Empreendimento 0,2%

(Continua)

(Continuação)

Classificação	1993	1995	1999	2003
13 ^a		Comunistas - Rússia Trabalhadora - Pela União Soviética 0,2%	Herança Espiritual 0,2%	
14 ^a	-	Partido do Autogoverno dos Trabalhadores 0,2%	Partido Socialista Russo 0,2%	
15 ^a	-	União do Trabalho 0,2%	-	
16 ^a	-	Bloco de Stanislav Govorukhin 0,2%	-	
17 ^a	-	Minha Pátria 0,2%	-	
18 ^a	-	Causa Comum 0,2%	-	
19 ^a	-	Transformação da Pátria 0,2%	-	
20 ^a	-	Partido da Unidade e Concórdia da Rússia 0,2	-	
21 ^a	-	Partido da Liberdade Econômica 0,2%	-	
22 ^a	-	Bloco dos Independentes 0,2%	-	
23 ^a	-	Bloco "89" 0,2%	-	
candidatos independentes (não partidários)	31,8	17,1	24,9	15,21
Total	100	100	100	100

Fonte: Project on Political Transformation and the Electoral Process in Post-Communist Europe (University of Essex, 2000) e Tsentral'naya Izbiratel'naya Komissiya.

Nota: ¹ Somando-se os eleitos pelas listas partidárias com os eleitos pelo voto distrital.

Obs.: a votação foi arredondada para a primeira casa decimal, o que pode fazer com que o total não seja exatamente 100%.

As percentagens foram calculadas em cima do total de vagas efetivamente preenchidas na Duma *no dia da eleição*. Até a eleição parlamentar de 2003, cada cidadão russo emitia dois votos, um em partido e outro em candidato individual. Ou seja, das 450 vagas da Duma, metade era eleita por voto proporcional em partido (lista partidária) e metade por voto distrital uninominal em candidaturas individuais (apoiadas por partidos ou não). Para que um partido possa ter representação *por lista partidária* era necessário que ele superasse uma barreira mínima de 5% dos votos naquela categoria. Nas eleições parlamentares federais após 2003 (ver tabela 4), esta eleição por voto distrital misto foi substituída por uma eleição puramente proporcional em listas partidárias fechadas (o voto distrital uninominal em candidatos individuais deixou de existir), com a barreira eleitoral mínima sendo elevada para 7%.

A RÚSSIA SOFRE DE DOENÇA HOLANDESA?

André Gustavo de Miranda Pineli Alves*

1 INTRODUÇÃO

Os estudiosos da economia russa são praticamente unânimes em relacionar o forte crescimento do produto interno bruto (PIB) nos anos 2000 à vertiginosa elevação do preço internacional do petróleo durante esta década. Isto só foi possível, obviamente, por causa de sua preponderância na estrutura econômica do país: segundo estimativas do Banco Mundial (2004), o setor de petróleo e gás respondeu por um quarto do PIB da Rússia em 2000.¹ Do mesmo modo, muitos analistas apontam a queda na cotação da *commodity* na década anterior como uma das razões das fragilidades que levaram à crise financeira de 1998.

Os enormes ganhos nos termos de troca² exerceram substanciais efeitos multiplicadores na economia, impulsionando a demanda agregada e possibilitando uma forte recuperação nos salários reais, muito comprimidos durante a depressão dos anos 1990. Contudo, ao mesmo tempo em que serviu de arranque para a retomada do crescimento, a elevação no preço dos hidrocarbonetos ameaçou tornar ainda mais dependente uma economia já “viciada” nas rendas do petróleo e de outros recursos naturais.³

A necessidade de diversificação da economia tem sido um tema recorrente nos discursos dos governantes.⁴ Além dos riscos inerentes à volatilidade dos preços das *commodities* e ao fato de estes recursos serem finitos, podem-se arrolar outros possíveis problemas derivados da especialização de uma economia na exploração de recursos naturais. Um destes é a influência perniciosa das disputas pelas rendas (*rents*) proporcionadas pela exploração destes recursos. Conforme a

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

1. Em 2000, a Rússia detinha as maiores reservas comprovadas de gás natural do mundo, com participação de 27,4%. Em 2010, esta caiu para 23,9%, por conta, principalmente, de novas descobertas em outros países, mas o país continuou na primeira posição. No caso das reservas provadas de petróleo, a Rússia ocupou a sétima colocação em ambos os anos, com participações de 5,3% e 5,6%, respectivamente. Em 2010, a Rússia respondeu por 12,9% da produção de petróleo e por 18,4% da de gás natural do mundo (British Petroleum, 2011).

2. Segundo o Banco Mundial, os ganhos nos termos de troca do país entre 2000 e 2008 chegaram a 138%, caindo para 102% em 2010. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/TT.PRI.MRCH.XD.WD>>.

3. Gaddy e Ickes (2010, p. 293) consideram que “é o vício em rendas, e não a dependência de recursos naturais, o principal responsável pelo atraso da economia russa”.

4. Ver Pomeranz (2011a; 2011b; 2012).

crescente literatura sobre o tema, a abundância de rendas sujeitas à captura levaria à canalização dos recursos da sociedade para atividades *rent-seeking*, em vez de para atividades produtivas, e à maior propensão à corrupção, com fortes impactos sobre a qualidade das instituições. Outro problema seria a possível existência de um *trade-off* entre (alto) crescimento no curto prazo e (baixo) no longo prazo, decorrente daquilo que ficou conhecido na literatura como *doença holandesa*.

De forma sintética, a doença holandesa refere-se às dificuldades de manutenção, em uma economia aberta, de um setor de bens comercializáveis⁵ competitivo após a ocorrência de um *boom* em seu setor extrativista de recursos naturais. Dependendo do grau e da duração, a doença holandesa pode, em tese, levar ao completo desaparecimento do setor de comercializáveis no país acometido pelo mal. Isto não seria problema se a economia fosse do tipo competitiva neoclássica, pois não teria dificuldades em se readaptar à realidade pós-*boom*. Neste caso, portanto, a opção ótima para o país seria a especialização máxima possível no setor de recursos naturais durante o período do *boom*. Contudo, a existência de falhas de mercado, como externalidades na produção, economias dinâmicas de escala ou ganhos de produtividade decorrentes de *learning by doing* – todas muito associadas empiricamente ao setor industrial –, colocam em xeque esta opção, pois um revés no *boom* pode implicar em crescimento mais baixo no longo prazo que sob uma estrutura produtiva mais diversificada.

Considerando-se a inegável importância do setor de recursos naturais para a Rússia, o objetivo deste capítulo é analisar se a economia do país contraiu a doença holandesa. Para isto, ele está dividido em três partes, além desta introdução. Na seção 2, detalha-se teoricamente o conceito de doença holandesa e apresenta-se a literatura empírica sobre o tema. Na seção 3, após discorrer sobre o desempenho macroeconômico no período de *boom* do setor de petróleo e gás natural, avalia-se a ocorrência de sintomas da doença holandesa na economia russa, por meio da análise da evolução de alguns indicadores. Finalmente, a seção 4 resume as conclusões do trabalho.

2 DOENÇA HOLANDESA

2.1 O conceito

A origem do conceito de *doença holandesa* remonta ao súbito aumento na riqueza daquele país, ocorrido no fim dos anos 1950, em decorrência da descoberta de volumosas reservas de gás natural no Mar do Norte, e os respectivos desdobramentos sobre sua estrutura econômica nos anos seguintes. Mais especificamente,

5. Bens comercializáveis (*tradables*) são aqueles que podem ser exportados ou que concorrem no mercado doméstico com similares importados. Tendem a ser associados aos setores agropecuário e industrial. Por sua vez, os bens não comercializáveis – aqueles que não podem ser exportados a um custo competitivo – tendem a ser associados ao setor de serviços.

o termo foi cunhado pela revista *The Economist* (The Dutch, 1977) em referência ao impacto que o aumento das exportações de gás natural exerceu sobre a taxa de câmbio e, em decorrência, o efeito da persistente valorização do florim sobre a competitividade da indústria holandesa.⁶ O termo, contudo, não está isento de controvérsias, pois, para muitos, não se trata de um “mal”, nem tampouco teria ocorrido na Holanda.

A discórdia se dá tanto em relação à veracidade do encolhimento do setor industrial – que as estatísticas oficiais holandesas parecem indicar, pelo menos, relativamente aos demais setores, apesar de o mesmo fenômeno ter ocorrido em outros países desenvolvidos à mesma época – e às causas subjacentes a esta redução – teria sido resultante de um processo de ajustamento da economia a uma nova realidade estrutural ou de políticas inadequadas tomadas após a súbita elevação na renda do setor gasífero – como também em relação à natureza deste processo de ajustamento –⁷ se deveria ser considerado algo natural, decorrente de mudanças relativas nas taxas de retorno e nas produtividades setoriais, ou um fenômeno deletério para a economia do país, cuja perda de competitividade levaria à diminuição do emprego e do produto do setor manufatureiro.⁸

2.2 O desenvolvimento teórico

A formalização definitiva, no âmbito de um modelo de equilíbrio geral, dos impactos decorrentes de um *boom* em um segmento específico produtor de bens comercializáveis sobre o conjunto de uma economia foi realizada no já clássico trabalho de Corden e Neary (1982). Neste texto, a doença holandesa é caracterizada pela coexistência, no conjunto de setores produtores de bens comercializáveis, de subsetores em progresso (*booming*) e em declínio (*lagging*). Nos exemplos do mundo real, normalmente, o subsetor em progresso é de natureza extrativa, enquanto os subsetores em declínio costumam ser ligados ao setor industrial.

6. Conforme a reportagem, publicada em 26 de novembro de 1977, o florim holandês teve uma valorização nominal de 16,4% desde o fim de 1971. A despeito disso, o saldo em transações correntes, que havia sido deficitário entre 1967 e 1971, apresentou superávit médio de US\$ 2 bilhões entre 1972 e 1976 – a revista estima que a contribuição anual do setor gasífero para as contas externas do país tenha chegado a US\$ 5,5 bilhões, dos quais US\$ 3,5 bilhões se referem à energia que o país teria deixado de importar. Por sua vez, a produção industrial encontrava-se estagnada desde 1974 e o emprego no setor havia diminuído 16% desde 1970. Nas palavras da revista, “este contraste – entre a saúde externa e os males internos – é o sintoma da ‘doença holandesa’” (The Dutch, 1977, p. 82).

7. A reportagem de *The Economist* arrola três causas da doença holandesa: câmbio muito valorizado, altos custos industriais e uso inadequado das receitas extraordinárias decorrentes da exploração das reservas de gás natural. Conforme a reportagem, o governo absorvia, direta ou indiretamente, 80% destas receitas, que foram usadas, principalmente, para elevar os gastos com transferências, enquanto o investimento público como proporção do PIB diminuiu (The Dutch, 1977). Para uma visão alternativa do caso holandês – e crítica em relação à reportagem de *The Economist* – ver Schutte (2010).

8. Em análise econométrica do caso holandês, Hutchison (1990) encontrou muito pouca evidência de efeitos adversos duradouros da exploração do gás natural sobre o setor manufatureiro.

O modelo básico a partir do qual os autores desdobram outros mais complexos é o de uma pequena economia aberta que produz dois bens comercializáveis, cujos preços são determinados exogenamente, e um terceiro bem, não comercializável, cujo preço é determinado pelo equilíbrio entre oferta e demanda domésticas – por conveniência, os autores denominam os respectivos bens de energia, manufatura e serviços.⁹ Trata-se de um modelo puramente real, ou seja, que não leva em consideração questões monetárias, e que tem por premissa a livre movimentação do fator trabalho.¹⁰

Quais são os efeitos que um *boom* no setor de energia – causado, por exemplo, pela descoberta de novas reservas de petróleo ou pelo aumento no preço internacional da *commodity* – desencadearia sobre essa economia? Conforme Cordeiro e Neary (1982), estes podem ser divididos em dois tipos: efeito movimentação de recursos (*resource movement effect*) e efeito dispêndio (*spending effect*). O primeiro decorre do aumento no produto marginal dos fatores de produção empregados no setor energético, que passa a absorver recursos até então utilizados nos demais setores, por conta da capacidade de pagar salários mais altos e da maior taxa de retorno do capital. Contudo, se os fatores de produção utilizados pelo setor de energia forem muito específicos – ou se o setor empregar pouca mão de obra –, este efeito tende a ser pouco expressivo e, portanto, o maior impacto do *boom* provém do efeito dispêndio.

O incremento na renda real decorrente do *boom* leva a aumentos na demanda por serviços e manufaturas aos preços relativos vigentes. Como o preço dos serviços é determinado pelo equilíbrio entre a oferta e a procura doméstica, o excesso de demanda leva à elevação no preço. Isto termina por causar um aumento no preço dos serviços relativo ao das manufaturas, cujos preços são exogenamente determinados. Preços relativos mais altos elevam a demanda por trabalho no setor de serviços e, com isso, o nível de salários da economia. Assim como o efeito movimentação de recursos, o efeito dispêndio impacta negativamente o emprego na manufatura, pois, em equilíbrio, este setor não é capaz de acompanhar os aumentos salariais promovidos nos demais setores.

Como ressaltam Neary e Wijnbergen (1985), a causa do declínio dos setores expostos à concorrência externa é sua incapacidade de determinar seus próprios

9. Neste capítulo, o setor que passa pelo *boom* será tratado, indistintamente, como setor de recursos naturais, setor de energia (ou energético), setor petrolífero ou setor de petróleo e gás. O setor de bens comercializáveis será também chamado de indústria ou manufatura. E o setor de bens não comercializáveis será também chamado de setor de serviços, como de praxe na literatura.

10. Outra premissa importante do modelo básico é a de flexibilidade perfeita de preços, o que implica que a economia está sempre em pleno emprego. Contudo, esta premissa foi relaxada, sem grandes impactos sobre os resultados gerais do modelo, em Neary (1982), que, além de modelos monetários, introduz também modelos dinâmicos de doença holandesa.

preços.¹¹ Nesse sentido, tanto o setor primário quanto o terciário podem também ser pressionados pelo *boom* no setor de energia, desde que estejam expostos à competição estrangeira, assim como os gêneros industriais que gozam de algum poder de monopólio podem se beneficiar do aumento da demanda doméstica.

Em suma, nos modelos reais desenvolvidos por Corden e Neary (1982), o declínio dos setores não beneficiados pelo *boom* e sujeitos à concorrência externa – normalmente o setor industrial – é um elemento *necessário* do processo de ajustamento da economia a um novo nível de renda. Por isso, a desindustrialização não deveria ser vista como uma “doença” – entendida como um mal que requer tratamento –, uma vez que medidas adotadas para evitar o ajuste teriam por resultado justamente a perda de parte dos benefícios trazidos pelo *boom*. A doença holandesa seria, então, os sintomas a ela associados, que são basicamente quatro: *i*) valorização da taxa de câmbio real;¹² *ii*) aumento no nível de salários; *iii*) declínio no emprego e na produção do setor de bens comercializáveis – normalmente o setor industrial; e *iv*) (provável) aumento no emprego e na produção do setor de bens não comercializáveis.¹³

Uma objeção comumente levantada a esse tipo de conclusão é a de que os recursos extrativos são finitos e que, na hipótese de sua exaustão no futuro, a economia teria dificuldades em se readaptar, implicando perdas de bem-estar. Neary e Wijnbergen (1985) afirmam que isto não deveria ser considerado um problema se os mercados de capitais forem flexíveis e os agentes privados suficientemente bem informados de modo a poder suavizar intertemporalmente seu consumo. Contudo, se o nível de produtividade do setor industrial for muito influenciado pelo progresso tecnológico decorrente de *learning by doing*, um declínio temporário deste setor, por conta de sua incapacidade de acompanhar a elevação na remuneração dos fatores de produção, surtiria impacto permanente sobre o nível de renda na economia, o que justificaria a concessão de subsídios à manufatura durante o período de exploração dos recursos naturais (Wijnbergen, 1984; Neary e Wijnbergen, 1985). No mesmo sentido, Sachs e Warner (1997, p. 6) reconhecem que:

(...) a contração do setor manufatureiro não seria um problema se padrões competitivos neoclássicos prevalescessem na economia. Mas a doença holandesa pode ser um mal real – e uma fonte de crescimento cronicamente lento – se houver algo de especial

11. Corden e Neary (1982) denominam “desindustrialização direta” o encolhimento do setor decorrente do efeito movimentação de recursos e “desindustrialização indireta” aquele causado pelo efeito dispêndio.

12. Nos modelos monetários de doença holandesa, assim como nos puramente reais, o *boom* no setor de energia necessariamente leva a uma valorização da taxa de câmbio real – entendida como a razão entre os preços dos bens não comercializáveis e dos comercializáveis. Entretanto, uma apreciação nominal não é nem necessária nem suficiente para que ocorra apreciação real. No caso da adoção de uma taxa nominal fixa, o processo de ajustamento entre os preços relativos de comercializáveis e não comercializáveis teria de ocorrer por meio do aumento do nível de preços doméstico (Neary e Wijnbergen, 1985).

13. Para que ocorra o aumento, é necessário que o efeito dispêndio seja mais forte do que o efeito movimentação de recursos, uma vez que este drena recursos de todos os setores para o setor beneficiado pelo *boom*.

nas fontes de crescimento da indústria, como externalidades¹⁴ ou *learning by doing*. Se a indústria é caracterizada por externalidades na produção, sua contração pode levar a um declínio socialmente ineficiente no crescimento. A economia perde os benefícios das economias externas ou dos retornos crescentes de escala na indústria.¹⁵

A existência de falhas de mercado justificaria a intervenção governamental, que poderia instituir um subsídio às indústrias afetadas durante o período de bonança no setor de recursos naturais. Como o objetivo do subsídio – que poderia ser financiado, por exemplo, por um imposto fixo (*lump sum tax*) – é reduzir o impacto causado pelo *boom* sobre os preços relativos entre bens comercializáveis e não comercializáveis, ele poderia ser substituído por outra medida que tivesse impacto similar. Uma possibilidade seria o emprego das receitas excedentes do setor energético na compra de ativos no exterior. Desta maneira, estar-se-ia reduzindo o efeito dispêndio decorrente do *boom*. E se, no futuro, aqueles recursos vierem a ser internalizados, impulsionando assim a demanda doméstica, o setor industrial terá maiores condições de absorver aumentos salariais, por conta dos ganhos de produtividade advindos do progresso técnico (Wijnbergen, 1984).¹⁶

2.3 As evidências empíricas

Os anos 1980 foram frutíferos em trabalhos que buscaram desenvolver modelos teóricos a partir do conceito original de doença holandesa. Contudo, a literatura empírica sobre o tema deslanchou apenas na década seguinte, principalmente a partir do artigo de Sachs e Warner (1995). Nele, os autores buscaram compreender as razões por trás da suposta regularidade com que países pobres em recursos naturais apresentam melhor desempenho em termos de crescimento econômico que países abundantes nestes recursos. Suas estimativas entre países (*cross-country*) demonstraram que, quanto maior a participação das exportações de produtos primários no PIB de 1970, menor o crescimento econômico nas duas décadas seguintes.¹⁷ Os resultados também indicaram que em economias intensivas em recursos naturais é maior a participação do setor de serviços no PIB, relativamente à da indústria – o que é consistente com o modelo de doença holandesa (Sachs; Warner, 1995; 1997). Evidências adicionais da existência da doença holandesa –

14. Conforme Hirschman (1958), a cadeia produtiva de recursos naturais possui poucas ligações a jusante e a montante (*forward and backward linkages*) do setor extrativista propriamente dito, diferentemente da cadeia produtiva industrial.

15. O papel das economias dinâmicas de escala na determinação da produtividade industrial e seu efeito sobre a capacidade de reindustrialização de uma economia após um *boom* no setor de recursos naturais também é enfatizado por Krugman (1987).

16. Embora o termo *doença holandesa* só tenha sido cunhado na segunda metade dos anos 1970, vários de seus aspectos já tinham sido identificados por Celso Furtado em análise sobre a economia venezuelana feita em 1957 (Furtado, 2008). Contudo, em vez de tratar da questão da desindustrialização decorrente de um *boom* no setor de recursos naturais, a análise de Furtado lida com o problema do subdesenvolvimento com abundância de divisas – geradas pela exportação de petróleo –, em clara contraposição à regra latino-americana de crônica restrição de reservas internacionais.

17. Hausmann, Hwang e Rodrik (2007) apresentam evidências de que economias que exportam produtos associados a maiores níveis de produtividade – normalmente relacionados ao setor industrial – crescem mais rapidamente que as demais, mesmo controlando por fatores como renda inicial, nível de capital humano e características invariáveis dos países.

e de seu efeito sobre as taxas de crescimento de longo prazo – foram encontradas por Sachs e Warner (2001), que, mesmo controlando pelo efeito Balassa-Samuelson,¹⁸ verificaram a presença de correlação positiva entre abundância de recursos naturais e nível geral de preços em regressões entre países.

Contudo, a doença holandesa não é a única causa possível da chamada *maldição dos recursos naturais*.¹⁹ Estudos empíricos têm buscado analisar outros mecanismos por meio dos quais a dependência de recursos naturais poderia afetar o crescimento econômico a longo prazo. Em seu trabalho pioneiro, Sachs e Warner (1995) identificaram que, além do efeito da doença holandesa,²⁰ a dependência da exploração de recursos naturais também afetaria negativamente o crescimento, por conta de seus efeitos adversos sobre a qualidade das instituições e o grau de abertura econômica, variáveis diretamente associadas a maiores taxas de crescimento (Sachs; Warner, 1995; 1997).²¹ Gylfason (2001) reporta evidências de correlação inversa entre variáveis educacionais, como tempo de estudo da população, taxa de escolarização e gastos públicos em educação como proporção do PIB, e abundância de recursos naturais.

Alexeev e Conrad (2009), contudo, desacreditam os resultados encontrados por Sachs e Warner (1995) e por grande parte da literatura sobre a maldição dos recursos naturais. Segundo as estimativas por eles apresentadas, grandes dotações de petróleo e de outros minerais não desaceleram o crescimento de longo prazo. Ao contrário, estes recursos possuem um impacto positivo sobre o PIB *per capita* e, portanto, afetam positivamente o crescimento de longo prazo dos países. Entretanto, não influenciam a qualidade de suas instituições.²²

18. Sinteticamente, o efeito Balassa-Samuelson refere-se à tendência de países ricos terem níveis de preços mais elevados que países mais pobres – ou, em outros termos, à existência de uma relação direta entre PIB *per capita* e nível de preços. Isto decorre do fato de os preços dos bens não comercializáveis tenderem a ser mais altos nos países mais ricos. Esta conclusão pode ser derivada de um modelo econômico simples, composto por dois países (A e B), que produzem dois produtos, sendo um deles comercializável e o outro não. Por simplicidade, admite-se que o trabalho é o único fator de produção, as cestas de consumo são idênticas nos dois países e não existem custos no comércio internacional. Com isso, o preço do produto comercializável será o mesmo nos dois países e, em cada país, os salários pagos na produção dos dois produtos serão idênticos. Isto implica que o nível de preços no país A, relativamente ao em B, será tão maior quanto maior for: i) a diferença de produtividade na produção do bem comercializável *versus* o não comercializável no país A; ii) a diferença de produtividade na produção do bem comercializável entre o país A e o país B.

19. Segundo Frankel (2010), o termo “maldição dos recursos naturais” foi empregado pioneiramente por Richard Auty (1993).

20. A hipótese dos autores é a de que “a abundância de recursos naturais leva a uma maior demanda agregada, que desloca o fator trabalho de setores onde ocorre muito *learning by doing* e, assim, deprime o crescimento na produtividade do trabalho” (Sachs e Warner, 1995; 1997).

21. Como haveria evidências robustas de que o grau de abertura de uma economia afeta positivamente seu crescimento de longo prazo, a adoção de medidas de proteção à indústria doméstica por um país atingido pela doença holandesa seria outro canal por meio do qual ocorre diminuição na taxa de crescimento econômico após um *boom* no setor de recursos naturais (Sachs e Warner, 1997).

22. Conforme os autores, a literatura anterior utilizou indicadores inadequados como variáveis nos modelos estimados, o que a teria levado a identificar incorretamente uma relação negativa entre dotação de recursos naturais e crescimento econômico. Isto teria ocorrido também nas estimativas do impacto da abundância em recursos naturais sobre a qualidade institucional (Alexeev e Conrad, 2009).

Os resultados apresentados por Papyrakis e Gerlagh (2004) também indicam que, a princípio, a riqueza em recursos naturais deveria ser considerada uma dádiva, uma vez que reportam relação direta positiva entre esta variável e o crescimento econômico em regressões entre países. No entanto, quando os efeitos negativos indiretos – que operam por meio da influência da abundância de recursos naturais sobre algumas variáveis correlacionadas com o crescimento econômico – são considerados, estes se sobrepõem aos efeitos diretos. No fim das contas, um acréscimo de 1% na renda proveniente de recursos naturais diminuiria o nível de renda de longo prazo em 6%. O impacto negativo operaria principalmente por meio do canal do investimento,²³ sendo os efeitos sobre o grau de abertura da economia e a formação de capital humano²⁴ também significativos.

Mehlum, Moene e Torvik (2006), contudo, qualificam o debate. Segundo seus resultados, obtidos também em regressões entre países, a maldição dos recursos naturais ocorre em países com instituições frágeis, mas não se manifesta em nações com instituições favorecedoras da produção. Se for verdadeira, esta hipótese, de cunho institucional, inviabiliza as explicações amparadas nos modelos de doença holandesa, uma vez que estas determinam uma relação *incondicional* entre riqueza em recursos naturais e crescimento a longo prazo.

3 DOENÇA HOLANDESA NA RÚSSIA: EM BUSCA DE SINTOMAS

É muito difícil diagnosticar a ocorrência de doença holandesa, pois não existe algo como um vírus que possa ser detectado. A doença holandesa é, acima de tudo, os sintomas a ela associados, que são basicamente quatro: *i*) valorização da taxa de câmbio real; *ii*) aumento no nível de salários; *iii*) declínio no emprego e na produção do setor de bens comercializáveis – normalmente o setor industrial; e *iv*) (provável) aumento no emprego e na produção do setor de bens não comercializáveis.

O grande problema é que o ambiente controlado – isto é, *ceteris paribus* – dos modelos teóricos não ocorre no mundo real. Neste, o *boom* no setor de recursos naturais não é o único elemento exógeno que influencia a economia, uma vez que pode ser acompanhado de choques tecnológicos, fluxos de capitais autônomos ou de aumentos na demanda externa, por exemplo. Além disso, a doença holandesa, ao mesmo tempo em que se desenvolve, pode ser remediada por políticas governamentais, o que também dificulta bastante a avaliação dos sintomas.

23. Conforme os autores, a riqueza em recursos naturais traz uma falsa sensação de segurança em relação aos fluxos de renda futuros e, por isso, reduz os incentivos ao investimento (Papyrakis e Gerlagh, 2004).

24. Conforme os modelos de doença holandesa, um *boom* no setor de recursos naturais leva ao declínio do setor industrial. Conforme Papyrakis e Gerlagh (2004), isto conduz a uma diminuição na taxa de retorno do capital humano, pois o setor industrial seria o maior demandante de mão de obra qualificada.

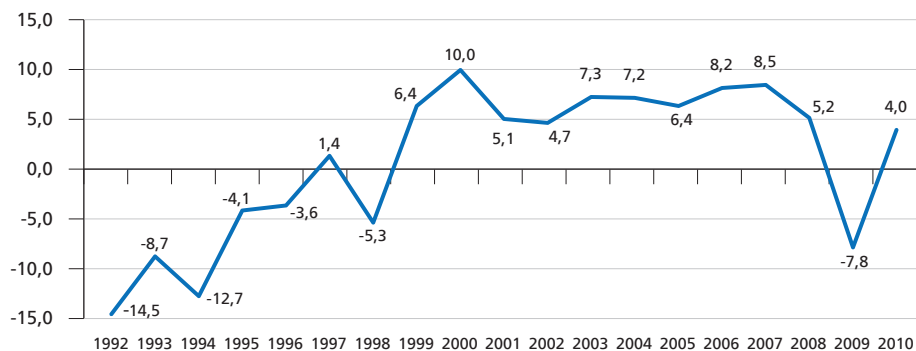
As dificuldades se multiplicam no caso da Rússia, um país ainda em transição de um modelo de comando centralizado para uma economia de mercado. É bastante notório o sobredimensionamento do setor industrial na economia soviética, particularmente da indústria de base. Ao mesmo tempo, o setor de serviços era pouco desenvolvido. Portanto, o simples ajustamento às forças da oferta e da demanda no período pós-soviético já tenderia a provocar, sobre a estrutura econômica, efeitos muito similares aos sintomas associados à doença holandesa, como a diminuição relativa do setor industrial e o aumento do setor de serviços, além do rebalanceamento dos preços relativos.

Feitas essas ressalvas, esta seção apresenta a evolução da economia russa no período de elevação nos preços internacionais das *commodities*, discute a presença de sintomas da doença holandesa e avalia o desempenho dos principais instrumentos utilizados para evitá-la, os Fundos de Estabilização do Petróleo.

3.1 Evolução do setor energético e desempenho macroeconômico

Os anos 1990 foram catastróficos para a economia russa. Nos sete primeiros anos após o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – entre 1992 e 1998 –, o PIB do país diminuiu 40%, contração maior que a experimentada pela economia norte-americana durante a Grande Depressão dos anos 1930 (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Taxa de crescimento do produto interno bruto – Rússia (1992-2010)
(Em %)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

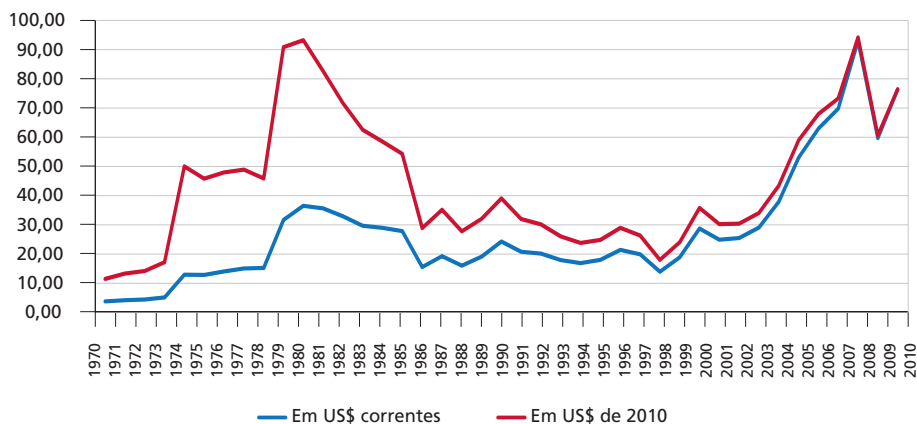
O setor energético prestou grande contribuição para esta queda. A produção diária média de petróleo bruto, cujo pico de 11,48 milhões de barris foi atingido em 1987, caiu para 8,04 milhões de barris em 1992 e para 6,17 milhões em

1998.²⁵ O consumo interno também diminuiu de forma expressiva – de 4,6 milhões de barris por dia em 1992 para 2,55 milhões em 1998 –, de tal forma que o volume exportado foi menos afetado: depois de uma queda inicial após a dissolução da URSS, as exportações físicas voltaram a crescer a partir de 1995, e em 1998 já eram um pouco superiores às de 1992. A produção de gás natural, por sua vez, atingiu seu máximo em 1990 – 590 bilhões de m³ –, diminuindo nos anos seguintes até o mínimo de 515 bilhões de m³, alcançado em 1997. Assim como no caso do petróleo, o consumo doméstico diminuiu durante os anos depressivos, porém em uma escala menor – 16% entre 1992 e 1997 (British Petroleum, 2011).²⁶

Nos anos 1990, o preço do petróleo esteve bastante abaixo do prevalecente na primeira metade dos anos 1980, aproximando-se mais das cotações vigentes na segunda metade daquela década. Contudo, após a crise asiática de 1997, o preço entrou em forte declínio, chegando a cair abaixo de US\$ 11 em dezembro de 1998. Como se observa no gráfico 2, em termos reais, o preço médio de 1998 foi de cerca de um terço do vigente em 1974 e de menos de um quinto do prevalecente em 1979 – após o primeiro e o segundo choques do petróleo, respectivamente.

GRÁFICO 2

Cotação nominal e real do barril de petróleo no mercado internacional (1970-2010)
(Em US\$ por barril)



Fonte: British Petroleum (2011).

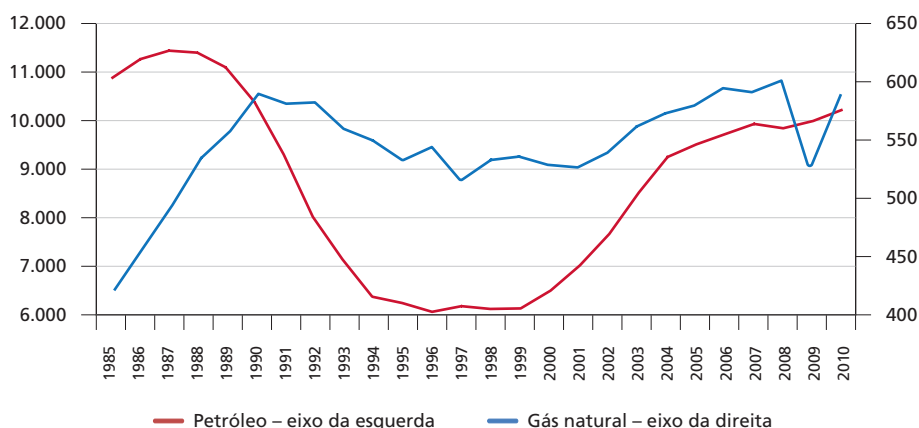
25. Entre as razões para essa queda, Erochkin (2005, p. 16) cita o colapso na produção industrial, com a resultante diminuição na demanda por energia; o sucateamento da infraestrutura e dos equipamentos da indústria petrolífera; os investimentos insuficientes no setor; a redução da produção de alguns campos; e a destruição das estruturas organizacionais e dos canais de distribuição.

26. Por meio de testes de causalidade de Granger, Reynolds e Kolodziej (2008) encontraram que quedas (altas) na produção de petróleo tenderam a anteceder reduções (aumentos) no PIB da URSS e das ex-repúblicas soviéticas no período 1970-2003, não tendo achado evidências em sentido inverso. O grande peso do setor petrolífero na economia local induz à presunção de uma relação causal entre as variáveis, embora os testes mencionados não impliquem causalidade *stricto sensu*.

A partir de 1999, a economia russa emendou dez anos consecutivos de incremento no PIB, trajetória interrompida apenas pela crise financeira global de 2008-2009. Os anos de forte crescimento econômico coincidiram temporalmente com uma vertiginosa elevação na cotação internacional do petróleo e de outras *commodities*. Já em 2000, o preço médio do petróleo foi 112% mais alto, em termos reais, que em 1998. Após alguma acomodação nos três anos seguintes, a escalada recomeçou em 2004 e atingiu seu ápice em julho de 2008, quando o preço ultrapassou a marca de US\$ 145 por barril. Nos meses seguintes, já sob o impacto da crise financeira global, o preço contraiu-se de forma muito rápida e intensa – tocando em pouco mais de US\$ 30 no fim de dezembro daquele ano. Porém, a partir de março de 2009, a trajetória inverteu-se novamente, e no fim deste ano o preço já estava em torno de US\$ 80 – patamar médio que se manteve no ano seguinte.

Nesse período, a produção de petróleo da Rússia se recuperou, embora não tenha ainda retornado ao patamar observado em 1987. O maior ganho ocorreu entre 1998 e 2004, quando a produção aumentou 51%, atingindo 9,29 milhões de barris diários. Nos seis anos seguintes, o incremento foi de apenas 10,6%, com a produção alcançando a marca diária de 10,27 milhões de barris. A produção de gás natural, por seu turno, evoluiu de forma bem mais modesta, com crescimento de apenas 10,6% no período 1998-2010 (British Petroleum, 2011).

GRÁFICO 3

Produção de petróleo bruto e de gás natural – Rússia (1985-2010)(Petróleo em milhares barris/dia; gás natural em bilhões de m³/ano)

Fonte: British Petroleum (2011).

Ito (2008; 2010) estimou a elasticidade do PIB russo em relação ao preço internacional do petróleo, encontrando valores entre 0,25 e 0,47,

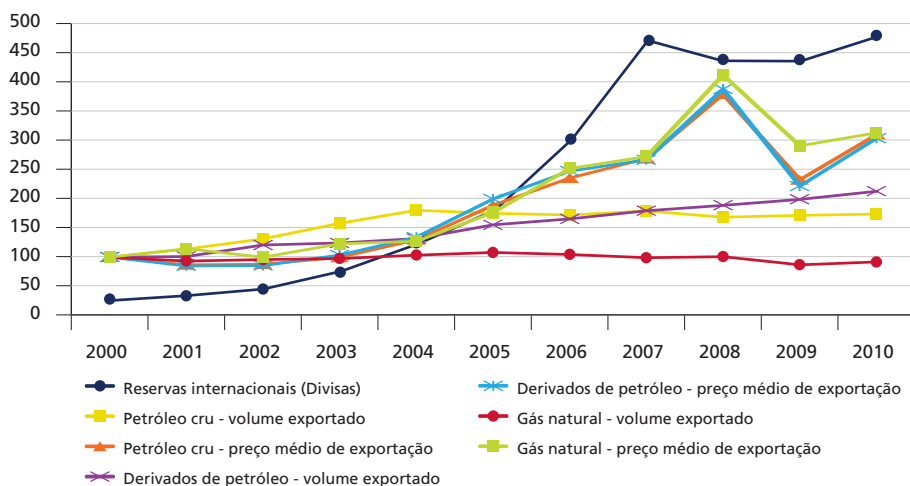
dependendo do período e do método de cálculo escolhido. Simulações feitas por Merlevede, Schoors e Aarle (2009), a partir de um modelo macroeconômico construído com dados do período 1995-2007, indicam que uma redução no preço do barril do petróleo de US\$ 90 (cenário de referência) para US\$ 40 derrubaria o PIB russo em cerca de 20% após oito trimestres, com cerca de três quartos deste impacto já sentido no primeiro trimestre após o choque. Comparando-se tais resultados com o que efetivamente ocorreu durante os meses mais agudos da crise financeira global de 2008-2009, nota-se uma grande proximidade. Conforme Pineli Alves (2012), o PIB da Rússia caiu aproximadamente 16%, em termos anualizados, tanto no último trimestre de 2008 como no primeiro de 2009, em relação aos trimestres imediatamente anteriores. A cotação diária média do petróleo, por seu turno, caiu de US\$ 118, no terceiro trimestre de 2008, para US\$ 59 e US\$ 43 nos dois trimestres seguintes, respectivamente.

Entre 2000 e 2008, as receitas de exportação de petróleo e derivados e de gás natural da Rússia cresceram 487% em termos nominais (em dólar). Deste aumento, a maior parte é explicada pela evolução das cotações: enquanto o índice de quantidade aumentou 51,3%, o índice de preço subiu 291,1%. A participação dos hidrocarbonetos no montante exportado subiu de 41,6% em 1998 para 53,1% em 2000 e 68,6% em 2008.

GRÁFICO 4

Reservas internacionais, preços e volumes de exportação de gás natural, petróleo e derivados – Rússia (2000-2010)

(Produtos em número-índice, 2000=100; reservas internacionais em US\$ bilhão)



Fonte: Banco Central da Rússia (BCR).
Elaboração do autor.

Essa explosão nas exportações de energia impulsionou o saldo em transações correntes, que saiu de um virtual equilíbrio, em 1998, para um superávit de US\$ 103,5 bilhões em 2008. Entre 2004 e 2008, o saldo acumulado totalizou US\$ 420 bilhões. A maciça entrada de moeda estrangeira levou o Banco Central da Rússia (BCR) a ampliar a compra de reservas, de modo a evitar excessiva valorização da taxa de câmbio nominal. Como se nota no gráfico 4, as reservas internacionais do país, que se encontravam em patamar ínfimo no começo da década, cresceram de forma acelerada a partir de 2003, em um movimento muito similar ao apresentado pelos preços médios de exportação de hidrocarbonetos e derivados.²⁷

Essa política, contudo, levou à grande ampliação no nível de liquidez doméstico. Como se pode observar no gráfico 5, a relação entre o agregado monetário M2 e o PIB evoluiu de forma muito similar à da razão reservas internacionais/PIB em praticamente todo o período analisado – a única divergência ocorreu em 2010. Esta forte correlação entre os indicadores reflete as dificuldades de se implementar uma política eficiente de esterilização monetária na Rússia – entre as razões que podem ser citadas estão o baixo desenvolvimento do mercado de capitais e as reminiscências da experiência traumática da crise de 1998, quando o governo impôs a renegociação forçada dos títulos públicos em circulação.²⁸ Além disso, uma política ampla de esterilização monetária, combinada com elevadas receitas de exportação de energia e uma taxa de câmbio nominal praticamente fixa, representaria um seguro implícito aos capitais externos, que poderia conduzir a uma prática do tipo “enxugar gelo”, com a emissão de dívida de curto prazo estimulando o ingresso de capitais, que, por sua vez, levaria a novas emissões de dívida – e assim por diante (Cordonnier, 2005).

Se o governo foi bem-sucedido em impedir que o ingresso de divisas pressionasse a taxa de câmbio nominal, não obteve o mesmo êxito em evitar a elevação dos preços domésticos, que acompanharam de perto a expansão monetária. Como se nota no gráfico 5, ao final de 2010, o índice de preços ao consumidor encontrava-se 127% acima do nível observado em 2002. Estimativas de Ito (2008), feitas com dados do período 1997-2007, indicam que um aumento de 1% no preço do petróleo contribui para um aumento de 0,36% no nível de preços nos doze meses seguintes.

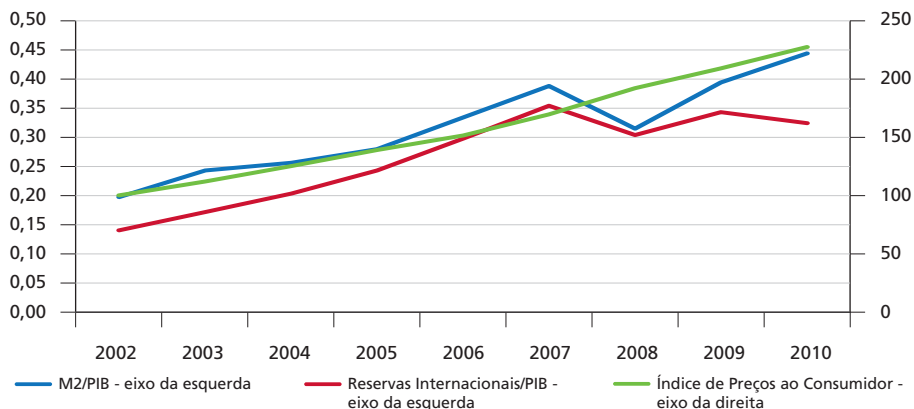
27. Cabe ressaltar que a Rússia exporta petróleo e gás natural a países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) por preços inferiores aos praticados nos mercados internacionais. Entre 2000 e 2010, os países da CEI receberam 15% do volume de petróleo exportado pela Rússia a um preço médio equivalente a 75% daquele cobrado dos demais países compradores. Fonte: Banco Central da Rússia. Disponível em: <http://www.cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/crude_oil_e.htm&pid=svs&sid=vt1>.

28. Nas já citadas simulações feitas por Merlevede, Schoors e Aarle (2009), uma diminuição no preço do barril de petróleo de US\$ 90 (cenário de referência) para US\$ 40 produziria contrações muito similares, após três anos, no agregado monetário M1 e nas reservas internacionais do país.

GRÁFICO 5

Oferta de moeda (M2), reservas internacionais e índice de preços ao consumidor – Rússia (2002-2010)

(Eixo da esquerda em % do PIB; eixo da direita em número-índice, 2002=100)



Fonte: Ceicdata. Dados primários: BCR e Rosstat. Cálculos do autor.

BOX 1

Os fundos do petróleo

Em seus três primeiros anos (2000-2002) o governo de Vladimir Putin empreendeu uma audaciosa reforma tributária, cujos principais elementos foram a elevação dos impostos e das tarifas incidentes sobre o setor de hidrocarbonetos¹ e a redução de alíquotas dos impostos de renda pessoal e corporativo e das contribuições previdenciárias (Ivanova, Keen e Klemm, 2005; Schutte, 2011). Com as alterações tributárias, a taxa marginal de apropriação da renda petrolífera pelo setor público passou a variar diretamente com a cotação internacional da *commodity*, podendo alcançar 90%, caso o barril seja negociado por mais de US\$ 25 (Goldsworthy e Zakharova, 2010).

Conforme o FMI (2006), entre 2001 e 2005, as receitas governamentais relacionadas ao setor petrolífero, como proporção do PIB, saltaram de 6% para 14%.² No mesmo período, o resultado fiscal aumentou cinco pontos percentuais, passando de um superávit equivalente a 3,2% do PIB para outro de 8,2% (tabela 1).

TABELA 1

Indicadores fiscais selecionados – Rússia (2000-2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Em % do PIB											
Receita	36,2	36,9	37,0	36,4	36,6	41,0	39,5	39,9	39,2	35,1	35,0
Despesa	32,8	33,7	36,3	34,9	31,7	32,8	31,1	33,1	34,3	41,4	38,5
Resultado fiscal	3,3	3,2	0,7	1,4	4,9	8,2	8,3	6,8	4,9	-6,3	-3,5

(Continua)

(Continuação)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Em % da receita											
Impostos de exportação de petróleo e gás ¹	8,4	9,9	8,0	9,3	n/d	15,3	17,5	13,3	17,5	14,8	15,4
Impostos sobre a exploração de petróleo e gás ²	3,0	3,7	8,2	8,2	9,0	10,3	10,7	8,7	10,4	7,5	8,5
Imposto de renda das empresas	14,9	15,5	11,4	10,9	16,0	15,5	15,7	16,2	15,7	9,3	11,1
Imposto de renda das pessoas	6,5	7,8	8,8	9,3	10,6	8,2	8,8	9,5	10,4	12,2	11,2

Fonte: período 2000-2003 – Ivanova, Keen e Klemm (2005) e FMI; período 2004-2010 – Ceicdata e FMI. Elaboração do autor.

Notas: ¹ Para o período 2000-2003, os números referem-se a impostos gerais sobre importações e exportações.

² Para o período 2000-2003, os números referem-se a impostos sobre a exploração de recursos naturais, que incluem outros produtos além de petróleo e gás natural.

Os crescentes ganhos advindos da exploração do petróleo e de outras *commodities* minerais, na esteira da elevação das cotações internacionais, ampliaram o grau de tentação do emprego destas rendas na expansão dos gastos públicos. Para resistir aos diversos grupos de pressão, o governo russo criou, em 2002, um fundo de reserva financeira, com o objetivo de poupar as receitas fiscais oriundas do setor petrolífero decorrentes de preços mais elevados que aqueles considerados no processo orçamentário (Merlevede, Schoors e Aarle, 2009). No ano seguinte, ganhou corpo a discussão sobre a instituição de um fundo permanente que objetivasse reduzir a volatilidade do orçamento fiscal ao longo do ciclo de preço do petróleo.

O Fundo de Estabilização do Petróleo (FEP) foi instituído em janeiro de 2004 com os objetivos de reduzir o efeito da flutuação do preço do petróleo sobre as receitas governamentais e de esterilizar o impacto do ingresso de divisas sobre a oferta monetária e a inflação (Astrov, 2007; Goldsworthy e Zakharova, 2010). Algumas regras básicas de funcionamento do FEP foram estabelecidas, como o valor de referência para o preço internacional do petróleo, a partir do qual as receitas de impostos³ seriam direcionadas ao fundo – inicialmente US\$ 20, majorado para US\$ 27 em 2006 – e o montante mínimo acumulado a partir do qual os recursos poderiam ser usados – RUB 500 bilhões, o que equivalia a cerca de US\$ 18 bilhões à época. Também se determinou que os recursos só poderiam ser utilizados para cobrir eventuais déficits fiscais se o preço do petróleo caísse abaixo do valor de referência (Schutte, 2011). Até meados de 2006, os recursos do fundo foram mantidos em uma conta própria, denominada em rublos, no BCR, que os utilizava para comprar ativos em moeda estrangeira. Desde então, os recursos passaram a ser aplicados nestes ativos diretamente pelo fundo – ao fim de 2006, os recursos já haviam migrado completamente para estes ativos (Astrov, 2007).

À medida que o fundo acumulava recursos, cresciam também as pressões para gastá-los – por exemplo, em aumento de salários, pensões e benefícios sociais. Segundo Astrov (2007), no período 2004-2005, cerca de 75% das receitas orçamentárias excedentes decorrentes de aumentos no preço do petróleo foram poupados.⁴ Com o preço do petróleo em ascensão, não foi preciso mais que um ano para o fundo ultrapassar o limite mínimo de RUB 500 bilhões. Porém, o então ministro das Finanças, Alexei Kudrin, um de seus mentores, manteve-se firmemente contrário à aplicação de seus recursos internamente, sob o argumento de que isso alimentaria a inflação (Coalson, 2008). Por isso, até o início de 2008, seus recursos praticamente só foram usados para pagar antecipadamente dívidas externas que a Rússia havia herdado da URSS, além de uma pequena transferência para cobrir o déficit previdenciário (Coalson, 2008).

(Continua)

(Continuação)

Em janeiro de 2008, o FEP foi dividido em Fundo de Reserva (FR) e Fundo Nacional do Bem-Estar (FNBE). O primeiro tem como objetivo principal suavizar as oscilações no orçamento público, decorrentes de variações na arrecadação, e tem por teto o montante equivalente a 10% do PIB. O segundo tem como principal objetivo custear os pagamentos previdenciários, seguindo uma concepção de equidade intergeracional, e recebe todos os recursos que excedem o limite de capitalização do FR.

Desde o início, os críticos da instituição dos fundos enfatizavam que tal política reduziria a taxa de crescimento econômico, pois os recursos seriam poupados em vez de gastos em ações necessárias para o país. O então prefeito de Moscou, Yury Luzhkov, chegou a acusar o governo de estar “financiando os produtores estrangeiros” (Coalson, 2008). Porém, do ponto de vista da remediação da doença holandesa, tal instrumento mostrava-se bastante eficiente, pois ao evitar-se a internalização de parcela substancial das divisas decorrentes da exportação de hidrocarbonetos, suprimia-se em grande parte o efeito dispêndio decorrente do *boom* no setor de recursos naturais. Além disso, esta esterilização fiscal substituiu a monetária, necessária para evitar que o ingresso de divisas expandisse excessivamente a oferta de moeda, embora muito difícil de ser empreendida devido ao baixo desenvolvimento do mercado financeiro da Rússia.

A poupança acumulada pelos fundos do petróleo acabou mostrando-se fundamental para financiar as políticas adotadas pelo governo russo em resposta à crise financeira global de 2008-2009. Esses recursos foram usados para comprar ações de empresas, recapitalizar bancos, destravar o mercado de crédito e, principalmente, financiar o grande pacote de estímulo fiscal adotado no início de 2009 (Goldsworthy e Zakharova, 2010). Em 2009 e 2010, nenhum dos fundos recebeu transferências de impostos (tabela 2).

TABELA 2
Fundos do Petróleo (2004-2010)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo acumulado							
Em US\$ bilhão							
Fundo de Estabilização do Petróleo	18,82	42,98	89,13	156,81	-	-	-
Fundo de Reserva	-	-	-	-	137,09	60,52	25,44
Fundo Nacional do Bem-Estar	-	-	-	-	87,97	91,56	88,44
Total	18,82	42,98	89,13	156,81	225,06	152,08	113,88
Em % do PIB							
Fundo de Estabilização do Petróleo	3,07	5,72	8,72	11,58	-	-	-
Fundo de Reserva	-	-	-	-	9,76	4,72	1,72
Fundo Nacional do Bem-Estar	-	-	-	-	6,26	7,14	5,97
Total	3,07	5,72	8,72	11,58	16,02	11,85	7,68
Receita de impostos sobre petróleo e gás natural							
Em RUB trilhão							
	0,42	1,18	1,64	1,59	3,49	-	-
Fonte: Ministério das Finanças da Rússia e Ceicdata.							
Elaboração do autor.							
Obs.: em janeiro de 2008, o Fundo de Estabilização do Petróleo foi dividido em Fundo de Reserva e Fundo Nacional do Bem-Estar.							

Notas: ¹ Os principais impostos incidentes sobre a cadeia produtiva de petróleo e gás são o Imposto sobre a Exploração de Recursos Naturais (IERN), o Imposto de Exportação (IE) e o Imposto de Renda das Empresas (IRE). A reforma de Putin aumentou significativamente os dois primeiros, enquanto o último foi reduzido. Para maiores detalhes, ver FMI (2006).

² Segundo o FMI (2006), o IE correspondeu a 6% do PIB, o IERN a 4,5% e o IRE a 3,5%.

³ Os impostos cujas receitas verteriam para o Fundo são o IERN e o IE – no caso deste, apenas o incidente sobre o petróleo bruto; a arrecadação proveniente do gás natural e dos derivados de petróleo continuaria a fluir normalmente para o orçamento fiscal. Ao fim do exercício, eventuais superávits fiscais também seriam transferidos para o fundo.

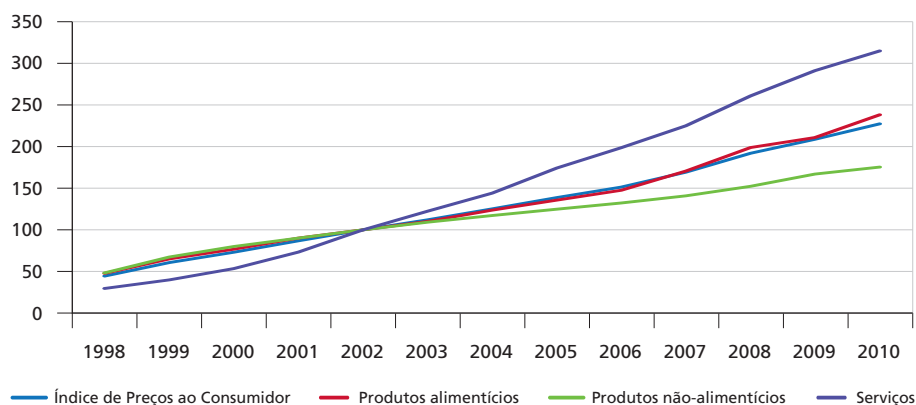
⁴ Conforme o FMI (2006), das receitas do setor de petróleo e gás em 2005, cerca de metade foi capturada pelo IERN e pelo IE e um terço foi depositado no FEP. De acordo com cálculos da OCDE (2006), essa esterilização fiscal correspondeu a 6,4% do PIB.

3.2 Taxa de câmbio real

O sintoma mais vulgarmente relacionado à doença holandesa é a valorização da taxa de câmbio real. No modelo real desenvolvido por Corden e Neary (1982), isto significa o aumento dos preços dos bens não comercializáveis relativamente aos dos bens comercializáveis.

Existem evidências de que isto vem ocorrendo persistentemente na Rússia desde 1998. Contudo, como neste ano ocorreu uma grande desvalorização nominal do rublo – em decorrência da crise financeira –, seguida por uma forte aceleração inflacionária,²⁹ houve um grande desequilíbrio nos preços relativos, portanto é mais prudente começar a análise a partir de um ponto mais à frente. Mesmo tomando 2002 como ponto de partida, porém, nota-se que os preços dos serviços têm aumentado em um ritmo muito superior aos dos produtos alimentícios – que seguem trajetória muito próxima à do índice de preços ao consumidor – e mais ainda em relação aos preços dos produtos não alimentícios (gráfico 6). A razão entre aqueles e estes – que, por construção, era igual a 1 em 2002 – saltou para 1,79 em 2010.

GRÁFICO 6
Índice de preços ao consumidor – Rússia (1998-2010)
(Em número-índice – 2002=100)

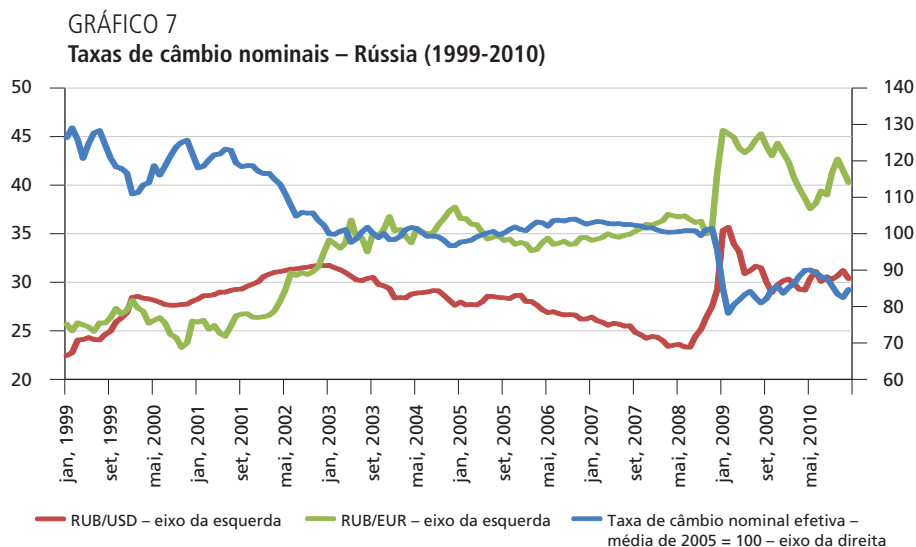


Fonte: Ceicdata. Dados primários: Rosstat.
Elaboração do autor.

Conforme os modelos teóricos monetários de doença holandesa (Neary, 1982; Neary e Wijnbergen, 1985), a elevação da taxa de câmbio real prescinde de um aumento na taxa de câmbio nominal. Foi exatamente isto que ocorreu na Rússia entre janeiro de 2003 e novembro de 2008, quando o BCR adotou uma

29. Em 1998, o índice de preços ao consumidor subiu 84,4%. Nos três anos seguintes, as altas foram de 36,5%, 20,2% e 18,6%, respectivamente.

política de câmbio administrado, mirando uma paridade fixa em relação a uma cesta de moedas composta majoritariamente por euro e dólar norte-americano. Como se nota no gráfico 7, neste período a taxa de câmbio nominal efetiva variou muito pouco. Esta política só foi abandonada em novembro de 2008 – no calor da crise financeira global –, quando o BCR passou a praticar minidesvalorizações diárias que culminaram em depreciação de 22,8% na taxa nominal efetiva nos três meses seguintes.³⁰



Fonte: Ceicdata. Dados primários: Banco de Compensações Internacionais (BIS) e Banco Central da Rússia (BCR).

Haja vista a taxa de câmbio nominal permanecer praticamente congelada em grande parte do período de ascensão do preço internacional do petróleo, o ajuste de preços relativos preconizado pelos modelos de doença holandesa só poderia se manifestar via elevação no nível de preços. E foi justamente o que ocorreu, como se pode observar no gráfico 6. O diferencial de inflação em relação à de seus parceiros comerciais responde por praticamente toda a elevação na taxa de câmbio real efetiva. Além disso, conforme o gráfico 8, esta tem variado ao longo do tempo em forte sintonia com o preço médio de exportação do petróleo bruto. Se verificada uma relação de causalidade, deste para aquela, seria um forte indício de ocorrência de um dos sintomas da doença holandesa.

Alexey (2011) calculou a elasticidade da taxa de câmbio real do rublo em relação ao preço do petróleo, chegando a resultados entre 0,29 e 0,5,

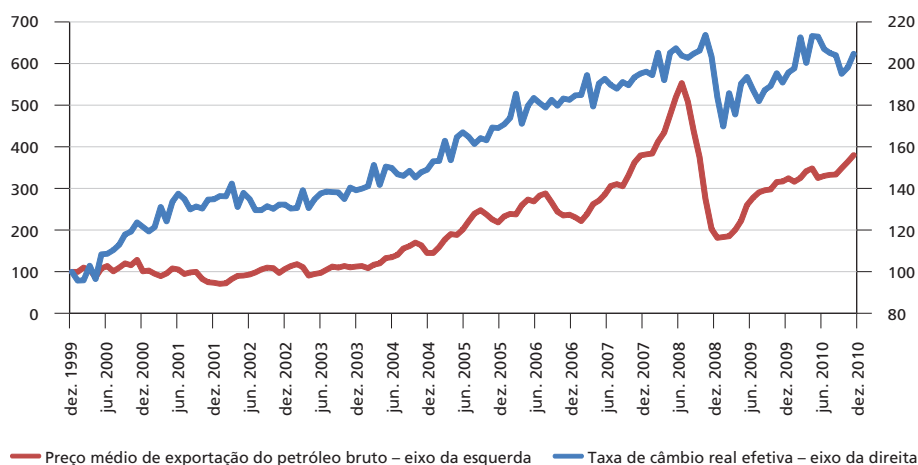
30. A justificativa dada pelo BCR para a adoção dessa política gradualista foi a necessidade de ajustamento de empresas, bancos e famílias à nova realidade cambial. Sobre os efeitos da crise financeira global de 2008-2009 sobre a economia russa, ver Pineli Alves (2011a; 2011b; 2012).

dependendo do método e do período amostral.³¹ Oomes e Kalcheva (2007) chegaram ao mesmo resultado – elasticidade de 0,5 – usando dados do período abril de 1997-dezembro de 2005. Por sua vez, Sosunov e Ushakov (2009), valendo-se de dados do período 1995-2008, estimaram que um aumento de 1% no preço do petróleo está associado a um aumento de 0,22% na taxa de câmbio real de equilíbrio do rublo.

GRÁFICO 8

Preço médio de exportação do petróleo bruto e taxa de câmbio real efetiva – Rússia (1999-2010)

(Em número-índice – dez. 1999 = 100)



Fonte: Ceicdata. Dados primários: BIS e Serviço Federal de Estatísticas da Rússia (Rosstat).

Elaboração do autor.

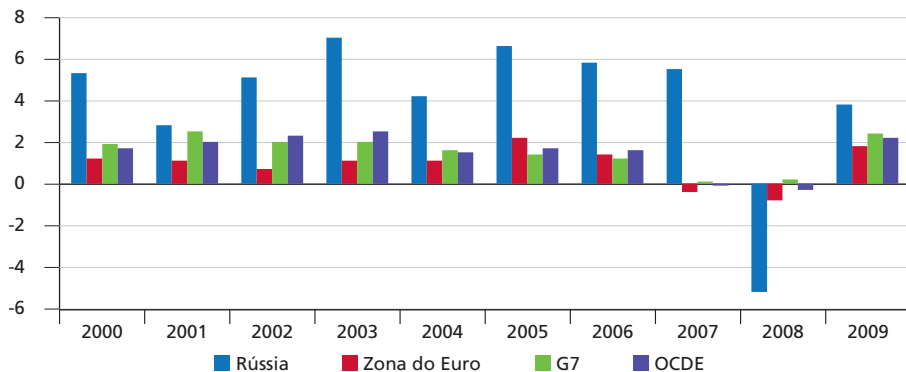
Ampliando o espaço de análise para dez ex-repúblicas soviéticas, Égert (2009) também encontrou relação entre a taxa de câmbio real e o preço do petróleo durante o período 1999-2006. Nesta linha, Borkó (2007) comparou a evolução da taxa de câmbio real da Rússia com a da Ucrânia no período 1994-2006.³² Conforme o estudo, até 2001, ambas apresentaram comportamento semelhante. Porém, a partir de 2002, enquanto a taxa de câmbio real da Ucrânia manteve-se relativamente estável, a da Rússia valorizou-se mais de 60%. Como salientado pelo autor, a grande diferença entre os dois países é o nível de dependência da exportação de hidrocarbonetos.

31. O primeiro resultado foi obtido para o período compreendido entre o quarto trimestre de 1997 e o terceiro trimestre de 2009; o segundo para o período entre o terceiro trimestre de 2000 e o terceiro trimestre de 2010. Cabe observar que as variáveis de controle usadas nos modelos também variaram.

32. Conforme Ahrend, de Rosa e Tompson (2006, p. 6), "Ucrânia e Rússia começaram a transição para economias de mercado com instituições, estruturas industriais e níveis de tecnologia muito similares; a principal diferença entre os dois países é de dotação de recursos naturais, muito maior na Rússia. (...) Em resumo, a Ucrânia pode ser vista como uma aproximação grosseira de como uma Rússia sem recursos naturais teria se desenvolvido ao longo da transição".

GRÁFICO 9

Crescimento anual da produtividade do trabalho – Rússia e grupos de países selecionados (2000-2009)
(Em %)



Fonte: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

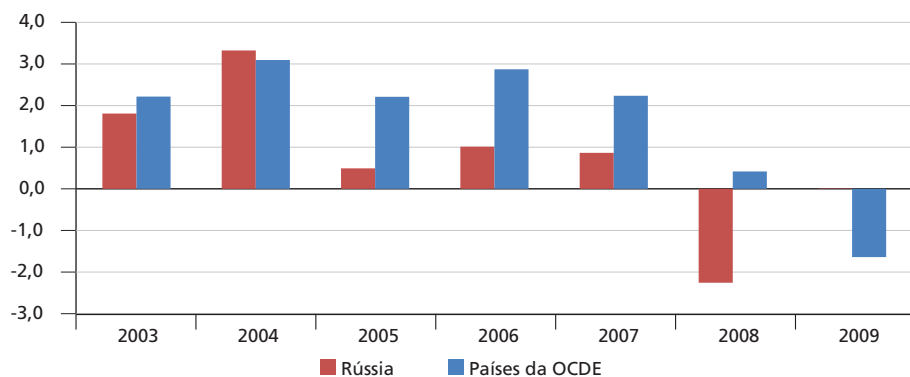
Embora seja bastante provável que a taxa de câmbio real do rublo tenha sido afetada pelos preços ascendentes das *commodities*, é possível também que parte da valorização tenha sido causada por outros fatores. Como já comentado, a Rússia passou por uma depressão nos anos 1990, com redução no nível de emprego menos que proporcional à queda no PIB, acarretando diminuição substancial da produtividade do trabalho. Durante os anos 2000, ao contrário, houve um aumento significativo na produtividade do trabalho, muito superior à verificada nos países do Grupo dos Sete (G7), nos da Zona do Euro e nos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), como pode ser observado no gráfico 9. Conforme o efeito Balassa-Samuelson, o aumento da produtividade relativa³³ do setor de bens comercializáveis de um país relativamente ao de outros países tem por resultado a elevação na taxa real de câmbio.

Segundo cálculos de Gurvich, Sokolov e Ulyukhaev (2008), cerca de um terço da apreciação real do rublo, entre 1999 e 2007, pode ser atribuído ao efeito Balassa-Samuelson. Com dados do período 1995-2008, Sosunov e Ushakov (2009) estimaram que um aumento de 1% no diferencial de produtividade do trabalho entre Rússia e Alemanha está associado a um aumento de 1,34% na taxa de câmbio real de equilíbrio do rublo. Já Oomes e Kalcheva (2007), com dados do período abril de 1997-dezembro de 2005, calcularam uma elasticidade de 1,08 entre a taxa de câmbio real do rublo e o diferencial de produtividade entre a Rússia e os Estados Unidos e a Zona do Euro.

33. Relativamente à do setor de bens não comercializáveis.

GRÁFICO 10

Diferença entre o crescimento da produtividade do trabalho na indústria e no conjunto da economia – Rússia e grupo de países selecionados (2003-2009)
(Em pontos percentuais)



Fonte: OCDE e Ceicdata.

Elaboração do autor.

Obs.: o grupo Países da OCDE refere-se à média simples do indicador para os seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá (exceto 2008 e 2009), Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França (exceto 2008 e 2009), Holanda, Itália, Noruega, Polônia (exceto 2009), Reino Unido (exceto 2009), República Tcheca (exceto 2009) e Suécia.

Sosunov e Zamulin (2006), contudo, colocam em dúvida o poder explicativo do efeito Balassa-Samuelson sobre a evolução da taxa de câmbio real na Rússia. Isto porque, além do diferencial de produtividade entre países, outro requisito necessário para que o efeito ocorra é a existência, no país em questão, de diferencial de produtividade entre o setor de bens comercializáveis e o de não comercializáveis – em favor daquele. Como se pode verificar no gráfico 10, embora na Rússia a produtividade do setor manufatureiro tenha crescido acima da média da produtividade geral da economia, o diferencial foi significativamente menor que em um conjunto de países da OCDE. Logo, pelo efeito Balassa-Samuelson, seria de se esperar uma desvalorização do rublo em relação às moedas destes países, não o contrário. Ahrend, de Rosa e Tompson (2006) reforçam os indícios de que o efeito Balassa-Samuelson possui baixo poder explicativo sobre a trajetória da taxa de câmbio real do rublo. Conforme o estudo, a produtividade do trabalho na Ucrânia – “a Rússia sem recursos naturais”, na visão dos autores – evoluiu de forma muito mais rápida que na Rússia entre 2000 e 2004. Entretanto, em termos reais, o rublo se valorizou fortemente em relação à moeda ucraniana neste período. Estimativas feitas por Alexey (2011) também não encontraram evidências de cointegração entre a taxa de câmbio real e o diferencial de produtividade – entre as indústrias russa e alemã – no período 1997-2009, o que, segundo o autor, sugere a inobservância do efeito Balassa-Samuelson na Rússia no período analisado.

Outro fator que pode ter contribuído para a apreciação da taxa de câmbio real foi a melhoria no saldo da conta financeira do balanço de pagamentos.

Nos anos iniciais da década de 2000, houve uma redução substancial na fuga de capitais do país³⁴ e, a partir de meados desta década, aumentou significativamente a entrada de capitais, principalmente dívida contraída por empresas e bancos no exterior. Por conta destes ingressos, em 2007, a conta financeira registrou superávit de US\$ 94,7 bilhões. Porém, com o arrefecimento causado pela crise financeira global, a conta voltou a ser fortemente deficitária nos três anos seguintes.³⁵

Em suma, em que pesem os efeitos dos ganhos relativos de produtividade e do ingresso de capitais, parecem existir indícios consistentes de influência do *boom* no setor de energia sobre a taxa de câmbio real na Rússia durante os anos 2000. Contudo, apesar da forte apreciação real do rublo ao longo destes anos, não existem evidências de que a moeda esteja significativamente sobreapreciada. Ao contrário: considerando os fundamentos da economia russa, Cline e Williamson (2008; 2010; 2011) calcularam que o rublo esteve modestamente desvalorizado, em torno de 5%, no período 2008-2011.³⁶

3.3 Salários reais

Outro sintoma da doença holandesa, conforme os modelos teóricos, é a elevação do nível de salários relativamente ao nível de preços dos bens comercializáveis, o que significa incremento dos salários reais. Tanto o efeito movimentação de recursos quanto o efeito dispêndio contribuem para este aumento, uma vez que uma das hipóteses essenciais dos modelos é a de mobilidade da mão de obra. Em modelos monetários com rigidez de preços e salários, pode ocorrer desemprego, o que atenua o impacto do *boom* no setor de recursos naturais sobre os salários reais.

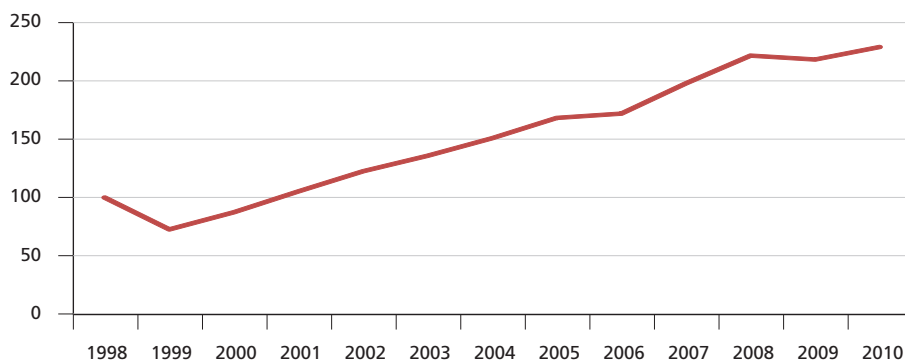
Como se observa no gráfico 11, os salários reais cresceram fortemente na Rússia durante os anos 2000, em consonância com o previsto pela hipótese de ocorrência da doença holandesa. Após caírem em 1998 e 1999, por conta da aceleração inflacionária pós-desvalorização cambial, os salários reais voltaram a subir em 2000, ultrapassando o nível de julho de 1998 em março de 2002. Entre 2001 e 2010, os salários reais mais que dobraram, com crescimento de cerca de 9% ao ano.

34. De acordo com a Comissão Europeia, as saídas de capital não registradas somaram US\$ 245 bilhões entre 1992 e 2002 (Liuhio e Vahtra, 2007, p. 121).

35. Pode-se argumentar que os fluxos de capitais não são independentes do preço do petróleo, como foi feito por Pineli Alves (2011b), na medida em que as reservas internacionais acumuladas por meio da exportação do produto funcionam, para os tomadores de dívida em moeda estrangeira, como uma espécie de seguro implícito contra a desvalorização cambial.

36. A despeito da significativa desvalorização nominal do rublo entre o fim de 2008 e o início de 2009, as estimativas de desalinhamento da taxa de câmbio real de equilíbrio praticamente não se alteraram entre os períodos pré e pós-crise financeira global.

GRÁFICO 11
Salários reais – Rússia (1998-2010)
 (Em número-índice – média mensal de 1998 = 100)



Fonte: Ceicdata. Dados primários: Rosstat.

Elaboração do autor.

O gráfico 12 apresenta a evolução dos salários nos diversos setores, como proporção do salário médio da economia russa, no período 2000-2010. Nota-se, por um lado, uma redução na vantagem relativa do setor extrativista, embora esta ainda permaneça substancial. Apesar de ser, de certa forma, surpreendente, tal evolução não chega a contradizer os modelos teóricos de doença holandesa.³⁷ Para tanto, é necessário que o efeito dispêndio seja bastante mais intenso que o efeito movimentação de recursos, o que é uma hipótese plausível, dado o alto nível de especialização da mão de obra requerida pelo setor de petróleo e gás.

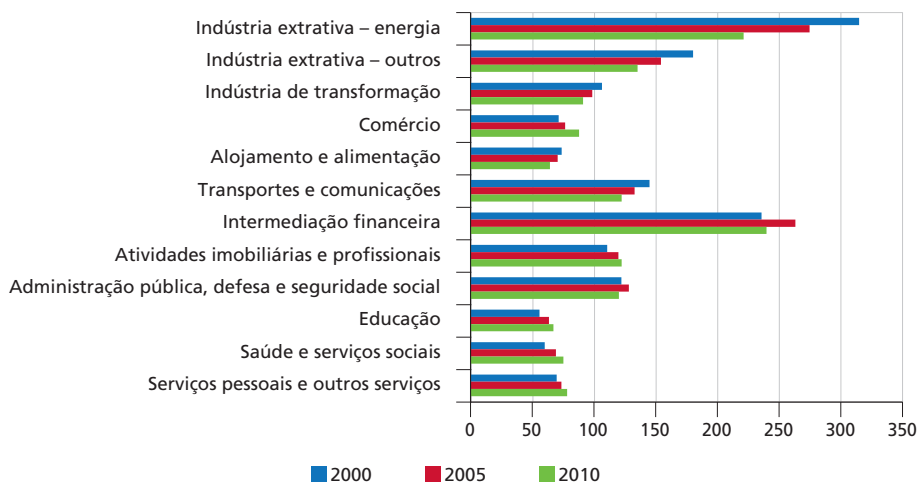
Por outro lado, nota-se uma redução no salário relativo da indústria de transformação – que passa de 106% do salário médio da economia, em 2000, para 91%, em 2010 – e o aumento no de setores tais como comércio, de 71% para 88%; educação, de 56% para 67%; saúde e serviços sociais, de 60% para 75%; e serviços pessoais e outros serviços, de 70% para 78%.

37. Na realidade, *stricto sensu*, teria de ocorrer plena equalização de salários entre os setores, caso houvesse livre mobilidade da mão de obra.

GRÁFICO 12

Salários setoriais – Rússia (2000-2010)

(Em % do salário médio da economia)



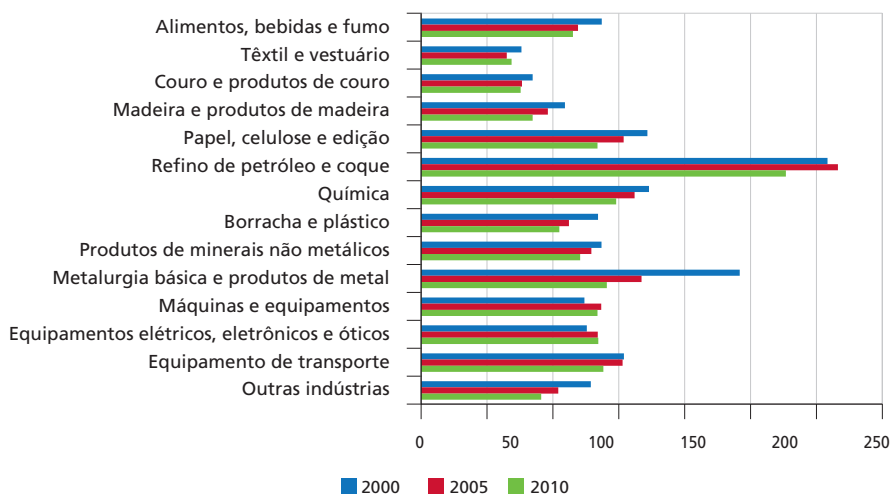
Fonte: Ceicdata. Dados primários: Rosstat.

Elaboração do autor.

Obs.: foi utilizado dezembro como mês de referência.

A redução no salário relativo observada para o conjunto da indústria é observada em praticamente todos os seus subsectores. No período 2000-2005, as quedas mais acentuadas ocorreram nos gêneros metalurgia básica e produtos de metal, borracha e plástico, têxtil e vestuário e alimentos, bebidas e fumo. Já no segundo período, além de metalurgia básica e produtos de metal, destacaram-se negativamente os ramos de refino de petróleo e coque, papel e celulose e madeira e produtos de madeira. Os únicos gêneros que aumentaram seus salários relativamente ao nível médio da economia foram máquinas e equipamentos e equipamentos elétricos, eletrônicos e óticos.

GRÁFICO 13
Salários industriais – Rússia (2000-2010)
 (Em % do salário médio da economia)



Fonte: Ceicdata. Dados primários: Rosstat.

Elaboração do autor.

Obs.: foi utilizado dezembro como mês de referência.

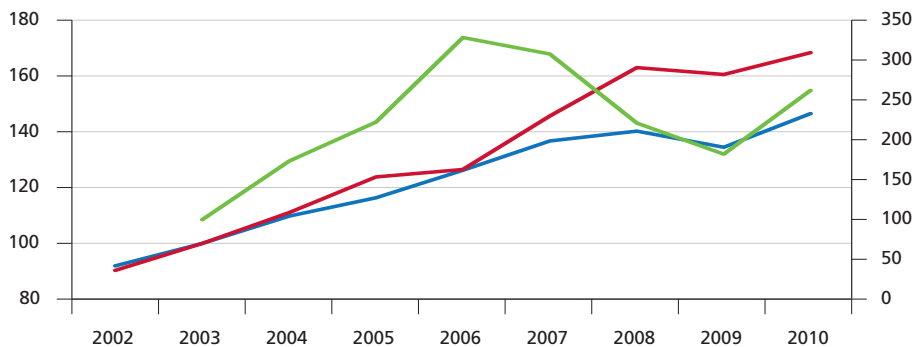
Como já salientado, o motivo pelo qual a doença holandesa implica em encolhimento do setor de comercializáveis é a incapacidade deste de repassar para os preços o aumento do custo do fator trabalho. Em outros termos, o setor de não comercializáveis consegue pagar salários mais altos após um *boom* no setor de recursos naturais porque o aumento da demanda por seus bens, ao elevar o preço de equilíbrio, amplia também o produto marginal do trabalho. O mesmo não ocorre, porém, no caso do setor de bens comercializáveis, pois o incremento no nível de salários da economia não pode ser repassado aos preços, que são determinados internacionalmente. Logo, resta à indústria apenas duas opções: diminuir sua taxa de lucro, até o ponto em que a produção se torne economicamente inviável, ou elevar a produtividade física em consonância com o aumento na taxa de salários.

Como se pode observar no gráfico 14, a produtividade do trabalho na indústria evoluiu de forma similar à do nível de salários reais na economia entre 2003 e 2006. Neste período, os lucros reais da indústria mais que triplicaram. Contudo, a partir de 2007 – e, principalmente, de 2008 –, a produtividade setorial não conseguiu acompanhar o incremento do nível geral de salários. Ao mesmo tempo, os lucros reais entraram em rota descendente.

GRÁFICO 14

Produtividade do trabalho e lucros reais na indústria de transformação e salários reais da economia – Rússia (2002-2010)

(Em número-índice – 2003=100)



— Produtividade do trabalho na indústria de transformação – eixo da esquerda

— Salários reais da economia – eixo da esquerda

— Lucros reais da indústria – eixo da direita

Fonte: Ceicdata. Dados primários: Rosstat.

Elaboração do autor.

Obs.: para o cálculo dos lucros reais, foi utilizado o montante de lucro líquido em rublos correntes, deflacionados pelo IPC.

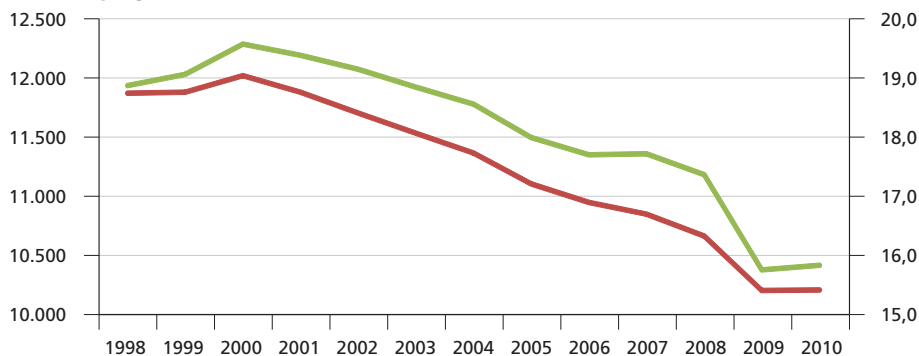
A evolução dos salários reais, portanto, configura mais um indício de que a Rússia foi acometida pela doença holandesa, embora parcela significativa daquela possa ser explicada pelos ganhos de produtividade do trabalho.

3.4 Emprego e produção industrial

Uma das previsões incontornáveis dos modelos teóricos de doença holandesa é a contração no produto e no emprego nos setores de bens comercializáveis. Cabe salientar, contudo, que estes modelos se restringem a investigar a transição de uma economia para um novo equilíbrio após a ocorrência de um choque positivo no setor de recursos naturais. Portanto, a condição *ceteris paribus* se aplica, o que significa que não existem outras fontes de crescimento além do choque inicial.

Entretanto, no mundo real, essas fontes de fato existem – tais como um avanço tecnológico ou um aumento na demanda externa pelos produtos do país – e são, em geral, muito difíceis de serem isoladas. Por isso, em vez de buscar indícios de desindustrialização em termos absolutos, ou seja, diminuição nos níveis de produção e de emprego no setor industrial, normalmente os estudos empíricos acerca da doença holandesa procuram indicadores de desindustrialização relativa, representada pela redução da participação do setor no PIB e no emprego total.

GRÁFICO 15
Emprego industrial – Rússia (1998-2010)



— Emprego industrial – em mil – eixo da esquerda — Emprego industrial – em % do emprego total – eixo da direita

Fonte: Ceicdata. Dados primários: Rosstat.

Elaboração do autor.

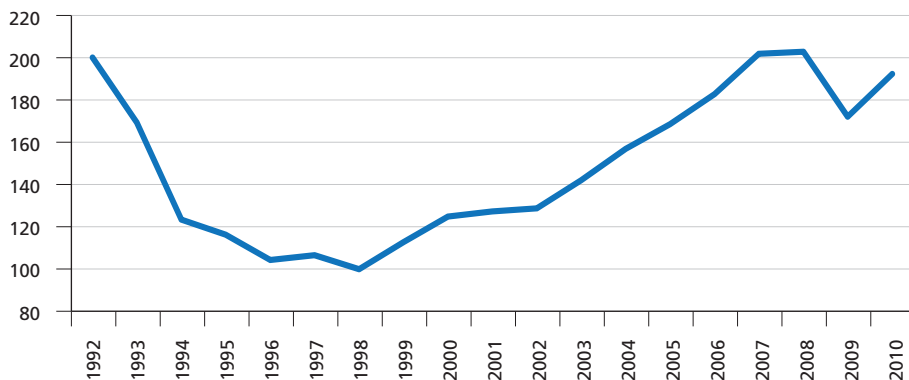
Obs.: foram considerados apenas os empregados em tempo integral.

À primeira vista, os indicadores laborais indicam a ocorrência tanto de desindustrialização relativa como absoluta – gráfico 15. A participação da indústria no emprego total, que chegou a 19,1% em 2000, diminuiu para 15,4% em 2010. No mesmo período, o número de trabalhadores de tempo integral no setor caiu de 12,3 milhões para 10,4 milhões – redução de 15,2% –, enquanto a população economicamente ativa aumentou 4,3% e o número total de empregados em tempo integral subiu 4,7%.

Cabe, todavia, observar que a indústria russa padecia provavelmente de um problema de excesso de empregados no fim dos anos 1990. Conforme decomposição realizada por Tregenna (2009), a queda de 32% no nível de emprego industrial ocorrida entre 1990 e 1996 deveu-se a um efeito-produção de cerca de -60% e a um efeito-intensidade do trabalho de cerca de +28%. Isto significa que, durante a depressão econômica daquela década, o nível de emprego na indústria caiu proporcionalmente menos que a produção, implicando em diminuição da produtividade do trabalho. Por este motivo, não seria surpreendente se, em uma eventual retomada do crescimento industrial, a produção aumentasse consideravelmente sem a concomitante geração de empregos.

Outro aspecto importante relacionado aos anos 1980 e 1990 refere-se ao sucateamento da estrutura industrial. Com a retomada do crescimento nos anos 2000, a enorme capacidade ociosa foi aos poucos se esgotando e um novo ciclo de investimentos tomou corpo, principalmente a partir de 2006. Máquinas e equipamentos antigos foram progressivamente substituídos por outros mais avançados tecnologicamente, o que deve ter repercutido diretamente no nível de produtividade do trabalho.

GRÁFICO 16
Produção industrial física – Rússia (1992-2010)
 (Em número-índice – 1998=100)



Fonte: Ceicdata. Dados primários: Rosstat.
 Elaboração do autor.

O gráfico 16 apresenta a evolução da produção industrial física na Rússia desde o fim da URSS. Como se nota, a produção diminuiu vertiginosamente no período 1992-1994, estendendo a queda até 1998. Em seis anos, a produção industrial caiu à metade (estas estatísticas incluem o setor de petróleo e gás).

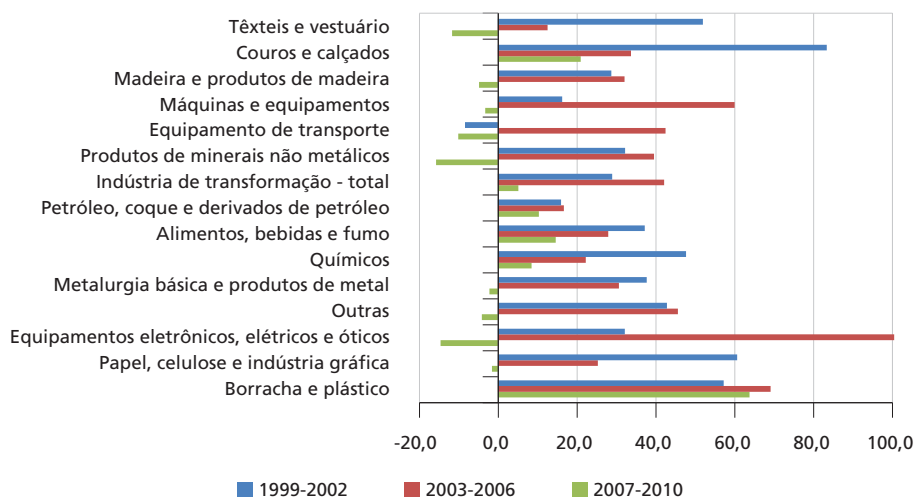
A recuperação teve início em 1999, impulsionada pela desvalorização cambial, que deu origem a um processo de substituição de importações. Após dois anos de quase estagnação, a produção voltou a decolar em 2003, dando início a um ciclo de cinco anos de crescimento muito intenso – alta anual média de 9,4% no período 2002-2007. Em 2008, já sentindo os primeiros efeitos da crise financeira global, a produção aumentou apenas 0,5% e, no ano seguinte, despencou 15,2% – perda parcialmente recuperada no ano seguinte.

O crescimento após 1998 foi disseminado entre os diversos gêneros industriais. O maior incremento de produção no período 1998-2010 ocorreu no ramo de borracha e plástico (334%), seguido pelo de equipamentos eletrônicos, elétricos e óticos (233%) e couros e calçados (196%). Contudo, apenas os gêneros de borracha e plástico; papel, celulose e indústria gráfica; e equipamentos eletrônicos, elétricos e óticos conseguiram ultrapassar, em 2010, a produção industrial observada em 1991 – no caso do segmento de couros e calçados, a produção ainda era de menos de um terço da ocorrida naquele ano.

GRÁFICO 17

Produção industrial física – Rússia (1998-2010)

(Em % de crescimento sobre o período anterior)



Fonte: Ceicdata. Dados primários: Rosstat.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Os gêneros industriais estão apresentados em ordem crescente conforme a taxa de crescimento da produção no período 1991-2010.

2. O gênero equipamentos eletrônicos, elétricos e óticos teve crescimento de 194,7% no período 2003-2006. Contudo, para não distorcer o gráfico, este percentual foi limitado a 100%.

Como se pode observar no gráfico 17, os desempenhos não foram homogêneos ao longo do tempo. No período imediatamente após a maxidesvalorização da taxa de câmbio nominal – 1999-2002 –, ramos industriais mais intensivos em mão de obra, como o têxtil e de vestuário e o de couros e calçados, estiveram entre os de melhor desempenho. Já nos dois subperíodos seguintes, quando a aceleração inflacionária corroeu os ganhos de competitividade decorrentes da desvalorização nominal, estes dois segmentos passaram a crescer abaixo da média da indústria, com a produção do ramo têxtil e de vestuário chegando a encolher em termos absolutos no subperíodo 2007-2010. Oomes e Kalcheva (2007) estimaram vetores de cointegração entre o preço do petróleo e os níveis de produção de alguns subsetores industriais, com dados do período 1997-2005. Os resultados apontaram uma influência negativa daquele sobre a produção da indústria leve – que inclui os ramos de vestuário e de calçados, entre outros –, mas um efeito positivo sobre a indústria alimentícia e, principalmente, sobre a de máquinas e equipamentos, cuja elasticidade foi estimada em 2,23.

Os gráficos 16 e 17, que mostram forte crescimento da produção industrial nos anos 2000, aparentemente contrariam o previsto pelos modelos de doença holandesa. Contudo, deve-se salientar que os efeitos do *boom* no

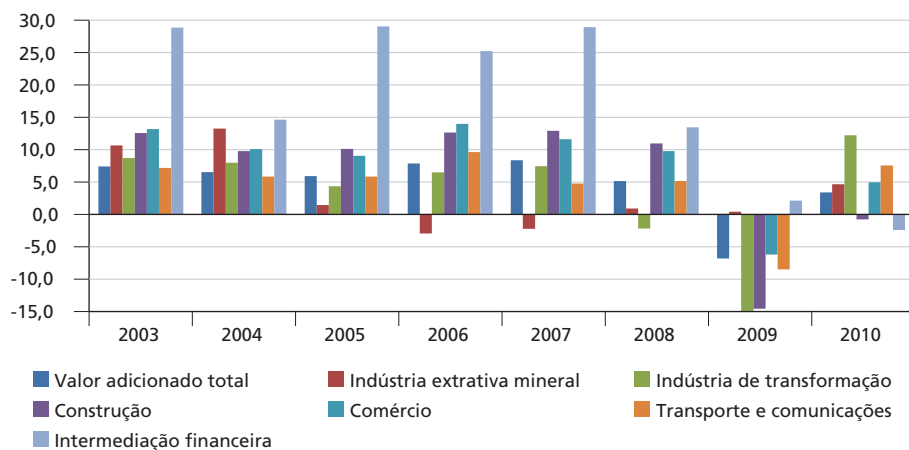
setor de recursos naturais não são sentidos de maneira igual por todos os gêneros industriais. É possível que alguns destes, na realidade, beneficiem-se do *boom*, como as indústrias com algum poder de monopólio. Estes parecem ter sido os casos dos segmentos de máquinas e equipamentos e de equipamentos eletrônicos, elétricos e óticos – fornecedores de insumos para o setor de petróleo e gás –, que se aproveitaram do *boom* e das peculiaridades dos processos de exploração, transporte e distribuição de hidrocarbonetos na Rússia para elevar sua produção no período 2003-2006. Não se deve esquecer, também, que choques positivos nos termos de troca produzem efeito renda. Portanto, nas indústrias que forem capazes de contrapor aumentos salariais com aumentos de produtividade, espera-se que ocorra elevação na produção, e não o contrário, por conta do incremento na demanda causado pelo efeito renda.

Políticas governamentais também afetam a maneira pela qual um *boom* no setor de petróleo e gás é transmitido aos demais setores. Além dos Fundos do Petróleo, a prática de preços diferenciados nas vendas internas de hidrocarbonetos tem sido um fator importante na contenção da doença holandesa na Rússia, ao beneficiar principalmente o setor manufatureiro. Conforme cálculos de Tabata (2006), os “subsídios” recebidos pelos usuários domésticos de gás natural alcançaram um montante equivalente a 6,5% do PIB em 2004. Não se deve esquecer, também, que parcela do aumento da demanda doméstica deve-se ao governo, que captura a maior parte das rendas petrolíferas e tende a privilegiar a compra de bens produzidos internamente (Alexey, 2011).

Embora em termos absolutos a indústria de transformação tenha apresentado um bom desempenho durante os anos de escalada do preço do petróleo, outros setores cresceram em ritmo ainda mais forte, como fica evidenciado no gráfico 18. Após crescer acima do valor adicionado total da economia em 2003 e 2004, nos quatro anos seguintes o valor adicionado da indústria se expandiu em ritmo inferior àquele. Setores como os de construção civil, comércio e intermediação financeira evoluíram muito mais rapidamente que a indústria, o que, de certa forma, revitaliza a hipótese de ocorrência de doença holandesa na economia russa – pelo menos em uma versão atenuada.

GRÁFICO 18

Crescimento anual do valor adicionado (índice de volume), total da economia e setores selecionados – Rússia (2003-2010)
(Em %)



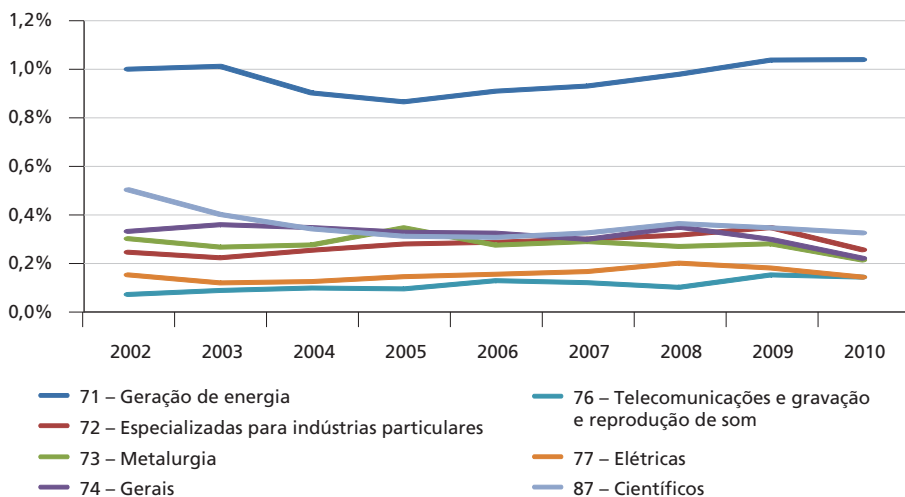
Fonte: Ceicdata. Dados primários: Rosstat.

Avaliações da evolução do comércio exterior da Rússia no período reforçam, em alguma medida, as conclusões anteriores. Estimativas macroeconômicas de Merlevede, Schoors e Aarle (2009), feitas com dados do período 1995-2007, indicam que as exportações não energéticas da Rússia reagem positivamente ao aumento do comércio mundial e negativamente à apreciação da taxa de câmbio real.

O gráfico 19 apresenta a evolução das exportações russas de máquinas e equipamentos no período 2002-2010. Algumas categorias, como máquinas e equipamentos elétricos; equipamentos de telecomunicação e de gravação de som; e equipamentos especializados para indústrias particulares aumentaram sua participação no comércio mundial, a despeito da valorização da taxa de câmbio real. Ao mesmo tempo, outras categorias, como equipamentos científicos, tiveram sua participação reduzida. Este desempenho heterogêneo reforça a ideia de que um *boom* no setor de recursos naturais pode exercer efeitos positivos sobre o setor de máquinas e equipamentos, que pode, por exemplo, capturar economias de escala ao ponto de tornar-se competitivo internacionalmente. Contudo, tais resultados devem ser vistos com cautela, dada a reduzida participação da Rússia no mercado mundial destes bens.

GRÁFICO 19

Participação da Rússia nas exportações mundiais de máquinas e equipamentos (2002-2010)
(Em %)



Fonte: Comtrade.

Elaboração do autor.

Obs.: utilizou-se a classificação SITC Rev.3 das Nações Unidas. Os títulos das categorias apresentados no gráfico referem-se, em geral, à utilização das máquinas e dos equipamentos, assim como suas partes e peças.

Estatísticas de importação também apontam para perda de competitividade da indústria russa no período de elevação do preço do petróleo. Conforme estimativas de Ollus e Barisitz (2007), as importações russas de produtos industrializados da União Europeia aumentaram, em termos de volume, 20% ao ano entre 2000 e 2005.³⁸ Neste período, a produção industrial doméstica aumentou apenas 6% ao ano, enquanto as exportações cresceram 9% ao ano. Em alguns gêneros industriais, aumentou muito a razão importações/produção doméstica entre 2002 e 2005, com destaque para couros, produtos de couro e calçados; têxteis e vestuário; e máquinas e equipamentos. Conforme o estudo, as importações oriundas da União Europeia cresceram mais que a produção doméstica em todos os ramos industriais analisados, exceto o de alimentos, bebidas e fumo e o de equipamentos elétricos, eletrônicos e óticos. No segmento de máquinas e equipamentos, as importações triplicaram, o que, segundo os autores, deveria motivar preocupações, pois muitos dos bens importados poderiam ser produzidos internamente – com o ramo de borracha e plástico (Ollus e Barisitz, 2007, p. 12-13). Deve-se ressaltar, contudo, que um aumento nas importações de produtos manufaturados pode ter outras

38. Essas importações corresponderam a aproximadamente 13% da produção doméstica no período (Ollus e Barisitz, 2007).

causas além da doença holandesa. Bens importados não são, necessariamente, substitutos de bens produzidos internamente. Isto é particularmente verdade no caso de bens de consumo mais sofisticados, cuja demanda só pode ser atendida via importações.

3.5 Emprego e produção no setor de serviços

A provável expansão do emprego e da produção no setor de serviços é o último – e o mais difícil de diagnosticar – sintoma a ser investigado. A razão da dificuldade reside no fato de que outros fatores, não relacionados à doença holandesa, provavelmente também exerceram influência positiva sobre a expansão do setor de serviços no período analisado. Foram os casos: *i*) da tendência natural de re-balanceamento da estrutura produtiva após o fim do sistema de planejamento centralizado, que tendia a concentrar recursos no setor industrial, particularmente nos segmentos de bens intermediários e de capital, negligenciando o setor de serviços;³⁹ e *ii*) da tendência de aumento da participação dos serviços na cesta de consumo das famílias à medida que a renda se eleva (Palma, 2005).

Contudo, antes de passar à análise do nível de emprego no setor de serviços, é interessante verificar a evolução do mesmo indicador para o setor extrativista mineral, pois isto permite ter uma noção do tamanho potencial dos efeitos movimentação de recursos e dispêndio na Rússia.

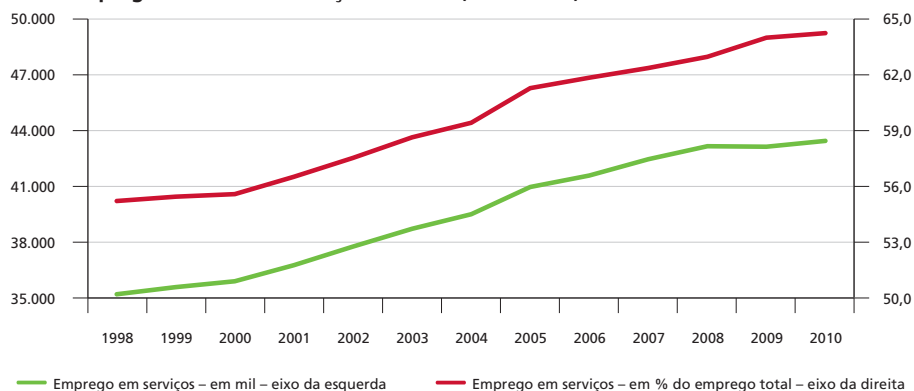
Conforme as estatísticas oficiais, o setor extrativista emprega relativamente pouco, tendo respondido por 1,8% dos postos de trabalho em tempo integral no país em 1998. Dez anos depois, a participação havia diminuído para 1,5% – em termos absolutos, o emprego no setor caiu 10,5% entre 1998 e 2008. Esta redução pode ser justificada, por um lado, por ganhos de produtividade decorrentes de progresso técnico e melhorias administrativas e, por outro lado, pelo fato de que o *boom* resultou muito mais de elevações nos preços que de aumentos na produção – o que significa que o setor atraiu relativamente poucos trabalhadores dos demais setores, apesar de ter capacidade de pagar salários mais elevados.

O gráfico 20 apresenta a evolução do emprego no setor de serviços. Nota-se que houve tanto aumento absoluto como relativo nos anos de *boom* petrolífero. Entre 1998 e 2010, foram gerados 8,2 milhões de empregos. Naquele ano, o setor de serviços respondia por 55% dos postos de trabalho na Rússia. Em doze anos, esta participação subiu nove pontos percentuais, alcançando 64%. A maior contribuição para este incremento veio do ramo de comércio, cuja participação no emprego total subiu de 13,3% para 18,1% no período.

39. Conforme Égert (2009), reduções na participação da indústria no PIB ocorreram em quase todas as antigas repúblicas soviéticas, assim como nas economias do leste europeu após o fim do comunismo.

GRÁFICO 20

Emprego no setor de serviços – Rússia (1998-2010)



— Emprego em serviços – em mil – eixo da esquerda — Emprego em serviços – em % do emprego total – eixo da direita

Fonte: Ceicdata. Dados primários: Rosstat.

Elaboração do autor.

Obs.: foram considerados apenas os empregados em tempo integral.

Padrão semelhante ao da evolução do emprego ocorreu no caso da produção. Como já visto no gráfico 18, alguns ramos do setor de serviços, como os de intermediação financeira e comercial, apresentaram elevadas taxas de crescimento do valor adicionado real – 250% e 91%, respectivamente, entre 2002 e 2008 –, substancialmente superiores às observadas no setor manufatureiro – que foi de 38%. A indústria da construção civil, que faz parte do setor de bens não comercializáveis, também apresentou taxa de expansão bastante expressiva – 93% no mesmo período.

O crescimento do setor de bens não comercializáveis, à frente não apenas do setor industrial mas também do de recursos naturais – cujo valor adicionado real aumentou apenas 22% entre 2002 e 2008 –, sugere que o efeito dispêndio possui, pelo menos em tese, um papel mais importante que o efeito movimentação de recursos na manifestação da doença holandesa na Rússia.

4 CONCLUSÃO

A Rússia pode ser considerada uma das principais candidatas a apresentar os sintomas daquilo que ficou conhecido na literatura especializada como doença holandesa, dado o peso do setor de recursos naturais em sua estrutura econômica. Contudo, em virtude da singularidade histórica do país, que ainda não completou plenamente sua travessia rumo à economia de mercado após décadas sob um regime de planejamento centralizado – incluindo, neste percurso, a famigerada terapia de choque pós-dissolução da URSS –, diagnosticar a ocorrência de doença holandesa é uma tarefa complexa. Era notório o superdimensionamento da indústria de base na economia soviética, enquanto o setor de serviços era relegado a segundo plano, entre outras distorções.

Levando-se em conta essas dificuldades analíticas, pode-se dizer que a Rússia apresentou, nos anos 2000, alguns dos sintomas comumente relacionados à doença holandesa. O mais evidente foi o da valorização da taxa de câmbio real, cuja dimensão dificilmente pode ser atribuída somente ao efeito Balassa-Samuelson ou ao ingresso de capitais externos.

Os salários reais também aumentaram de forma substancial, embora parte significativa do incremento possa ser explicada por ganhos de produtividade.

O setor de serviços elevou sua participação no emprego total e no valor adicionado da economia. Deve-se ter cuidado, todavia, ao associar tais resultados à doença holandesa, pois, embora condizentes com os modelos teóricos, estes podem ser simples decorrência do rebalanceamento da estrutura econômica durante o período da transição, assim como da maior elasticidade-renda da demanda por serviços.

Não se verificou, entretanto, efeito negativo do *boom* no setor de recursos naturais sobre a indústria de transformação. A produção do setor cresceu de forma vigorosa durante a década de 2000, embora sua participação no PIB tenha encolhido ligeiramente durante os anos de *boom*. O emprego na indústria decresceu tanto em termos relativos como em termos absolutos, mas isto possivelmente se deve ao “excesso” de trabalhadores ao fim dos depressivos anos 1990, período no qual a produção industrial diminuiu muito mais que o número de empregados no setor. Em contrapartida, é possível que uma parte da indústria russa tenha se beneficiado do *boom* no setor de recursos naturais, especialmente aqueles segmentos que detêm algum poder de monopólio, entre os quais se incluem as fornecedoras de insumos para o setor de hidrocarbonetos.

Finalmente, cabe ressaltar que a resiliência da indústria às pressões competitivas externas foi, certamente, auxiliada por algumas políticas governamentais, entre as quais se podem citar: *i*) a redução dos impostos pagos pelo setor, compensados no orçamento pela elevação da carga tributária incidente sobre o setor de petróleo e gás natural; *ii*) a criação dos fundos do petróleo, que permitiu a esterilização de parte do ingresso de divisas, impedindo a ocorrência de efeito dispêndio de maior intensidade; e *iii*) o subsídio representado pela venda do gás natural aos consumidores domésticos a preços muito inferiores aos praticados no mercado internacional.

REFERÊNCIAS

- AHREND, R.; ROSA, D.; TOMPSON, W. **Russian manufacturing and the threat of “Dutch disease”**: a comparison of competitiveness developments in Russian and Ukrainian Industry. Paris: OECD, 2006. (Working Paper, n. 540).
- ALEXEEV, M.; CONRAD, R. The elusive curse of oil. **The review of economics and statistics**, v. 91, n. 3, p. 586-598, 2009.

ALEXEY, K. **Dutch disease and monetary policy in an oil-exporting economy: the case of Russia.** Budapest: CEU, 2011. (Master of Arts Dissertation).

ASTROV, V. The Russian oil fund as a tool of stabilization and sterilization. **Focus on European Economic Integration**, Vienna, n. 1, 2007.

AUTY, R. **Sustaining development in mineral economies: the resource curse** thesis. New York: Oxford University Press, 1993.

BANCO MUNDIAL. **Russian economic report.** Moscow: Banco Mundial, 2004. n. 7.

BORKÓ, T. **The suspicion of Dutch disease in Russia and the ability of the government to counteract.** Budapest: ICEG European Center, 2007 (Working Paper, n. 35).

BP – BRITISH PETROLEUM. **Statistical review of world energy**, London, June 2011.

CLINE, W.; WILLIAMSON, J. **New estimates of fundamental equilibrium exchange rates.** Washington: PIIE, 2008. (Policy Brief, n. 08-7).

_____. **Estimates of fundamental equilibrium exchange rates.** May 2010. Washington: PIIE, 2010. (Policy Brief, n. 10-15).

_____. **Estimates of fundamental equilibrium exchange rates.** Washington: PIIE, May 2011. (Policy Brief 11-5).

COALSON, R. Russia: the pot of gold at the end of the stabilization fund. **Radio free Europe**, 30 Jan, 2008. Disponível em: <<http://www.rferl.org/content/article/1079415.html>>.

CORDEN, W.; NEARY, J. Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. **The economic journal**, v. 92, p. 825-848, 1982.

CORDONNIER, C. **Russia: natural resource rent and competitiveness.** Moscow: RECEP, 2005.

ÉGERT, B. **Dutch disease in former Soviet Union: witch-hunting?** Helsinki: BOFIT, 2009. (Discussion Paper, n. 4).

EROCHKINE, P. Russia and its oil: friends or foes. *In*: MOLL, J. (Ed.). **Blueprint for Russia.** London: FPC, 2005. p. 16.

FRANKEL, J. **The natural resource curse: a survey.** Cambridge: NBER, 2010. (Working Paper, n. 15.836).

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Managing Russia's oil wealth: an assessment of sustainable expenditure paths. *In*: _____. **Russian Federation: selected issues.** Washington: FMI, 2006. (Country Report, n. 06/430).

FURTADO, C. **Ensaio sobre a Venezuela**: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

GADDY, C.; ICKES, B. Russia after the global financial crisis. **Eurasian geography and economics**, v. 51, n. 3, p. 281-311, 2010.

GOLDSWORTHY, B.; ZAKHAROVA, D. **Evaluation of the oil fiscal regime in Russia and proposals for reform**. Washington: IMF, 2010. (Working Paper, n. 10/33).

GURVICH, E.; SOKOLOV, V.; ULYUKAEV, A. The impact of the Balassa Samuelson effect on the real ruble exchange rate: the assessment. **Voprosy Ekonomiki**, n. 7, 2008.

GYLFASON, T. **Lessons from the Dutch disease**: causes, treatment, and cures. Reykjavik: University of Iceland, 2001. (Working Paper, n. 01/06).

HAUSMANN, R.; HWANG, J.; RODRIK, D. What you export matters. **Journal of economic growth**, n. 12, p. 1-25, 2007.

HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HUTCHISON, M. **Manufacturing sector resiliency to energy booms**: empirical evidence from Norway, the Netherlands and United Kingdom. Basle: BIS, 1990. (Working Paper, n. 13).

ITO, K. Oil price and macroeconomy in Russia. **Economics bulletin**, v. 17, p. 1-9, 2008.

_____. **The impact of oil price volatility on macroeconomic activity in Russia**. Coruña: Colexio de Economistas de A Coruña y Fundación Una Galicia Moderna, 2010. (Documentos de Trabajo en Análisis Económico, v. 9, n. 5).

IVANOVA, A.; KEEN, M.; KLEMM, A. The Russian 'flat tax' reform. **Economic policy**, p. 397-444, July 2005.

KRUGMAN, P. The narrow moving band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: notes on trade in the presence of dynamic scale economies. **Journal of development economics**, v. 27, p. 41-55, 1987.

LIUHTO, K.; VAHTRA, P. Foreign operations of Russia's largest industrial corporations: building a typology. **Transnational corporations**, v. 16, n. 1, p. 117-144, 2007.

MEHLUM, H.; MOENE, K.; TORVIK, R. Institutions and the resource curse. **The economic journal**, v. 116, p. 1-20, 2006.

MERLEVEDE, B.; SCHOORS, K.; AARLE, B. Russia from bust to boom and back: oil price, Dutch disease and stabilization fund. **Comparative economic studies**, v. 51, p. 213-241, 2009.

NEARY, P. **Real and monetary aspects of the “Dutch disease”**. Dublin: UCD, 1982. (Working Paper, n. 5).

NEARY, P.; WIJNBERGEN, S. **Natural resources and the macroeconomy: a theoretical framework**. Dublin: UCD, 1985. (Working Paper n. 36).

OLLUS, S.; BARISITZ, S. The Russian non-fuel sector: signs of Dutch disease? **BOFIT Online**, Helsinki, n. 2, p. 12-13, 2007.

OOMES, N.; KALCHEVA, K. **Diagnosing Dutch disease: does Russia have the symptoms?** Washington: IMF, 2007. (Working Paper, n. 07/102).

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Economic survey of the Russian Federation 2006**. Paris: OCDE, 2006.

PALMA, G. **Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa”**. In: CONFERÊNCIA DE INDUSTRIALIZAÇÃO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, Cambridge: FIESP; IEDI, 28 ago. 2005.

PAPYRAKIS, E.; GERLAGH, R. The resource curse hypothesis and its transmission channels. **Journal of comparative economics**, v. 32, n. 1, p. 181-193, 2004.

PINELI ALVES, A. G. M. Ameaça ou oportunidade? Desdobramentos da crise financeira global para as empresas transnacionais russas. Brasília: Ipea, 2011a. (Comunicado do Ipea n. 99).

_____. O sistema bancário da Rússia entre duas crises. In: _____. (Org.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011b.

_____. Ainda sujeita ao contágio? Vulnerabilidades da economia russa a uma nova crise financeira internacional. **Boletim de economia e política internacional**, n. 10. Brasília: Ipea, 2012.

POMERANZ, L. Os condicionantes políticos de uma nova estratégia de desenvolvimento econômico da Rússia. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 7. Brasília: Ipea, 2011a.

_____. Rússia: mudanças na estratégia de desenvolvimento pós-crise? In: PINELI ALVES, A. G. M. (Org.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011b.

_____. O objetivo da modernização econômica e a capacidade de inovação da Rússia. In: PINELI ALVES, A. G. M. (Org.). **O renascimento de uma potência? A Rússia no Século XXI**. Brasília: Ipea, 2012.

REYNOLDS, D.; KOLODZIEJ, M. Former Soviet Union oil production and GDP decline: Granger causality and the multi-cycle Hubbert curve. **Energy economics**, n. 30, p. 271-289, 2008.

SACHS, J.; WARNER, A. **Natural resource abundance and economic growth**. Cambridge: NBER, 1995. (Working Paper n. 5398).

_____. **Natural resource abundance and economic growth**. Cambridge: Harvard University, 1997.

_____. The curse of natural resources. **European economic review**, v. 45, n. 4-6, p. 827-838.

SCHUTTE, G. O paciente holandês. **Carta Capital**, 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/o-paciente-holandes/>>.

_____. Economia de petróleo e gás: a experiência russa. *In*: PINELI ALVES, A. G. M. (Org.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.

SOSUNOV, K.; USHAKOV, N. **Determination of real exchange rate of ruble and assessment of long-run policy of real exchange rate targeting**. Moscow: State University, 2009. (Working Paper, n. 12).

SOSUNOV, K.; ZAMULIN, O. **Can oil prices explain the real appreciation of the Russian Ruble in 1998-2005?** Moscow: CEFIR/NES, 2006. (Working Paper, n. 83).

TABATA, S. Price differences, taxes and the stabilization fund. *In*: ELLMAN, M. **Russia's oil and natural gas: bonanza or curse?** London: Anthem Press, 2006.

THE DUTCH DISEASE. **The economist**, p. 82-83, 26 Nov. 1977.

TREGENNA, F. Characterising deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge journal of economics**, v. 33, p. 433-466, 2009.

WIJNBERGEN, S. The "Dutch disease": a disease after all? **The economic journal**, v. 94, n. 373, p. 41-55, 1984.

O OBJETIVO DA MODERNIZAÇÃO ECONÔMICA* E A CAPACIDADE DE INOVAÇÃO DA RÚSSIA

Lenina Pomeranz**

1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre modernização constituem atualmente, na Rússia, o foco central da análise sobre as perspectivas de desenvolvimento sustentável de longo prazo do país.

Em seu sentido mais amplo, a modernização envolveria, além dos aspectos econômicos, também a modernização política, entendida como uma reforma em profundidade do regime político do país. Neste capítulo, entretanto, o tema será tratado exclusivamente em sua relação com o desenvolvimento econômico-social, tocando-se em aspectos políticos só quando diretamente relacionados com a problemática da modernização econômica.

As discussões sobre a modernização têm, como referência, alguns pressupostos consensuais: *i)* a transformação sistêmica já foi completada, há alguns anos; *ii)* com isso, o desenvolvimento sustentável da Rússia deve ser direcionado para a diversificação de sua estrutura econômica, tornando-a menos dependente da exportação dos energéticos – petróleo e gás; *iii)* esta diversificação tem que consistir em sua modernização, de maneira a aumentar sua produtividade e reduzir e/ou eliminar o hiato que separa a Rússia das nações mais desenvolvidas; e *iv)* a modernização está intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento tecnológico e à inovação. Neste sentido, mais recentemente, em função das mudanças verificadas no cenário social e político do país, a modernização associa-se às possibilidades propiciadas pela abertura ao exterior, na forma de investimentos estrangeiros e de cooperação tecnológica. Surge, assim, a necessidade de se analisar a capacidade da área específica da pesquisa e da inovação tecnológica do país, as

* O conceito de modernização econômica é utilizado neste texto de acordo com o sentido utilizado na Rússia, referindo-se à atualização tecnológica e à diversificação estrutural da economia do país.

** Professora aposentada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Pesquisadora do Instituto de Estudos Avançados da USP e membro do Conselho Acadêmico do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional do Instituto de Relações Internacionais (GACINT/IRI/USP). Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

condições e as possibilidades de sua contribuição com o objetivo de modernização e desenvolvimento econômico sustentável de longo prazo proposto, levando na devida conta suas perspectivas de intercâmbio e cooperação com instituições análogas no exterior.

Esta análise deve, também, considerar que o sistema russo atual de pesquisa e desenvolvimento (P&D) não nasceu do nada; ele não precisou ser criado desde o início, como em outros países emergentes. Sua origem remonta ao sistema de P&D soviético, do qual é herdeiro. Esta herança tem seus benefícios, na existência dos institutos de P&D de diferentes matizes e de seus quadros científicos e técnicos, ainda que estes últimos tenham sido reduzidos em número e modificados em sua composição, pela emigração decorrente do dismantelamento da pesquisa no processo de transformação sistêmica do país. Mas tem também seus vícios, resultantes do marco em que o sistema soviético se desenvolveu e que precisam ser contornados para o ajustamento do novo sistema russo às necessidades do desenvolvimento estratégico de longo prazo do país.

Assim, este capítulo compreende: *i*) uma seção sobre a evolução do sistema de P&D soviético, destacando os aspectos que devem ser contornados e os que permitem indicar o seu aproveitamento positivo; não se trata, entretanto, de uma avaliação aprofundada deste sistema, mas somente de encaminhamento da discussão sobre o sistema de inovação da Federação da Rússia; *ii*) uma seção sobre o papel atribuído à inovação nos programas de desenvolvimento econômico de longo prazo da Rússia, relacionando-o com os objetivos estratégicos neles traçados e com as perspectivas da inserção do país no cenário econômico internacional – estes programas são datados dos anos 2000, razão pela qual a análise contempla basicamente este período; *iii*) uma seção sobre o sistema de P&D da Federação da Rússia e as proposições e dificuldades existentes para o seu desenvolvimento; e *iv*) uma seção de conclusões sobre a capacidade do sistema de inovação de contribuir com o objetivo da modernização econômica e do desenvolvimento de longo prazo do país.

2 O SISTEMA DE P&D SOVIÉTICO

Assim como em todos os estudos e pesquisas relacionados à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), é indispensável, para entender o processo de criação e desenvolvimento do sistema de inovação soviético, considerar o fato de que este país tentou uma primeira experiência histórica de implantação de um novo sistema, socialista, distinto do sistema capitalista vigente; e constituiu, por isso mesmo, um desafio, tanto do ponto de vista de sua confrontação internacional, quanto do ponto de vista de sua consolidação interna, enquanto país.

Esse desafio, assumido ao longo do tempo de forma mais ou menos intensa, dependendo da situação internacional, condicionou a estrutura, a estratégia e o modo de funcionamento do sistema de inovação soviético em todo o período de existência da URSS. Em seus anos iniciais, teve o objetivo de assegurar um nível tecnológico sobre o qual se assentasse a industrialização do país, como fundamento da economia socialista e do fortalecimento do exército (Dymov, 2004). Ao longo de sua evolução, como assinala Parrott (1985, p. 3),

o avanço tecnológico sempre ocupou um lugar central nos pronunciamentos da elite política soviética. Como marxistas, os membros da elite assumiram que o progresso tecnológico é equivalente ao progresso social, pelo menos em um sistema socialista, e eles o classificaram entre as suas mais altas prioridades políticas.

Ao mesmo tempo, o autor assume que, não obstante a existência de opiniões divergentes em relação à política tecnológica a seguir, prevaleceu quase que continuamente a atitude tradicionalista, marcada por uma ênfase na agressividade dos competidores capitalistas da URSS e pelo tratamento da tecnologia militar soviética como uma questão de extrema prioridade.¹

Em outros termos, pode-se afirmar que a evolução tecnológica da URSS esteve fortemente condicionada pelas circunstâncias de ordem histórica, internas e internacionais, associadas à construção, ao desenvolvimento e à defesa do sistema soviético. Tais circunstâncias condicionaram a tomada de decisões relativas à estratégia de inovação adotada, à configuração dos seus atores e seus resultados.

O começo do sistema soviético de inovação tecnológica deu-se durante as décadas de 1920 e 1930 e foi fortemente impulsionado pela elaboração do primeiro plano de industrialização do país, o Plano Goelro – Gossudarstvenyi Plan Elektrificatsii Rossii (Plano Estatal de Eletrificação da Rússia). Este plano tinha por objetivo a eletrificação como base da industrialização que o novo poder soviético se propôs a construir. Em sua elaboração, trabalharam duzentos especialistas, vinculados a distintos órgãos do governo relacionados à eletricidade, sob o comando da Comissão Estatal para a Eletrificação, criada em 24 de março de 1920. O plano foi terminado em novembro e apresentado em 22 dezembro daquele ano ao VIII Congresso dos Soviets de toda a Rússia. O impulso proporcionado pelo Plano Goelro para o desenvolvimento tecnológico do país, com a mobilização de técnicos especialistas, é observado no crescimento de 33% dos institutos de pesquisa científica do sistema do Conselho Superior da Economia Nacional, entre 1929 e 1933, uma vez que o número de quadros destes institutos cresceu

1. O autor classifica as diferentes posições adotadas durante os debates sobre a política tecnológica a ser seguida pelo país em *tradicionalistas* e *não tradicionalistas*. As atitudes não tradicionalistas manifestaram-se na menor confiança de que a URSS conseguiria ultrapassar o Ocidente tecnologicamente, no caso de desenvolvimento autárquico da tecnologia, e atribuíram considerável valor às relações tecnológicas com o exterior, como meio de aliviar as insuficiências econômicas soviéticas (Parrot, 1985, p. 5 e 6).

quase duas vezes no mesmo período (Dymov, 2004). Concomitantemente, foram criados os departamentos especializados correspondentes nas instituições da Academia de Ciências da URSS. Entre os anos 1918-1920, por conta da guerra civil e das difíceis condições de vida dela resultantes, emigraram doze acadêmicos de renome internacional; entretanto, graças à responsabilidade total assumida pelo Estado, pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia,² o número de acadêmicos alcançou 85 no período considerado, praticamente o dobro do anterior.

Do ponto de vista das alternativas de política tecnológica, este rápido crescimento não significou necessariamente um desenvolvimento científico e tecnológico totalmente autóctone. Este desenvolvimento deu-se em um processo em que se alternaram as ênfases da política adotada em relação ao setor, entre a utilização da tecnologia estrangeira e a criação de modelos próprios de inovação tecnológica.

As primeiras fábricas criadas durante o processo de industrialização foram construídas por especialistas estrangeiros, enquanto diretores de empresas soviéticas estagiavam nos Estados Unidos. Mas, em 1925, a perspectiva dos riscos de depender do Ocidente para a produção de maquinaria e, portanto, para a concretização do programa de industrialização, levou o país a um grande esforço de expansão da pesquisa tecnológica, cujo dispêndio cresceu cerca de seis vezes entre 1927-1928 e 1932 (Parrot, 1985, p. 27). Foram criadas instituições adequadas, institutos de pesquisa tecnológica, de elaboração de projetos técnicos e de laboratórios nas empresas para formação de técnicos e especialistas, o que levou a um crescimento significativo das instituições de educação tecnológica de nível superior. Como base para este crescimento, foi desenvolvido intenso trabalho de liquidação do analfabetismo, o que ocorreu no final dos anos 1930, depois que a alfabetização tornou-se obrigatória, em dezembro de 1919 – de acordo com o recenseamento de 1939, a população urbana alfabetizada da república da Rússia soviética era de 94,9% de seu total; a população rural alfabetizada era de 86,7%. Como resultado destes esforços, no final dos anos 1930, contavam-se na URSS mais de 10 milhões de especialistas, dos quais mais de 900 mil com educação superior (Dymov, 2004).

Entretanto, a urgência do processo de industrialização não permitia esperar a formação dos quadros necessários, os quais, ademais, não possuíam a experiência demandada. Neste sentido, em 1927, o XV Congresso do Partido manifestou-se pelo mais amplo uso da tecnologia estrangeira, diretriz que prevaleceu durante a elaboração do 1º Plano Quinquenal soviético. Isto se concretizou de duas formas: *i*) com a importação maciça de bens de produção, cuja média anual

2. Em julho de 1925, a Academia de Ciências da Rússia foi reconhecida como importante instituição científica e teve a sua denominação trocada para Academia de Ciências da URSS; a partir de 1927, os órgãos da administração estatal passaram a inserir regularmente a Academia de Ciências da URSS nos trabalhos de industrialização do país (Dymov, 2004).

de crescimento no período 1928-1931 foi de cerca de 50% acima da registrada no período 1924-1927 e que assegurou o fornecimento de quatro quintos da maquinaria instalada em 1932; e *ii*) por meio da assistência técnica estrangeira, cujos contratos passaram de trinta, em 1928, para 124 em 1931 (Parrot, 1985, p. 29).

Dificuldades posteriores com o balanço de pagamentos, que restringiram a importação, por um lado, e a desconfiança do regime em relação ao intercâmbio tecnológico com os países ocidentais, num quadro de aprofundamento das disputas políticas no interior do partido, por outro lado, levaram a um esforço concentrado dos especialistas soviéticos de criação dos seus próprios projetos, a despeito das instruções emitidas pelos comissariados envolvidos na criação de máquinas, como o Comissariado da Indústria Pesada, de projetar e manufaturar os novos equipamentos “levando em consideração a experiência de firmas estrangeiras avançadas e copiando os melhores modelos estrangeiros” (*op. cit.*, p. 46). Pesquisa de fontes ocidentais sobre a indústria de máquinas, citada por Parrot, indica que somente 40% dos modelos principais introduzidos entre 1938 e 1940 eram baseados em projetos estrangeiros, enquanto estes representavam 95%, entre 1928-1932, e 75% entre 1933-1937 (*Idem, Ibidem*).

Esses esforços de superação da dependência da tecnologia estrangeira se manifestaram especialmente no setor de armamento; ainda segundo Parrot (1985, p. 47-48), no final dos anos 1930, os projetistas soviéticos estavam produzindo armamento que, se não igual, aproximava-se ao dos rivais internacionais da URSS.

Com o agravamento da situação internacional, após a ascensão de Hitler ao poder na Alemanha e a formação do eixo com participação deste país, da Itália e do Japão, com visível preparação para a guerra, a política externa soviética concentrou-se na busca de entendimentos com países antinazistas e a formação de frentes capazes de contra-arrestá-la (Bolshaia Sovietskaia Entsiklopedia, 2001b). Parte destes entendimentos consistiu na obtenção de suporte material para a defesa do país; com isso, aumentou o suprimento de tecnologia estrangeira, parcialmente por equipamento militar britânico, e outra parte, pela oferta dos Estados Unidos de supri-la, na base de crédito ou por doação. O valor do material enviado pelos Estados Unidos durante a guerra alcançou mais de US\$ 11 bilhões, incluindo considerável montante de armamento e mais de US\$ 1 bilhão em máquinas e equipamentos (Parrot, 1985, p. 101, nota 145).

Contudo, a guerra também reforçou na elite política a necessidade de desenvolver P&D, como base do poder nacional; o que levou ao aumento não só dos dispêndios a ela destinados como também do número de institutos de pesquisa, que aumentou de 786, em 1941, para 914, em 1945, e para 1.157 em 1951; e do número de pesquisadores dos institutos de pesquisa, que cresceu de 26.400, em 1940, para 70.500 em 1950 (*op. cit.*, p. 101).

Segundo Parrot (1985), a partir do fim da guerra, mais especificamente em 1946, com o célebre discurso de Churchill em Fulton; com a proclamação da Doutrina Truman, que endureceu a postura americana em relação à URSS; e com a recusa da URSS a participar do Plano Marshall, com base na tradicional desconfiança em relação aos países capitalistas, estava praticamente iniciada a Guerra Fria. Com momentos de maior e menor tensão, ela persistiu até o final dos anos 1980, com a mudança da política externa soviética proposta por Gorbachev.³

A Guerra Fria – apesar da adoção, pela URSS, da declarada “política externa de convivência pacífica” entre os dois sistemas (Bolshaia Sovietskaia Entsiklopedia, 2001b) – instaurou a corrida armamentista, aprofundando a histórica preocupação soviética com o desenvolvimento do seu potencial de defesa militar e determinando a política militar soviética (Bystrova, 2011). Isto teve consequências tanto na alocação crescente de recursos para o setor industrial militar, quanto no aumento do isolamento do meio científico e tecnológico, determinado pela política de segregação técnico-militar seguida no país, por um lado; e pela política ocidental de restrição à transferência de tecnologia para a URSS, expressa no Committee for Multilateral Exports Controls (CoCom), a título de “controle de exportação para fins de segurança nacional”, por outro lado.

A prioridade concedida ao complexo industrial militar caminhou lado a lado com a definição de diretrizes para a inovação tecnológica relacionadas às tarefas propostas nos planos de desenvolvimento econômico. Exemplo dos esforços para conciliar os objetivos de defesa com os objetivos relacionados com a base técnica da produção pode ser encontrado nos anos finais da década de 1950: em 1958, a química foi declarada o núcleo principal, com base no qual deveriam ser alcançados todos os objetivos da revolução técnico-científica. Esta decisão dos dirigentes partidários do país estava relacionada ao desafio lançado por Khrushchev, de alcançar os EUA na produção de vários produtos de alimentação, para o que era indispensável aumentar a produtividade agrícola, utilizando técnicas de adubação química. Neste mesmo período, o símbolo do progresso técnico-científico da URSS foi o chamado assalto ao Kosmos. Em outubro de 1957, foi lançado o primeiro Sputnik, e, em abril de 1961, Gagarin foi ao espaço; foi posto em operação o primeiro quebra-gelo atômico “Lenin”; e criado o Instituto de Pesquisas Nucleares (Konspekty Lektsii, [s.d.]).

O mesmo pode ser dito dos programas de desenvolvimento tecnológico relacionados com a reforma do sistema de planejamento proposta pelo Primeiro Ministro Kocygín, na segunda metade dos anos 1960, visando à recentralização

3. Trata-se da Guerra Fria com a URSS. A desconfiança do Ocidente em relação à Rússia independente, depois do desmanche da URSS, especialmente após a ascensão de Vladimir Putin à presidência do país, torna esta afirmação sujeita a dúvidas. Ver Pomeranz (2007).

da administração estatal, após a reforma descentralizadora de Khrushchev e sua queda.⁴ Entre os vários componentes da reforma, destaca-se a mudança do sistema de incentivos, com base nos quais eram concedidos bônus pelo cumprimento das metas estabelecidas no plano operativo anual das empresas. Esta mudança implicava na supressão do número de metas e na distribuição dos bônus por meio de fundos de estímulo criados com este fim; e tinha por objetivo restabelecer a rentabilidade das empresas. Para isso, era indispensável, segundo a concepção de Kosygin, desenvolver a ciência e a tecnologia, nas quais deveria apoiar-se a produção. Esta concepção encontrou ressonância na resolução do Comitê Central do Partido Comunista e do Conselho de Ministros da URSS, de outubro de 1968, sobre “Medidas para elevação da qualidade do trabalho das organizações científicas e para a aceleração de utilização das conquistas da ciência e da técnica na economia” (Efremenko, 2002). Neste mesmo período, considerando a elevação das tensões internacionais, foram alocados mais recursos para o desenvolvimento e produção da tecnologia militar. Depois de uma redução de 3,7%, entre 1964 e 1965, o orçamento de defesa elevou-se 4,7%, em 1966, e 8,2% em 1967 (Parrot, 1985, p 182).

Entretanto, a tentativa de direcionar os recursos concomitantemente para os objetivos propostos nos planos de desenvolvimento econômico e para o complexo industrial militar enfrentou dificuldades nos períodos subsequentes. Isto devido à queda do ritmo de crescimento da economia e à percepção do atraso tecnológico, que punham em risco tanto a tese da supremacia econômica do sistema socialista em relação ao sistema capitalista quanto o desenvolvimento do equipamento militar de defesa.

Nesse processo, estiveram em jogo os interesses dos vários grupos participantes do complexo industrial militar,⁵ assim como os das autoridades, dando lugar à intensa discussão, no seio do partido e no meio acadêmico e de pesquisa, sobre a política científica e tecnológica a adotar.

Algumas diretrizes e decisões surgiram do debate: a referida resolução de 1968; as instruções dadas à Academia de Ciências, em 1972, para a elaboração de um “Programa Integrado de Progresso Técnico-Científico e suas consequências econômicas para o período de 1976-1990, com justificativas e cálculos”, terminado em 1974

4. A reforma do sistema proposta por Khrushchev consistiu basicamente na descentralização regional da administração estatal, com a criação dos *sovnakhazes*, conselhos econômicos regionais. A justificativa para sua criação foi eliminar o chamado *departamentalismo*, expressão que caracterizou a autarquia ministerial dominante, e possibilitar uma maior racionalização da atividade econômica (Pomeranz 1995).

5. Bystrova (2011) indica cientistas, engenheiros e pesquisadores como os grupos mais notáveis no complexo industrial militar soviético, afirmando, porém, que o grupo mais influente de fato foi o dos gerentes do setor industrial de defesa. A composição da Comissão Industrial Militar, que constituiu o órgão administrativo do complexo industrial militar soviético, expressa o papel relativo representado pelos diferentes grupos: 50% dela eram líderes ministeriais, portanto relacionados com o setor produtivo, 10% eram da Comissão Central de Planejamento (Gosplan), 6% eram do Ministério da Defesa e 34%, dos institutos de P&D, de oficinas de construção e das empresas.

(Parrot, 1985, p. 284); a decisão emanada da reunião plenária do Comitê Central do Partido Comunista, realizada em abril de 1985, que demonstrou a aspiração dos novos dirigentes do país em alcançar novo nível de qualidade no setor técnico-científico, decisão esta associada à política da *uskorenie* (aceleração) da economia, com a qual Mikhail Gorbachev precedeu a Perestroika (reconstrução), como política de profunda reforma do sistema econômico; a criação, neste período, dos complexos técnico-científicos multilaterais; e o plano de ultrapassar os níveis de desenvolvimento tecnológico em regiões dotadas de recursos naturais, como a Sibéria.

Como assinalam os autores referidos, os esforços empenhados para enfrentar a questão técnico-científica não deram os resultados esperados e, no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, tornou-se evidente o atraso da URSS nesta esfera, em relação aos países desenvolvidos do Ocidente. Intensificaram-se as discussões, das quais resultaram mais de trinta resoluções, entre 1985 e 1989, sobre o desenvolvimento do setor, inclusive envolvendo duas delas, que visavam reduzir o hiato entre a URSS e os países ocidentais, na esfera das tecnologias de informação; todas, porém, sem resultados objetivos, em relação à eliminação do referido atraso (Kulik, 2010).

Esse foi o cenário da ciência e da tecnologia recebido pela Rússia independente.

Como entendê-lo, diante dos êxitos alcançados pela URSS na transformação de sua estrutura econômica, dos avanços na energia nuclear e no espaço, da manutenção de um nível de excelência em campos do conhecimento como matemática, física e química, é a pergunta que faz Castells (1999), em relação ao desmantelamento da URSS. Pode-se acrescentar ainda a disposição de um número crescente de especialistas, e a manutenção, ao longo dos anos, de um coeficiente em torno de 4,5% do Produto Nacional Bruto (PNB) destinado à ciência (anexo A, tabela A.1).

Entendê-lo, por meio da análise das razões que explicam esse cenário, permitirá identificar os aspectos negativos da herança recebida pela Rússia e avaliar as alternativas propostas para modificá-lo.

São várias as interpretações possíveis. De forma sumária, pode-se considerar que as razões do atraso estão associadas, de uma forma ou outra: *i*) ao modo de funcionamento do sistema soviético e à perda do seu dinamismo, especialmente em suas últimas duas décadas de existência; e *ii*) à prioridade concedida à alocação de recursos no complexo industrial militar.

O funcionamento do sistema soviético estava assentado no planejamento centralizado, cujas diretrizes e operacionalização eram definidas e asseguradas pelo comando do Partido Comunista e sua imbricação com o aparelho de Estado. A centralização política e administrativa era fundamental para assegurar este comando, razão pela qual todas as tentativas de reforma no sentido do aperfeiçoa-

mento do modo de funcionamento do sistema restringiram-se a descentralizações administrativas que não o ameaçassem (Pomeranz, 1995).⁶ Não era diferente a postura em relação ao desenvolvimento técnico-científico, mesmo que as diretrizes de ordem superior fossem objeto de amplas discussões com cientistas vinculados à Academia de Ciência e aos institutos de pesquisa tecnológica, antes que as decisões a seu respeito fossem tomadas. Nesta linha, as diretrizes deste desenvolvimento eram definidas centralmente e estavam diretamente relacionadas tanto à estratégia mais ampla de desenvolvimento da economia, na qual o progresso técnico desempenhava papel fundamental, quanto às necessidades impostas pela política externa. Assim, foram definidas as orientações do desenvolvimento técnico-científico em cada etapa de seu desenvolvimento, buscando, alternadamente: *i*) aproveitar, sempre que possível, a tecnologia estrangeira, com alguma utilização da engenharia reversa, via importação de máquinas e equipamentos; e *ii*) realizar o maior empenho no desenvolvimento tecnológico próprio.

O aproveitamento da tecnologia externa, segundo Parrot (*op. cit.*), dependeu sempre de considerações ideológicas dos dirigentes soviéticos, que opunham o sistema capitalista ocidental ao projeto de construção do sistema socialista. Sua manifestação se dava seja pelo desconhecimento do que esperar dos parceiros ocidentais, seja, por conseguinte, pela desconfiança provocada por isto, em relação a maior intercâmbio e cooperação entre cientistas soviéticos e ocidentais. Isto teria levado ao isolamento do sistema, não obstante tenha-se observado uma redução desta desconfiança em períodos de alívio da tensão que marcou a Guerra Fria.

Sem reduzir o significado das considerações ideológicas dos dirigentes soviéticos, cabe ressaltar que elas não eram totalmente destituídas de fundamento, dadas as posturas também ideológicas e geopolíticas dos dirigentes ocidentais no desenrolar da Guerra Fria; e, no plano específico da tecnologia, a constituição do CoCom, anteriormente referida. Este organismo foi criado em 1949, por Estados Unidos, Bélgica, França, Itália, Holanda, Luxemburgo e Reino Unido, aos quais posteriormente se juntaram Espanha, Canadá, Austrália, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Portugal, Japão, Noruega e Turquia. Seu objetivo era impedir países e companhias ocidentais de vender bens e serviços aos países de todo o bloco socialista, de presumível “duplo uso”, para fins comerciais e militares, que permitissem a construção de armamento de destruição em massa. Segundo texto da *Encyclopedia of business* (Reference for Business, 2012),

após a 2ª Guerra Mundial, tornou-se aparente ao Ocidente que qualquer vantagem estratégica que se detivesse sobre o bloco soviético dependia enormemente de sua superioridade tecnológica. Os países membros do CoCom se reuniram para preparar

6. A questão é mais complexa, entre outras razões, por não serem homogêneas as estruturas partidária e governamental, assim como suas posições em relação à estratégia de desenvolvimento do país. Não é, porém, objetivo deste texto estudar em profundidade o sistema soviético de planejamento e gestão da economia.

três listas de itens a serem controlados: a da Energia Atômica Internacional; a de Munições Internacionais e a de Indústria Internacional. Considerava-se que os itens constantes destas listas, se adquiridos pelos soviéticos, aumentariam o potencial militar estratégico dos países do Pacto de Varsóvia.

As listas foram sendo atualizadas e, nos anos mais recentes, os itens constantes abrangeram a “tecnologia manufatureira avançada”, entendida como a utilização da computação à engenharia de produção, em controle numérico computadorizado (em inglês, *computer numeric control* – CNC) de máquinas-operatrizes (*machine-tools*), controle numérico direto (em inglês, *direct numeric control* – DNC), sistemas flexíveis de manufatura (em inglês, *flexible manufacturing system* – FMS) e projeto com auxílio computadorizado (em inglês, *computer aided design* – CAD). Após uma reunião com funcionários do CoCom, em junho de 1990, o Reino Unido preparou novas listas, a serem publicadas em 1991, cobrindo unidades de controle numérico, máquinas-operatrizes numericamente controladas, máquinas de inspeção e *hardware* e *software* de computação (Hill, 1991).

Em 30 de março de 1994, os Estados Unidos anunciaram que reduziram bastante as restrições que tinham colocado à venda de computadores e equipamentos de telecomunicações aos países do bloco oriental. Com o desmantelamento da URSS e as mudanças de sistema nos países da Europa Oriental, considerou-se que a ameaça militar que justificou a criação do CoCom tinha sido dissipada, e este organismo foi oficialmente dissolvido em 31 de março de 1994 (Reference for Business, 2012).

Em relação ao empenho no desenvolvimento de tecnologia própria, colocam-se várias questões: *i*) a da disponibilidade de recursos, em um quadro de redução do nível de crescimento da economia, ainda que mantendo as proporções do PNB a ele destinadas; *ii*) a de os institutos de pesquisa nem sempre se ajustarem às decisões partidárias, de acordo com as quais o desenvolvimento da ciência e da tecnologia no país deveria orientar-se na direção da ciência aplicada, diretamente ligada à produção e totalmente colocada a serviço dos objetivos de desenvolvimento da economia; e *iii*) a de não produzirem o resultado desejado, as reorganizações decididas em nível superior sobre os institutos de pesquisa vinculados aos ministérios – caso, por exemplo, da fusão entre eles e as empresas, nas associações científicas e de produção (*nautchno-proizvodstvennye ob'edinenye*). No âmbito da reforma de 1973, do sistema administrativo da indústria, estas associações eram vistas como uma forma de solucionar a separação existente entre a pesquisa tecnológica e sua aplicação no processo produtivo, com isso reduzindo a resistência dos diretores de empresa à adoção de nova tecnologia. Esta resistência também encontra explicação no modo de funcionamento do sistema: sendo o bônus pago pelo cumprimento das metas vinculado a metas quantitativas, o atraso provocado pelo ajustamento necessário no processo produtivo pela introdução de nova tecnologia poderia levar a seu não cumprimento e, conseqüentemente, à perda do bônus.

Em uma mesma linha de raciocínio, cabe introduzir a interpretação de Castells (1999), segundo a qual o modo de funcionamento do sistema afetou a área de tecnologia: *i*) a divisão entre a pesquisa fundamental foi deixada a cargo da Academia de Ciências, e a pesquisa aplicada, a cargo dos institutos de pesquisa vinculados aos ministérios e à produção industrial; e *ii*) esta divisão levou à ausência de interação entre as instituições de pesquisa entre si e com as empresas, provocada pelo que ele considera a lógica institucional da economia de comando. Ou seja, a lógica que preside o sistema centralizado de administração da economia teria levado à incapacidade do sistema soviético de se integrar de maneira efetiva à “revolução técnico-científica” ocorrida durante a década de 1970. Esta incapacidade revelou-se basicamente no setor da tecnologia da informação, atada à lógica do setor militar, sobre cuja prioridade se assentava toda a política tecnológica do país. O foco da política tecnológica era a capacidade de defesa do país, que dependia do avanço tecnológico no complexo industrial militar.

Outra interpretação corrente sobre o atraso tecnológico da indústria soviética é a da inexistência de competição, decorrente da inexistência de mercado, interpretação esta que também faz Castells (*op. cit.*). Ela não deixa de ser relevante, considerando-se que, na nova Rússia capitalista, em princípio, existe mercado e, por conseguinte, pode-se avaliar comparativamente qual a influência do mercado para o desenvolvimento do setor. No caso soviético, o mercado era substituído pelo planejamento, e a fraca aplicação de nova tecnologia dependia não somente de sua disponibilidade mas também, como já se mencionou, da resistência dos diretores de empresa a ela. O que, de certa forma, explica o envelhecimento do capital fixo da indústria em 1990: equipamentos de produção com mais de dez anos de utilização representavam pouco menos de metade do seu total (42,3%), dos quais 15,0% tinham mais de vinte anos de uso (Goskomstat Rússia, 2004).

No que concerne à prioridade concedida ao setor industrial militar, são basicamente dois os aspectos a assinalar: o volume dos recursos do orçamento estatal destinados à defesa, do qual ele era o núcleo fundamental; e o segredo em torno de suas atividades, realizadas em localidades “fechadas” e sem canais de comunicação com o setor industrial produtor de bens para fins civis, impedindo correias de transmissão das tecnologias nele desenvolvidas para o setor civil.

O volume de recursos destinados à defesa foi motivo de constantes controvérsias e estimativas dos pesquisadores ocidentais, dada a falta de transparência com que eram divulgados. Na estatística soviética, até 1989, os dispêndios orçamentários com a defesa eram parcialmente incluídos nos dispêndios na economia nacional, onde não eram discriminados; de tal sorte que a parcela do orçamento nela despendida divulgada girava em torno dos RUB 17 bilhões, quando deveria ser muito maior. Assim, nos dados estatísticos de 1990 (Goskomstat URSS, 1991),

quando o critério de sua agregação e divulgação foi alterado, para apresentação dos dispêndios em defesa isoladamente, o seu total indicado somou RUB 69 bilhões, representando 13,5% dos dispêndios orçamentários totais. Tomando dados de outras fontes, tabela divulgada por Duchêne (1987), por exemplo, em seu livro sobre a economia da URSS, indica que os dispêndios destinados à defesa somaram RUB 17,1 bilhões em 1984; mas sugere que devem ter sido superiores a RUB 75 bilhões, considerando os subitens não discriminados entre os dispêndios na economia nacional, incluídos eventualmente em um conta de saldos (RUB 45 bilhões) e no item medidas socioculturais (RUB 15 bilhões). A porcentagem de dispêndios com a defesa corresponderia, então, a 20,2% dos dispêndios orçamentários totais. Castells (1999), por sua vez, louvando-se em vários autores, afirma que o complexo industrial militar, no início da década de 1980, respondeu por aproximadamente dois terços da produção industrial, recebendo, juntamente com as forças armadas, de 15% a 20% do PNB soviético (*op. cit.*, p. 91, nota 60).

Trata-se de montante considerável, sabendo-se que os dispêndios orçamentários na economia nacional, que correspondem ao maior dos itens do orçamento, representaram 38,4% do total despendido em 1990; os dispêndios em educação e cultura representaram 11,7%; e os dispêndios na previdência social representaram 5,7% no mesmo ano, enquanto o orçamento apresentou um déficit de 8,1%, correspondente a 4,1% do Produto Interno Bruto (PIB) Goskomstat URSS (1991). O mais importante, porém, em relação ao complexo industrial militar, na opinião de Castells (1999), é a finalidade dos recursos a ele destinados, em outros termos, como estes recursos foram gastos: a lógica imposta pelas necessidades militares sobre o desenvolvimento tecnológico teve ampla responsabilidade pelo sucateamento dos computadores soviéticos, que não ficavam muito atrás de seus equivalentes do Ocidente em meados das décadas de 1940 e 1960, sendo um elemento fundamental no progresso conquistado pelo programa espacial soviético em seus primórdios. Em 1965, porém, sob pressão dos militares, o governo soviético resolveu adotar o modelo IBM 360 como padrão para o sistema unificado de computação do Conselho Mútuo de Coordenação Econômica (Comecom) dos países do bloco oriental, com isto adotando a transferência aberta ou velada de tecnologia do Ocidente, em vez de desenvolver tecnologia própria. Para Castells (*op. cit.*), isto levou necessariamente ao atraso tecnológico, visto que a defasagem entre o momento em que um novo computador chegava ao mercado mundial e a época em que as fábricas soviéticas estavam aptas a produzi-lo tornou-se cada vez maior em relação aos produtos fabricados com tecnologia de ponta, em especial, após a aceleração da corrida tecnológica do final dos anos 1970. O mesmo aconteceu com os programas (*softwares*). Aparentemente, os líderes soviéticos optaram por uma abordagem conservadora e livre de riscos, que resultou, paradoxalmente, em tornar a União Soviética dependente dos EUA na área fundamental da tecnologia da informação.

No que concerne ao seu isolamento, o complexo industrial militar acabou por ser responsável pelo atraso tecnológico nos setores da produção industrial civil, uma vez que a manutenção secreta de suas atividades de pesquisa e produção⁷ impediu a transferência da inovação tecnológica para os referidos setores industriais. Na realidade, cerca de 40% da produção total do próprio setor industrial militar era constituída por bens da esfera civil – tabela A2 (anexo A); o que pode ser explicado pelo fato de fazerem parte do setor três ministérios responsáveis pelo complexo de produção de maquinaria, que eram civis, mas incluíam uma produção militar muito importante (Malleret, 1992). Como corolário, os governantes da Federação da Rússia mantiveram a organização da atividade econômica e social nas chamadas *monogoroda* (cidades monoindustriais), nas quais estavam localizadas as indústrias do setor industrial militar, anteriormente responsáveis, perante a população delas, pela infraestrutura dos serviços de utilidade pública.

O que se pode concluir sinteticamente da análise é descrito a seguir:

- 1) O setor de ciência e tecnologia da URSS, no final dos anos 1990, véspera do desmantelamento do sistema soviético, a despeito do número de cientistas e pesquisadores que o compunham e dos recursos que a ele eram destinados, apresentava-se bastante atrasado em relação aos sistemas de inovação ocidentais. Este atraso, que se acentuou nas últimas décadas do sistema soviético, por conta mesmo das dificuldades econômicas enfrentadas, não é homogêneo em todas as esferas – caso das pesquisas de energia nuclear e das relacionadas com o espaço –, mas é particularmente acentuado na área da tecnologia da informação, por ter a URSS deixado de se integrar à nova revolução informacional que teve lugar a partir dos anos 1970. Este atraso é explicado, segundo diversos autores: *i*) pela incapacidade de absorção da tecnologia do exterior, por razões de ordem ideológica, tanto originadas internamente como no exterior, em ambos os casos tendo como referência a construção do sistema socialista e sua defesa; *ii*) pelo mecanismo de funcionamento do sistema soviético; e *iii*) pelas condições da prioridade concedida à pesquisa e ao desenvolvimento da tecnologia militar.
- 2) Estas causas explicam não somente o atraso do setor, mas também as características por ele assumidas: *i*) separação entre a pesquisa fundamental, a pesquisa aplicada e a produção, impedindo a interação entre os departamentos da Academia de Ciências, as instituições de pesquisa vinculadas aos ministérios e as empresas; *ii*) ausência de pesquisa no âmbito da universidade e isolamento da pesquisa tecnológica,

7. As empresas eram identificadas por sua caixa postal.

com impossibilidade de intercâmbio com a pesquisa realizada no exterior; e com a inexistência de correias de transmissão dos resultados da pesquisa tecnológica realizada no complexo industrial militar, em geral de nível mais avançado, ao setor civil; *iii*) inadequação do sistema de incentivos existente à introdução de inovações, gerando resistências dos administradores das empresas industriais; e *iv*) burocratização operacional, derivada do modo como eram tomadas as decisões sobre as pesquisas a serem realizadas e as inovações a serem introduzidas no processo de produção.

Como se verá adiante, o sistema de P&D da Rússia pós-Soviética recebeu como herança boa parte das características referidas, mesmo que o modo de funcionamento da economia soviética tenha sido radicalmente modificado com a instituição da economia de mercado.

3 A INOVAÇÃO NOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO DE LONGO PRAZO DA RÚSSIA

Desde o início dos anos 2000, a inovação como sinônimo de diversificação e modernização da Rússia constitui objeto central da estratégia de desenvolvimento do país (Pomeranz, 2009), e vem sendo reiterado como tal, especialmente depois da crise financeira de 2008-2009, que atingiu duramente a economia russa (Pomeranz, 2011a; 2011b).

O governo empreendeu, nesse sentido, uma série de iniciativas: criou as comissões de modernização junto à presidência e ao gabinete do primeiro ministro; em 2010, criou e impulsionou as atividades da Cidade de Inovação, em Skolkovo (Pomeranz, 2011a; 2011c); e definiu um pacote de medidas para melhorar o clima de investimentos do país, de sorte a torná-lo atrativo ao capital estrangeiro. Em 1º de abril de 2011, através da TV Rossiia, o primeiro ministro Putin anunciou que, em reunião da Comissão de Alta Tecnologia e Inovação, o governo decidiu criar pelo menos 25 “plataformas tecnológicas”, como mecanismos de parceria público-privada, para, com o apoio do Estado, criarem incentivo às atividades de inovação e atraírem recursos para desenvolver pesquisa científica e treinar especialistas altamente qualificados. Putin ainda anunciou, em maio do mesmo ano, a formação de uma Agência para Iniciativas Estratégicas (AIS), que deve promover um novo modelo de negócios, baseado em inovação; restringir a burocracia na administração pública e recrutar, retrainar e reter jovens profissionais russos. O jornal *Kommersant*, citando fontes governamentais, informa que a AIS deverá ser operacional em 2012, e espera-se que receba *status* ministerial, assumindo algumas das funções dos ministérios do Desenvolvimento Econômico e da Educação e Ciência (*op. cit.*).

Trata-se de iniciativas cujos resultados só deverão fazer-se sentir no médio e longo prazos, embora, em algumas regiões do país, como Tomsk, Perm e Yakutia,⁸ já estejam sendo desenvolvidos modelos de economia movida pela inovação (Pomeranz, 2011a; 2011c).

Com a perspectiva das eleições para a presidência da Federação, durante as especulações e discussões em torno da definição dos dois componentes do chamado *tandem* e antes ainda de ser definida a candidatura de Vladimir Putin, foi proposta por este a atualização do Programa Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo da Federação da Rússia até 2020.⁹ Esta proposta, na ocasião vista como forma de afirmar-se frente à de um programa de desenvolvimento elaborado para a eventual candidatura do presidente Dmitri Medvedev à reeleição, foi concretizada na formação de 21 grupos de especialistas em diferentes áreas,¹⁰ coordenados por dois conhecidos economistas de formação liberal, Iaroslav Ivanovich Kus'minov, reitor da Universidade Estatal de Pesquisa-Escola Superior de Economia, e Vladimir Aleksandrovich Mau, reitor da Academia Nacional de Economia e Serviços Estatais. O trabalho destes grupos está terminado e suas proposições estão em fase de discussão com a sociedade, em fóruns de especialistas, em fóruns regionais e com ampla consulta pela internet. O presidente Medvedev e o primeiro-ministro Putin começaram a discutir, em 19 de janeiro de 2012, a que seria a renovada estratégia de desenvolvimento de longo prazo da Federação da Rússia, até 2020, ainda não dada formal e oficialmente a público.

Entretanto, em um dos artigos (Putin, 2012) que escreveu como plataforma de sua candidatura à presidência, Putin parece ter incorporado algumas das conclusões e proposições dos trabalhos dos grupos, razão pela qual, dada a amplitude da participação de especialistas e membros dos grupos da elite empresarial e política na sua formulação, pode-se entendê-lo como expressão da referida estratégia renovada.

Não se trata, aqui, visto o objetivo deste trabalho, de analisar, em seu todo, a nova estratégia de desenvolvimento econômico apresentada, mas tão somente os aspectos diretamente relacionados à inovação como motor da modernização do país. Cabe, porém, ressaltar que, tendo como objetivo criar uma “nova economia”, a nova estratégia pressupõe e propõe medidas para a introdução de tecnologia moderna em todos os seus setores.

8 Citadas em entrevista concedida ao jornal *Vedomosti*, no final de 2010, por Anatoli Tchubais, executivo principal da corporação estatal Rosnano.

9. Doravante *Estratégia*.

10. A descrição de cada um deles, assim como alguns dos seus relatórios, estão disponíveis em: <<http://2020strategy.ru>>. O grupo 5, que se dedica à inovação, é composto por 69 especialistas, de departamentos de vários órgãos da administração estatal, empresários e cientistas; sete destes especialistas são estrangeiros, quatro deles agregados a trabalhos de pesquisa da Universidade Estatal de Pesquisa – Escola Superior de Economia. No *site*, os relatórios parciais objeto das discussões do grupo estão disponíveis somente até a última data de sua atualização.

3.1 A estratégia de desenvolvimento tecnológico e da inovação

Caracterizando o que chama de mudanças cardinais que ocorrem na economia em todo o mundo, Putin (2012) considera indispensável a inserção internacional da Rússia e, por consequência, ser importante:

assegurar o desenvolvimento estável e continuado da [nossa] economia, a máxima defesa dos [nossos] cidadãos ante os golpes das crises e, ao mesmo tempo, a rápida e constante renovação de todos os aspectos da vida econômica – da base técnico-material aos enfoques em relação à política econômica do Estado.

São vários os aspectos da nova estratégia de inovação contidos no artigo.

3.1.1 Objetivos e prioridades

Iniciando por uma análise bastante crítica da situação da tecnologia russa, Putin afirma que, a fim de superar a dependência tecnológica, a Rússia deve ocupar um lugar significativo na divisão internacional do trabalho, como detentor constante de tecnologias avançadas, pelo menos em alguns setores. Para retomar a liderança tecnológica, ele propõe selecionar prioridades cuidadosamente e apresenta, como candidatos, os setores farmacêutico, químico de alta tecnologia, materiais compósitos e não metálicos, indústria da aviação, tecnologia da informação e comunicação e nanotecnologia, além daqueles setores nos quais os russos são líderes tradicionais e não perderam a superioridade tecnológica, como a indústria atômica e o cosmos.

3.1.2 Agentes da nova estratégia

Embora na Estratégia, objeto de atualização, o setor privado já tenha sido definido como o mentor principal dela, Putin despende considerável parte de seu artigo na justificação da participação do Estado ao lado do setor privado na implementação da nova estratégia. Defendendo a necessidade de uma política industrial, ele argumenta que coube ao Estado a criação de grandes corporações estatais e *holdings* integradas verticalmente, a fim de deter a derrocada dos setores intelectualizados da indústria e conservar o potencial científico e produtivo. O objetivo desta ação foi a criação de corporações competitivas internacionalmente,¹¹ pois são elas que, na sua visão, integrando a realização de pesquisas e as perspectivas com o desenvolvimento dos seus resultados na produção, dominam os mercados mundiais das indústrias de aviação, construção naval, de tecnologia da computação, entre outras. São elas que fazem encomendas a companhias inovadoras pequenas.

Não se tratou, portanto, segundo Putin, de crescimento do capitalismo de Estado: os esforços estatais foram dirigidos à criação de possibilidades de

11. O que ocorreu no segundo mandato de Putin como presidente (2004-2008).

concorrência da Rússia em setores nos quais competem internacionalmente apenas alguns jogadores. Ademais, o governo tem planos para a reorganização das corporações criadas, com seu lançamento ao mercado, parte na forma de companhias públicas, com subsequente venda de pacotes de ações. Estes planos envolvem a Rosstekhnologhii, a Rossavtodor, a parte civil da Rossatom e uma série de outras corporações, nominalmente não referidas no artigo. Putin considera possível reduzir, até 2016, a participação do Estado em algumas companhias de matérias-primas e concluir o processo de retirada de seu capital de outras grandes companhias não produtoras de matérias-primas, que não sejam monopólios naturais, e parte do complexo de defesa. Assim, conta com uma participação ativa do capital privado russo na privatização e no posterior desenvolvimento de ativos de alta tecnologia. O Estado criará as políticas fiscais necessárias para estimular grandes empreendedores russos a despendem 3% a 5% de sua receita bruta em pesquisa e desenvolvimento. Considera, ainda, necessário procurar investidores globais, dispostos não somente a se incluir na base científico-produtiva, como também trazer suas ligações, seu lugar nos grandes mercados internacionais.

3.1.3 Políticas em relação à demanda e à oferta de tecnologia

A estratégia de inovação contemplada no artigo de Putin envolve políticas destinadas a desenvolver a procura e a oferta de inovações.

No primeiro caso, considerando que a demanda por tecnologia, por parte dos empresários, só é estimulada por meio da concorrência, seu objetivo é desenvolvê-la, basicamente, no plano internacional. Neste sentido, o próprio ingresso da Rússia na Organização Mundial do Comércio (OMC), segundo ele, deverá criar desafios a vários setores do país, que o governo procurará ajudar a enfrentar por um período transitório, de adaptação. Em outra parte do texto, Putin refere-se a políticas macroeconômicas, como a criação de um clima adequado de negócios, entre outras, indispensáveis para estímulo da demanda por inovações.

Quanto à oferta de inovações, em anos anteriores, o governo concentrou sua atenção na comercialização dos resultados da tecnologia aplicada. Mas, para um crescimento inovador sustentado da economia, é necessário que nela surjam continuamente novas ideias, produtos de elaborações fundamentais, trabalhadores criativos, prontos a criar tecnologia. Portanto, segue o argumento, o restabelecimento do caráter inovador da economia russa deve iniciar-se nas universidades, como centro de pesquisa básica e como base de quadros para o desenvolvimento inovador.

Esse ponto da argumentação constitui realmente uma novidade, pois, no sistema soviético, as universidades estavam excluídas do sistema de pesquisas. O objetivo é dispor, em 2020, de algumas universidades de classe mundial

em todo o espectro das tecnologias materiais e sociais contemporâneas. Para alcançar este objetivo, as universidades de pesquisa deverão receber para os trabalhos científicos o equivalente a 50% de seu financiamento para educação, da mesma forma que seus competidores internacionais. Ao mesmo tempo, deverá ser feita, com o apoio da comunidade de especialistas, a reestruturação de todo o setor da educação profissional.

A Academia Russa de Ciências, as principais universidades de pesquisa e os centros científicos estatais devem aprovar planos decenais de investigações fundamentais e de prospecção, cuja implementação deverá ser objeto de avaliação regular pelos contribuintes ao fisco, pelas comunidades científicas e por especialistas estrangeiros de autoridade.

Será aumentado significativamente – até 25 bilhões de rublos em 2018 –¹² o financiamento dos fundos estatais científicos que apoiam participantes de coletivos de cientistas que demonstram iniciativa. A estes, devem ser concedidas bolsas correspondentes às que recebem cientistas no Ocidente.

3.1.4 Assimilação da tecnologia importada

Trata-se da localização e criação, na Rússia, de centros de desenvolvimento tecnológico que permitam assimilar o mais rapidamente possível as tecnologias importadas e criem condições de atração de investidores estrangeiros, para produzir novas tecnologias e produtos no país, a exemplo do que já vem sendo feito com a indústria automobilística.

Existe, assim, aparentemente, todo o interesse do agora presidente eleito Vladimir Putin em uma estratégia específica para o desenvolvimento tecnológico e da inovação na Rússia. Restam algumas questões: *i)* detalhar, em medidas concretas, as diretrizes propostas, inclusive em relação a seu financiamento. Dada a vitória do partido Rússia Unida nas eleições parlamentares de dezembro de 2011, não deverão surgir dificuldades para a sua aprovação;¹³ *ii)* estabelecer o clima de confiança dos investidores internacionais, especialmente depois da mobilização política da classe média intelectualizada contra sua permanência no poder, durante a recente campanha eleitoral; e da posição independente da política externa da Rússia, não aceita pelas autoridades ocidentais, e corporificada na pessoa de Putin; *iii)* e, o que constitui a parte final deste texto, avaliar em que medida o atual sistema de ciência e tecnologia tem condições de desenvolvimento no quadro das diretrizes fixadas.

12. US\$ 828,4 milhões, à taxa de câmbio RUB/US vigente em 30 de dezembro de 2011.

13. Não há indícios de que as reivindicações da oposição a Putin, no sentido de anular as eleições, por ela consideradas fraudadas, sejam atendidas.

4 O ATUAL SISTEMA DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DA RÚSSIA

4.1 Estrutura institucional

As tabelas A.3, A.4 e A.5 (anexo A) indicam a estrutura básica do sistema. Na primeira, está descrito o número de organizações que desenvolvem atividades de P&D, por setor de atividade, e, nas outras duas, é indicado o número de pessoas ocupadas no sistema, por especialização e por nível de qualificação, respectivamente.

4.1.1 Organizações

Pode-se observar, na tabela A.3 (anexo A), uma tendência decrescente no número de organizações que desenvolvem atividades de P&D, especialmente entre 2000 e 2005, após o que, houve um relativo aumento delas até 2008, quando volta a se apresentar a tendência decrescente; o resultado é um decréscimo de 14% entre 1995 e 2010. Analisando os dados desta tabela, pode-se inferir que esta queda se deve basicamente à forte retração das organizações empresariais, cujo número caiu, de 2.345, em 1995, para 1.405, em 2010.

O relatório preparado pelo Ministério da Educação e Ciência (Prognoz, 2012), como trabalho do primeiro dos três ciclos em que foi dividida a tarefa de atualizar a Estratégia, até 2030, introduz uma classificação das organizações ocupadas com atividades de P&D, por formas de organização, que servem para observar como são compostos os setores indicados na tabela A.3 (anexo A). Segundo esta classificação, a base das atividades do setor científico na Rússia são as organizações de pesquisa científica independentes da produção e do ensino.¹⁴ Em 2007, último dado apresentado no relatório, elas representavam 51,45% do total, disputando com os *bureaux* de construção e as instituições de ensino superior, uma segunda posição de importância nesta classificação, com representação em torno de 12,5% cada uma delas. Atualizados estes dados para 2010, com base no *Anuário Estatístico Russo*, do Comitê Estatal de Estatística da Rússia (Rússia, 2011), o quadro altera-se um pouco, caindo em termos absolutos o número das organizações de pesquisa independentes – de 2.036, em 2007, para 1.840 em 2010; e dos *bureaux* de construção – de 497, em 2007, para 362 em 2010; e crescendo o número das instituições de ensino superior – de 500, em 2007, para 517 em 2010.¹⁵ Como entre 2007 e 2010 o número total de organizações que desenvolviam atividades de P&D caiu, aumentou, em termos proporcionais, a importância das organizações de pesquisa independentes (52,7%), mantendo-se como as mais importantes do sistema. Estas instituições, segundo o relatório, revelaram-se mais estáveis, diante das transformações de mercado, por diversas razões.

14. Doravante instituições de pesquisa independentes.

15. No referido relatório consta a informação, extraída de relatório de pesquisa da OCDE (2011, p. 14), de que somente 45% das instituições de ensino conduziam atividade de pesquisa científica.

Cabe, porém, ressaltar, observando que elas formavam cerca de 80% das organizações do setor estatal, que este não pode deixar de ser considerado fundamental para a sua estabilidade. Um crescimento semelhante ocorreu nestes três anos com as instituições de ensino superior, cuja participação relativa subiu para 14,8%; com isso, foi alterada, de alguma forma, ainda que somente em pequena proporção, a característica institucional herdada do sistema soviético, de “grande fraqueza de presença do ensino superior” (Prognoz, 2012, p. 14).

As instituições de pesquisa independentes constituem também a forma mais importante de organização do setor empresarial, com uma participação relativa de 43,9% do total de organizações deste, em 2007, seguidas pelas organizações das empresas industriais, com 15,2% no mesmo ano. O setor empresarial dedica-se basicamente à pesquisa aplicada e aos projetos de construção e desenvolvimento para atendimento das necessidades dos diversos setores da economia.

O referido relatório faz menção, ainda, a duas outras formas de atividade científica: os centros estatais científicos e as cidades científicas (*naukogrady*).

O sistema de centros estatais científicos foi organizado no começo dos anos 1990 para conservação e desenvolvimento das escolas científicas especializadas e das bases tecnológicas experimentais. Cabe a estes centros a execução de P&D direcionado às prioridades do desenvolvimento da ciência e da técnica e das tecnologias críticas no âmbito federal. Na ocasião da publicação do relatório, o sistema era composto por cinquenta grandes organizações científicas. A maioria é de propriedade estatal e funciona na forma de repartições públicas, empresas unitárias¹⁶ e empresas por ações, com participação estatal.

As cidades científicas também datam do período soviético (*monogroda*), e têm como objetivo concentrar o potencial técnico-científico em determinados pontos territoriais, em torno de centros de pesquisa aplicada. Muitas delas foram criadas para resolver questões relacionadas com a capacidade de defesa do país, e, segundo parecer do relatório, com base no seu potencial científico e industrial, é possível realizar um ciclo inovador completo. As organizações científicas das cidades industriais trabalham prioritariamente em pesquisas de desenvolvimento encomendadas pelo Estado.

O principal problema com que se defronta a atual estrutura das organizações que desenvolvem atividades de P&D do país, segundo o relatório, é a ausência de inter-relações entre as diversas partes que a compõem. Com isto, a cadeia de criação de produção inovadora na Rússia fica interrompida: a pesquisa fundamental não se transforma em aplicada; esta, em projetos construtivos; e estes, finalmente, em produção industrial. Os elos da cadeia estão desvinculados uns dos outros, resolvendo cada um deles suas próprias tarefas.

16. Forma de organização de empresa estatal.

4.1.2 Pessoal ocupado

O pessoal ocupado em P&D apresenta uma queda de 31% entre 1995 e 2010, bastante mais intensa que a queda no número de organizações que as realizam.

Essa queda relativa é resultado de uma tendência de queda continuada do pessoal ao longo dos anos, tal como discriminado na tabela A.4 (anexo A). Como se pode observar, esta tendência não afetou a participação relativa dos grupos de pessoal por especialização, embora os níveis de queda, entre 1995 e 2010, tenham se revelado bastante distintos: 28,9% dos pesquisadores, 41,5% dos técnicos, 33,2% do pessoal auxiliar e 25% de outras ocupações. Em termos absolutos, estas porcentagens expressam a perda de quase 150 mil cientistas e cerca de metade dos técnicos. Cabe observar que, de acordo com os dados, a grande queda verificou-se entre 1995 e 2000, período em que, além das turbulências políticas relacionadas ao processo de transformação sistêmica, a Rússia atravessou uma grande crise financeira, criando quadro de instabilidade que, agravando as condições do trabalho de pesquisa,¹⁷ favoreceu a emigração de cérebros do país. De toda forma, o quadro de pesquisadores russos manteve seu alto nível de qualificação, o que pode ser atestado pela porcentagem dos que possuem titulação (anexo A, tabela A.5), especialmente no setor das ciências naturais – mais de 40% – e nas ciências humanas – mais de 50%. Este nível de qualificação é o que distingue, de certa forma, a ciência e a pesquisa russas e lhe proporciona uma base especial para o deslanche do ciclo inovador e modernizador que está sendo proposto pelas atuais autoridades do país.

5 DISPÊNDIO E FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES DE P&D

O montante dos dispêndios russos em P&D, não obstante crescente em termos nominais, ainda é baixo em relação ao PIB, oscilando em torno de pouco mais de 1,0% (anexo A, tabela A.6). Em termos comparativos, o relatório citado (Prognoz, 2012) informa que a soma despendida pela Rússia, em 2007, foi inferior a 10,0% dos dispêndios em P&D nos EUA e representa pouco menos de 17,0% dos despendidos pelo Japão, aproximando-se somente dos dispêndios da Coreia, perto dos quais representa 65,5%. Em termos *per capita*, este dispêndio passa a ser menor que o destes países, ficando atrás de outros, como Áustria, Suécia, Alemanha, França, Noruega, Canadá, Itália e Finlândia.

A maior parte dos dispêndios é feita no setor empresarial, embora se observe, ao longo dos anos que constituem a série, uma queda da participação deles,

17. Foi visível a olhos nus, nos anos 1990, a degradação financeira paulatina das organizações da Academia de Ciências, cujas instalações foram objeto parcial de aluguel às novas empresas comerciais surgidas no processo de transformação sistêmica e cujos pesquisadores, não conseguindo subsistir com seus níveis salariais, passaram a dedicar-se a toda gama de atividades paralelas cumulativas.

de 70,8%, em 2000, para 60,5%, em 2010. Os dispêndios realizados nos outros setores apresentam, por isso, participação crescente no total destes: a do setor estatal passou de 24,4%, em 2000, para 30,9% em 2010; a das instituições de ensino superior profissional passou de 4,6% a 8,4%, praticamente dobrando no período considerado; comportamento idêntico pode ser observado nos dispêndios das organizações sem fins lucrativos, as ONCs.¹⁸

O financiamento desses dispêndios, entretanto, é basicamente provido pelo orçamento estatal, com participação crescente entre 2000 e 2010, chegando a mais de dois terços do total (anexo A, tabela A.7), cobrindo, de certa forma, o decréscimo da participação do financiamento do setor empresarial. Depois de um continuado declínio nos anos anteriores, a participação dos recursos próprios das organizações científicas alcançou, em 2010, a mesma participação que detinha em 2000: 9,1%. O financiamento por fontes externas é muito baixo e apresenta uma acentuada tendência de queda: de 12%, em 2000, para 3,6% em 2010.

O financiamento da ciência civil, feito pelo orçamento federal, oscila em torno dos 2,2% do seu total, com participação crescente no PIB (anexo A, tabela A.8). É também crescentemente direcionado à pesquisa aplicada, chegando a atingir, em 2010, cerca de dois terços do total. Esta distribuição é compensada pelo direcionamento do dispêndio em pesquisa fundamental na Academia Russa de Ciências (anexo A, tabela A.9), cujo financiamento é, da mesma forma, parcialmente realizado pelo Estado.¹⁹

A grande participação estatal no financiamento das atividades de P&D e o direcionamento crescente dos recursos para a pesquisa aplicada parecem estar vinculados à estrutura econômica que se formou no processo da transformação sistêmica, marcada por sua notável concentração. As grandes empresas, situadas nos setores de alta tecnologia, apresentam uma atividade inovadora próxima à do nível médio europeu; mas, nos últimos anos, a prioridade desta atividade afasta-se da etapa intelectual (de pesquisa científica) em direção à etapa mais prática, de introdução da inovação. As empresas de quase todos os setores preferem a compra de tecnologia incorporada, na forma de máquinas e equipamentos. Esta preferência deriva do desejo de renovar, em período mais curto, sua base técnico-material, de elevar o nível tecnológico de sua produção e rapidamente amortizar seus investimentos. O que – considerando também que, nos setores de tecnologia média e baixa, a intensidade dos processos inovadores é respectivamente 1,5 a 2 vezes e 5 vezes inferior à observada nos setores de alta tecnologia – explica, em grande medida, o predomínio da pesquisa aplicada. Por sua vez, embora dotadas de recursos financeiros e de quadros de pessoal, as grandes empresas de alta tecnologia ainda recebem um determinado apoio do Estado,

18. Organizações não comerciais, na nomenclatura utilizada na Rússia.

19. Conforme se pode observar na tabela A.8 (anexo A), o financiamento das organizações científicas é feito, em grande proporção, com recursos próprios.

sob diferentes formas (Prognoz, 2012, p. 57), como pode ser inferido dos dados das tabelas A.6 e A.7 (anexo A), que indicam as porcentagens de dispêndios e as fontes deles nos setores estatal e empresarial, embora não discriminem a composição do setor empresarial por tamanho das empresas e por intensidade de sua atividade inovadora. Assim, os dispêndios internos em P&D do setor empresarial variaram, no período considerado, em torno de 65%, enquanto seu financiamento próprio variou em torno de 20% somente; os dispêndios do setor estatal, neste mesmo período, variaram em torno dos 30%, mas os recursos do orçamento representaram mais de 65% do financiamento de P&D.

6 RESULTADOS DA ATIVIDADE TÉCNICO-CIENTÍFICA

6.1 Publicações de autores russos em revistas científicas, indexadas no Web Science

Segundo dados disponíveis (Goskomstat Russia, 2009), os autores russos publicaram 27.076 referências em revistas científicas internacionais em 2007. Em relação a autores de outras nacionalidades, em 2003, último dado disponível a respeito (Prognoz, 2012), a Rússia destaca-se nas áreas de física, química, ciências sobre a terra e cosmos, nas quais a sua participação em relação ao total dos artigos publicados em todas as áreas é superior à ocupada por pesquisadores de outras nacionalidades: 35,6% *versus* 13,9%, 27,2% *versus* 11,9% e 8,0% *versus* 5,5%, respectivamente. Esta superioridade reflete-se nos índices de especialização científica,²⁰ que foram de, respectivamente, 2,6; 2,3; e 1,5 para os referidos setores.

6.2 Solicitação e registro de patentes

O número de patentes solicitadas e registradas é indicado na tabela A.10 (anexo A). Tanto no caso das solicitações, quanto no caso dos registros das patentes, é evidente o predomínio das invenções, perfazendo somente um terço o número delas solicitado e registrado para modelos aproveitáveis e protótipos industriais. O ritmo de crescimento dos registros é mais intenso que o das solicitações, o que, ao menos temporariamente, não prejudica o crescimento do número de patentes em exercício (anexo A, tabela A.11). Existiam 259.698 patentes em exercício na Rússia em 2010, 58% a mais que em 2005, quando somaram 164.099.

6.3 Utilização de tecnologias avançadas de produção

A utilização de tecnologias avançadas de produção reflete, ainda que fracamente, os resultados da atividade de P&D realizada. Assim, além do número total utilizado ter crescido de 70.069, em 2000, para 203.330, em 2010 (190%), o período

20. Eles indicam a relação entre a participação de publicações de autores russos e o nível médio de participação mundial, em área concreta da ciência (Prognoz, 2012).

de utilização destas tecnologias tem se reduzido, indicando que teve lugar um processo de renovação nas diferentes atividades setoriais. De acordo com os dados da tabela A.12 (anexo A), entre 2000 e 2010, cresceram as porcentagens de tecnologias avançadas com período de utilização de até três anos, as quais passaram de 33,2%, em 2000, para 36,1% em 2010; enquanto, no mesmo período, reduziu-se, concomitantemente, a porcentagem de tecnologias com período de utilização superior a seis anos: de 48,8%, em 2000, para 43,3% em 2010. Em 2000, no número de todas as tecnologias avançadas, independentemente do período de sua utilização, predominava o setor de produção, acabamento e montagem, com 50,5% do total, enquanto, no setor de comunicação e gestão, este número representou apenas 19,6%. Em 2010, o predomínio do número de tecnologias avançadas fica com este último setor, dobrando sua participação no total delas (35,8%).

Dados complementares, sobre a idade das máquinas e dos equipamentos em utilização na indústria, indicam uma redução significativa da porcentagem das organizações em que eles tinham entre dezesseis e vinte anos, caindo de 17%, em 2006, para 14%, em 2010, enquanto as porcentagens das organizações em que eles tinham mais de vinte anos caiu de 38,2% para 18% no mesmo período (Rússia, 2011).

6.4 O comércio exterior de tecnologia da Rússia em 2010

Em 2010, a Rússia assinou 1.867 acordos de exportação de tecnologia, dos quais, 1.577 de propriedade russa, 96 de propriedade estrangeira e 194 de propriedade mista russa e estrangeira. Dos acordos de propriedade russa, 794 são estatais e 647, privados. O valor destes acordos somou US\$ 3.781,5 milhões, cabendo às empresas de propriedade privada US\$ 2.562,2 milhões, ou seja, 67,8% do total (anexo A, tabela A.13).

No que concerne à importação, no mesmo ano, o número de acordos realizados somou 1.943, superior, portanto, ao da exportação. Os importadores estrangeiros e os de empresas de propriedade mista russa e estrangeira são muito importantes no processo, somando os acordos por eles celebrados 1.021, 597 e 424, respectivamente, contra somente 922 acordos firmados por empresas de propriedade russa – 101 de propriedade estatal, 664 de propriedade privada e 157 de propriedade mista, estatal e privada. O valor destes acordos somou US\$ 3.167,1 milhões, cabendo aos importadores estrangeiros e aos de empresas de propriedade mista russa e estrangeira US\$ 2.113,3 milhões, ou seja, 66,7% do total. A importação privada somou US\$ 833,4 milhões, 26,3% do total, sendo insignificante a importação estatal (anexo A, tabela A.13).

No total dos acordos de exportação, 29,8% foram realizados com países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), 50% com os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic

Co-operation and Development – OECD) e 20,2% com outros. Entre os países da OECD, a Alemanha e os Estados Unidos somaram 17,9% e 14,%, respectivamente, do total exportado para o bloco. O quadro altera-se quando é considerado o valor dos acordos assinados: os países da CEI passam a representar somente 6,6%, e os da OECD, somente 21,5%, ocupando os outros 71,9%.²¹ Como países, destacam-se na OECD a República da Coreia, com 22,1% do valor dos acordos do bloco; os EUA, com 19,4%; e a Alemanha, em terceiro lugar, com 17,0%.

No total dos acordos de importação, 14,6% foram realizados com os países da CEI, 75,8% com os países da OECD e 9,6% com outros.²² Em termos de valor, os acordos realizados com os países da OECD representam 83,7%, destacando-se a participação da Alemanha (20,0% do total do bloco), os EUA (13,7%) e a Áustria (12,7%). O valor dos acordos com outros países representou 13,2% do total dos acordos de importação realizados pela Rússia (Goskomstat Russia, 2011).

7 CONCLUSÕES

O quadro apresentado sobre o sistema de P&D da Rússia apoiou-se basicamente nas informações quantitativas disponíveis e nas análises desenvolvidas no *Prognóstico do desenvolvimento científico-tecnológico da Federação da Rússia*, no longo prazo (Prognoz, 2012), que serviu também de base ao relatório da OECD, ambos referidos na seção referências deste capítulo.

As conclusões a que se chegou em muito concorrem com as apresentadas no prognóstico, na forma de pontos fortes e fracos do sistema; algumas delas, porém, foram modificadas, enquanto outras foram acrescentadas, derivadas das análises feitas no texto. O propósito foi responder, de algum modo, à sua indagação central: ser o sistema russo de ciência e tecnologia capaz de atender ao desafio da modernização posta pelas autoridades.

Começando por suas potencialidades, pode-se indicar o descrito a seguir.

- *A Rússia conserva um potencial técnico-científico de dimensões consideráveis, que se dedica a pesquisas em um amplo espectro de áreas da ciência e da técnica.* Neste particular, desempenha papel relevante a herança recebida do sistema soviético. Não obstante o choque sofrido com o processo de transformação sistêmica, que resultou em sua considerável degradação, a estrutura institucional do sistema se manteve, se recupera e até se expande com a ampliação da participação das instituições de ensino superior profissional, praticamente inexistente no sistema soviético, e a criação das chamadas organizações sem fins lucrativos (ONCs), em franco crescimento.

21. Não discriminados nos dados divulgados pelo Goskomstat Russia (2011).

22. Não discriminados nas estatísticas divulgadas pelo Goskomstat Russia (2011).

- *O sistema de ciência e tecnologia da Rússia apresenta especialização considerável em algumas áreas do desenvolvimento tecnológico, como a física, a química e as ciências da terra e do cosmos.* Isto pode ser visto pelo papel que ocupam os autores russos em publicações científicas nas áreas de tradicional capacidade da ciência existente no sistema soviético.
- *A Rússia dispõe de um significativo potencial de quadros no complexo técnico-científico.* Não obstante a redução do número de pesquisadores e especialistas em relação ao disponível no período soviético e a tendência decrescente do número de pesquisadores na década de 2000, o número de pessoas ocupadas em P&D na Rússia é um dos mais altos do mundo.
- *A Rússia tem, em algumas direções da ciência, bases científica, experimental e probatória. O complexo técnico-científico russo dispõe de um conjunto de equipamentos científicos de pesquisa que, em alguns casos, encontram-se no nível dos melhores análogos mundiais ou são únicos.* São vários os exemplos nas áreas da astrofísica, da energia nuclear, da aerodinâmica e das estações cósmicas internacionais.
- *As organizações de pesquisa científica russas e seus especialistas participam ativamente em projetos internacionais.*
- *Os dispêndios internos em P&D são menores que os dos países líderes mundiais, mas se encontram em níveis análogos aos de países como Canadá e Itália e são superiores aos níveis da Espanha, Suécia e Holanda.* Cabe destacar, neste particular, a importância do apoio estatal, expresso na participação expressiva do orçamento no financiamento das atividades de P&D, inclusive no setor empresarial.
- *Os resultados das atividades em P&D são expressivos, não só no número de artigos publicados por seus especialistas em revistas científicas mundiais como na participação crescente das invenções realizadas e patenteadas no país.* Além do mais, observa-se uma renovação de máquinas e equipamentos utilizados na indústria, com base nas tecnologias avançadas realizadas pelo sistema.
- *O sistema de P&D recebe ainda apoio do Estado na organização de formas diversas de apoio à inovação, utilizadas mundialmente.* Assim, a fim de assegurar a passagem de uma etapa do ciclo de inovação para outra, foram criados no país os seguintes elementos da cadeia inovadora: parques técnicos, centros de inovação tecnológica, complexos inovadores industriais, centros de transferência de tecnologia, cidades científicas e zonas econômicas especiais. E para cooperar com o desenvolvimento tecnológico, foram criados institutos de desenvolvimento,

que dispõem de infraestrutura financeira e territorial: a Companhia Russa de Investimentos de Risco; o Fundo Russo de Investimentos em Tecnologias de Informação e Comunicação; o Banco do Desenvolvimento; o Fundo de Cooperação para o Desenvolvimento da Pequena e Média Empresa na Esfera Técnico-Científica; e o Fundo Russo para o Desenvolvimento Tecnológico.

- *Um último elemento a incluir entre as potencialidades do sistema de ciência e tecnologia da Rússia é o largo consenso social sobre a necessidade da modernização econômica do país, e sobre a relevância que nela tem este sistema; consenso este que se expressa, inclusive, na formulação e atualização dos programas e projetos governamentais de desenvolvimento da Rússia no longo prazo, com a participação de amplo espectro de especialistas nas suas diferentes esferas de atuação.*

Essas potencialidades defrontam-se com vários problemas.

- *A baixa participação do setor empresarial no sistema; e, assim mesmo, financiada pelo orçamento. As explicações possíveis para isto são: i) o fato de as atividades de P&D concentrarem-se basicamente nas grandes empresas, de maior capacidade econômica e tecnologicamente mais avançadas, e não alcançarem intensidade nas empresas de média e baixa tecnologias; ii) a insuficiente orientação do potencial técnico-científico para as necessidades do empresariado nacional, por conta da falta de unidade da cadeia das suas organizações, a qual impede a realização do ciclo inovador, da pesquisa à produção industrial; iii) a baixa introdução de inovações nas empresas russas, mesmo que se esteja observando alguma renovação de máquinas e equipamentos no setor industrial; iv) o desejo das empresas de modernizarem-se rapidamente, que se expressa na utilização de tecnologia incorporada adquirida eventualmente do exterior; v) como corolário, o desinteresse das empresas em investimentos altos e de recuperação longa no desenvolvimento de tecnologias próprias.*
- *O desencontro entre as demandas expressas pelas empresas por inovações e o nível insuficiente de desenvolvimento tecnológico do sistema, que não permite satisfazê-las nas áreas de alta tecnologia, como a eletrônica, as telecomunicações, entre outras. Não há uma avaliação e uma definição conjuntas do Estado, dos empresários e da comunidade científica sobre as prioridades da pesquisa e da inovação a serem desenvolvidas.*
- *Inexistência de um programa específico para melhoria do quadro de pessoal do sistema, seja em relação à sua remuneração, bastante baixa, seja em relação ao seu treinamento. Neste particular, não se conhecem, inclusive, programas específicos de treinamento para suprir a falta de pessoal qualificado nos setores de P&D das empresas.*

- *O funcionamento ineficaz das instituições criadas para apoio à atividade de inovação.* Assim, dos oitenta parques tecnológicos existentes, somente dez trabalham efetivamente; além disso, sua regulamentação financeira e fiscal não leva em conta a eficácia da sua atividade, ficando as empresas neles instaladas em média dez anos, quando a média internacional gira em torno de dois a três anos. As corporações criadas com recursos estatais para assegurar o crescimento intensivo da inovação não estão dando os resultados esperados: a Cia. Russa de Capital de Risco, em 2007, formou somente dois dos doze fundos previstos e coinvestiu em somente seis projetos; a Corporação Russa de Nanotecnologia, até meados de 2008, tinha financiado somente um projeto, tendo recebido 455 solicitações de financiamento. É preciso, entretanto, considerar que a ineficácia destas corporações está associada a seu surgimento recente, devendo, provavelmente, ajustar seu processo de solidificação e crescimento ao próprio processo de implementação dos programas de ciência e inovação em discussão.
- *Os diversos programas do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento das Pequenas Empresas na esfera técnico-científica não dispõem de suficientes recursos financeiros e administrativos. Da mesma forma, os institutos destinados a estimular a demanda das empresas médias e grandes por inovações não cumprem esta tarefa:* o Banco do Desenvolvimento apoia somente alguns projetos isolados em determinados setores; o Fundo Russo para o Desenvolvimento Tecnológico tem poucos recursos – 1,5% a 4,0% dos dispêndios do orçamento estatal na ciência civil –, e o procedimento para obtenção deles é altamente burocratizado.
- *A incompleta base normativa legal.* Não estão definidos os direitos da propriedade intelectual, especialmente dos projetos financiados pelo Estado; são incompletos a legislação sobre propriedade e falência e o funcionamento do sistema legal e jurídico, o que não estimula as empresas russas a empreenderem a produção de bens de alta tecnologia.
- *A ausência de fontes de capital, por conta das barreiras legais à inclusão do sistema bancário no financiamento dos investimentos de risco.*
- *O atraso em relação ao nível de desenvolvimento tecnológico internacional, resultante, basicamente, da multiplicidade dos níveis tecnológicos que caracterizam a economia russa.*
- *A existência de barreiras políticas e econômicas nos países ocidentais para o aproveitamento de sua tecnologia pelas empresas russas.* Elas se manifestam tanto em instrumentos legais, quanto nas dificuldades para a realização de fusões com empresas russas, dificultando a obtenção efetiva de tecnologias avançadas.

As conclusões apresentadas configuram-se em um amplo diagnóstico da evolução e situação presente do sistema de ciência e tecnologia da Rússia. Para aproveitar o potencial dele, torná-lo eficiente e direcioná-lo para objetivos prioritários frente às tarefas de modernização impostas pela estratégia de desenvolvimento econômico de longo prazo do país, é necessário enfrentar e solucionar os problemas com que se defronta, tal como foram também apresentados nas conclusões.

Para isso, o Ministério da Educação e da Ciência, no mesmo relatório (Prognoz, 2012), apresenta os elementos que definiam, na ocasião de sua elaboração, os termos deste enfrentamento: *i*) definição das condições necessárias para elaborar e implementar uma gestão do sistema capaz de eliminar a ineficiência de sua operação, basicamente recursos e gestão; *ii*) política de desenvolvimento do sistema, definindo prioridades com a participação dos seus sujeitos – Estado, empresariado, comunidade científica – e considerando os avanços da tecnologia no plano internacional e o papel nele desejado para a Rússia; *iii*) criação de corretores tecnológicos, que devem interligar, em uma única lógica, a implementação de iniciativas de longo prazo e de criação da base tecnológica do desenvolvimento futuro; *iv*) proposição de projetos-VIP, megaprojetos setoriais, orientados para a criação de novas tecnologias e protótipos de produtos situadas além das fronteiras tecnológicas, como forma capaz de assegurar resultados concretos para o potencial de desenvolvimento tecnológico de longo prazo; e *v*) garantia de condições institucionais para estimular empreendedores internacionais a utilizarem o potencial científico e tecnológico russo e propiciar ampla cooperação entre os sistemas de inovação russo e internacional.

Não cabe, nos limites deste texto, discutir os detalhes dessa apresentação, bem como as tarefas que define para o setor estatal e a colaboração do empresariado, para implementar a política traçada, inclusive para cada setor da atividade econômica. Mesmo porque, em documentos mais recentes, divulgados pelas altas autoridades do país, são reafirmadas suas intenções e definidas as suas prioridades para o desenvolvimento do sistema de P&D, e estão em andamento estudos mais recentes, no âmbito da atualização do Programa de Desenvolvimento de Longo Prazo da Rússia até 2030, que têm por objetivo definir a estratégia e os programas deste desenvolvimento.

O que pode ser dito, visando responder à questão do texto, é que, tanto em termos de sua estrutura institucional quanto da disposição das autoridades estatais e da comunidade científico-tecnológica, assim como de parcela do empresariado, de enfrentar os problemas nela existentes, o sistema parece capaz de atender ao desafio da modernização do país.

Cabe, porém, fazer duas ressalvas, a título de precaução. A primeira diz respeito às próprias condições de desenvolvimento da economia, plenas das incertezas

que caracterizam o desenrolar da crise econômico-financeira internacional e que podem, de alguma maneira, afetá-las no médio prazo. Por um lado, a Europa é mercado privilegiado dos principais produtos de exportação da Rússia, da qual dependem os recursos fiscais do Estado russo; e a elevação dos preços do petróleo e do gás, derivada das crises políticas no Oriente, pode não compensar a queda eventual do volume exportado, por causa da redução de sua demanda devido à crise. Por outro lado, a determinação da política econômica interna, no sentido de manter os gastos sociais e de defesa, também não pode deixar de ser considerada como problema para a destinação dos recursos necessários à implementação do programa de desenvolvimento do setor científico e tecnológico, uma das condições definidas no relatório referido para este fim.²³ Ainda que haja a convicção das autoridades de que o modelo de desenvolvimento econômico assentado nas exportações de energia está superado e que a atualização tecnológica e a diversificação estrutural da economia é que constituem a base do novo modelo a ser construído.

A segunda ressalva diz respeito ao quadro político interno no país, provocado pelas exigências de parcela considerável da população, especialmente da classe média intelectualizada que se formou nos últimos dez ou quinze anos, para que a modernização alcance também o sistema político, com sua ampla reestruturação democrática. A abertura proporcionada pelas iniciativas do presidente Medvedev e os programas do então candidato Putin nesta direção foram considerados insuficientes, focando-se as referidas exigências na não aceitação da eleição de Putin.

Essa já foi, porém, aceita, uma vez declarados oficialmente os resultados do pleito; e a oposição e o novo governo revelam-se preliminarmente dispostos ao diálogo e à negociação, no sentido do atendimento das reivindicações dos manifestantes nas ruas durante a campanha eleitoral. Resta verificar como se dará este processo e em que medida seu desenrolar permitirá eliminar a instabilidade política e criar o clima propício à indução dos investimentos privados desejados para o desenvolvimento da inovação, como propulsor do desenvolvimento econômico do país.

Cabe, ainda, acrescentar os problemas relativos à política externa, expressos na desconfiança dos meios políticos ocidentais a Putin e suas posições na política internacional; e na vigência da conhecida lei Jackson-Vanick, de 1974, proibindo a realização de negócios com a URSS – estendida à Rússia pós-soviética em sua execução –, a despeito da pressão crescente nos Estados Unidos para a sua revogação.²⁴

23. Segundo Kus'minov, um dos coordenadores dos grupos de estudo para atualização da Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo da Rússia, a estimativa dos gastos com as promessas de Vladimir Putin, em seus programas pré-eleitorais, não devem ultrapassar 1,5% a 2% do PIB (Vedomosti, 2012).

24. Pode citar como exemplos: i) a declaração do vice-presidente John Biden, em sua visita a Moscou, em 2011, de que seria urgente que a administração Obama revogasse a Lei Jackson-Vanick, ressaltando a importância de aprofundar a colaboração econômica e comercial entre Moscou e Washington (The New York Times, Johnson's Russia List, n. 46, de 14 de março de 2011, tópico 26); tópico 26e). ii) artigo mais recente de Mark Adomanis (2012), publicado na revista *Forbes*, no qual o principal argumento é de que os fatores que levaram à sua promulgação já não existem.

REFERÊNCIAS

ADOMANIS, M. It's time to end the Jackson-Vanik Amendment. **Forbes**, 15 Mar. 2012.

BOLSHAIA SOVIETSKAIA ENTSIKLOPEDIA [Grande Enciclopédia Soviética]. **Nauka**. Nauchno-Tekhnicheskii Potentsial SSSR. [Ciência. Potencial Técnico-Científico da URSS]. [S.l.]: Rubricon, 2001a. Disponível em: <<http://bse.sci-lib.com/article107001.html>>.

_____. **Vneshnaia Politika SSSR** (Política Externa da URSS). [S.l.]: Rubricon, 2001b. Disponível em: <<http://dic.academic.ru/dic.nsf/170552/%D0%A1/D0%A1/D0%A1/D0%A0>>.

BYSTROVA, I. **Russian Military-Industrial Complex**. University of Helsinki. Alekxantieri Papers, 2/2011.

CASTELLS, M. A crise do estatismo industrial e o colapso da União Soviética. *In*: _____. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. v. 3. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DYMOV, V. V. **Referat po istorii: Otechestvennaia Nauka i Tekhnika v 20ix – 30ix godov** [Relatório sobre história: ciência e técnica nos anos 20 e 30]. Ufimskii Gocydarstvennii Aviatsionnii Universitet. Ministersvo Obrazovania i Nauki R.F. [Universidade Estatal de Aviação de Ufa. Ministério de Educação e Ciência da Federação da Rússia]. 2004. Disponível em: <<http://www.studfiles.ru/dir/cat7/subj258/file12339/view124414.html>>.

DUCHÊNE, G. **L'Économie de l'URSS**. Paris : La Découverte, 1987.

EFREMENKO, D. V. **Vvedenie v Otsenki Tekhniki** [Introdução à Avaliação da Técnica]. Russkii Gumanitarskii Internet-Universitet [Universidade-Internet Russa de Humanidades]. 2002. Disponível em: <http://read.newlibrary.ru/read/efremenko_d_v_/page0/vedenie_v_ocenku_tehniki.html>.

GOSKOMSTAT URSS. **Narodnoe Khoziaistvo SSSR v 1990 g** [A economia nacional da URSS em 1990]. Moskva, Izdatelstvo Financy i Statistiki, 1991.

GOSKOMSTAT RUSSIA. **Narodnoe Khoziaistvo R. F. 2004**. [A economia nacional da Federação da Rússia em 2004]. Moskva. Ofitsial'no(i) Statisticheskoi Informatsii, 2004.

_____. **Indikatory Nauki:2009**. (Coletânea de Dados Estatísticos). Disponível em: <http://www.gks.ru/doc_2009/nauka/ind_nauki2009.pdf>.

_____. **Rossiiskii Statisticheskii Ejegodnik 2011** [Anuário Estatístico Russo 2011]. Moskva, 2011.

HILL, M. **Soviet Advanced manufacturing technology and western export controls**. Great Britain: Averbury the Academic Publishing Group, 1991.

KONSPEKTY LEKTSII. [Resumos de Aulas] **Konspekt Po Istorii**. Sotsial'noo Ekonomicheskovo Rasvitiia SSSR v 1953-1964 gg. [Resumo de história. Desenvolvimento Econômico-social da URSS nos anos de 1953-1964]. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <http://konspekty.ucoz.ru/publ/istoria/socialnoe_ekonomicheskoe_razvitiie_SSSR_v_1953_1964_gg/2-1>.

KULIK, V. A. **Gosudarstvennaia Nauchno-Tekhnicheskaiia Politika SSSR v 1980-1991 godakh** [Política Técnico-Científica da URSS nos anos 1980-1991]. Moskva: Nauchnaia Elektronnaia Biblioteka. Istoricheskii Nauki. Otechesvennaia Istorii. [Biblioteca Científica Eletrônica. Ciências de História. História da Pátria], 2010. Disponível em: <<http://www.dissercat.com/content/gosudarstvennaya-nauchno-tekhnicheskaya-politika-sssr-v-1980-1991-gg>>.

MALLERET, T. **Conversion of the defense industry in the former Soviet Union**. New York: Institute for East-West Security Studies, 1992.

OCDE – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Reviews of Innovation Policy: Russian Federation**, 2011.

PARROT, B. **Politics and technology in the Soviet Union**. Cambridge: The MIT Press, 1985.

POMERANZ, L. **Transformações sistêmicas e privatização na Rússia**. São Paulo: USP, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 1995.

_____. A estratégia recente de desenvolvimento econômico-social da Rússia. *In*: CARDOSO JR, J. C.; ACIOLY, L; MATIJASCIC, M. **Trajetórias Recentes de desenvolvimento: estudo de experiências internacionais selecionadas**. Tomo 2. Brasília, Ipea, 2009.

_____. Temas centrais sobre a política externa da Rússia. **Política externa**, São Paulo, v. 16, n. 1, jun./ago. 2007.

_____. Rússia: mudanças na estratégia de desenvolvimento pós-crise? *In*: PINELI ALVES, A. (Org.). **Uma longa transição**. Vinte anos de transformações na Rússia. Brasília: Ipea, 2011a.

_____. Os condicionantes políticos de uma nova estratégia de desenvolvimento econômico da Rússia. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 7, jul.-set. 2011b.

_____. **Skolkovo**. A implantação do processo de inovação e modernização da economia russa. Brasília: Ipea, 2011c. (Nota técnica). No prelo.

PROGNOZ. Prognoz nauchno-tekhnologicheskovo razvitiia Rossiiskoi Federatsii na dolgosrochnuiu perspektivu (Prognóstico do desenvolvimento técnico-

científico da Federação da Rússia na perspectiva de longo prazo). 2012 Disponível em: <http://www.hse.ru/data/2012/06/04/1252064763/_files_materials_5053_prog.ntr.pdf>. Pervyi tsikl>.

PUTIN, V. V. Nam nujna novaia ekonomika [Precisamos de uma nova economia]. **Vedomosti**, Moskva, 30 jan. 2012. Disponível em: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/1488145/o_nashikh_ekonomicheskikh_zadachakh>.

REFERENCE FOR BUSINESS. Coordinating Committee for Multilateral Export Controls and the Wassenaar Arrangement. In: _____. **Encyclopedia for business**. 2d Ed. 2012. (Verbete). Disponível em: <<http://www.referenceforbusiness.com/encyclopedia/Con-Cos/Coordinating-Committee-for-Multilateral-Export-Controls-and-the-Wassenaar-Arrangement.html>>.

VEDOMOSTI. **Johnsons Russia List**, n. 46, 11 mar. 2012, tópico 6. Disponível em: <<http://archive.constantcontact.com/fs053/1102820649387/archive/1109503069319.html>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GOKHBERG, L.; AGAMIRZIAN. I. Bezal'ternativnost Innovatsii 1 [Não há alternativas à inovação 1]. **Polit.ru**, 13 jul. 2011. (Reunião com Natália Demina). Disponível em: <<http://www.polit.ru/article/2011/07/13/gokhberg1/>>.

_____. **Besal'ternativnost innovatsii 2** [Não há alternativas à inovação 2]. **Polit.ru**, 13 jul. 2011. (Reunião com Natália Demina). Disponível em: <<http://www.polit.ru/article/2011/07/13/gokhberg2/>>.

HEWETT, E. A. **Reforming the Soviet Economy**. Washington: The Brookings Institution, 1988.

NOVE, A. **An economic history of the USSR**. 3d ed. England: Penguin Books, 1992.

THORNTON, J. A.; LINZ, S. J. **A preliminary analysis of the supply of innovation: the relevance of interview evidence to Perestroika**. University of Washington, Michigan State University. Soviet Interview Project., Nov. 1988. (Working Paper, n. 55).

_____. **A preliminary analysis of the demand for innovation: evidence from the Soviet Interview Project**. University of Washington, Michigan State University. Soviet Interview Project, Nov. 1988. (Working Paper, n. 56).

ANEXO

ANEXO A

TABELA A.1

Dispêndios do orçamento e de outras fontes em ciência – URSS
 (Em % do PNB)

Anos	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Dispêndios	4,0	4,2	4,5	4,8	5,1	4,6	5,0

Fonte: Goskomstat URSS (1991).

TABELA A.2

Participação de empresas militares na produção de bens de uso civil
 (Em % do total)

	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Aço	10,4	8,6	7,8	8,4	7,7	-	-	-
Máquinas-ferramentas	-	14,0	14,0	14,0	13,0	-	-	-
Tratores	12,5	13,2	14,0	15,0	15,0	-	-	-
Automóveis	-	10,5	9,6	10,2	12	-	-	-
Motocicletas	72,6	68,7	67,6	63,7	62,5	-	57,0	61,0
Refrigeradores	48,2	48,2	48,2	48,3	-	-	-	-
Televisores	-	-	-	-	100	-	-	-
Rádios	100	100	100	100	100	100	100	100
Câmeras	-	100	100	100	100	100	-	-
Bens de consumo	-	-	-	14,0	16,5	21,0	-	-
Reprodutores de vídeo	-	-	-	100	100	100	100	100
Computadores pessoais	-	-	-	-	90,0	90,0	95,0	-

Fonte: Malleret (1992).

TABELA A.3

Número de organizações de P&D por setor de atividade – Rússia

Anos	Total	Índice	Estatal	% sobre o total	Empresarial	% sobre o total	Instituições de ensino superior	% sobre o total	ONC	% sobre o total
1995	4.059	100	1.193	29,4	2.345	57,8	511	12,6	10	0,2
2000	4.099	101	1.247	30,4	2.278	55,6	526	12,8	48	1,2
2005	3.566	88	1.282	36,0	1.703	47,8	539	15,0	42	1,2
2006	3.622	89	1.341	37,0	1.682	46,4	540	14,9	59	1,6
2007	3.957	97	1.483	37,5	1.742	44,0	616	15,6	116	3,2
2008	3.666	90	1.429	39,0	1.540	42,0	603	16,4	94	2,6
2009	3.536	87	1.406	39,8	1.446	40,9	603	17,0	81	2,3
2010	3.492	86	1400	40,1	1.405	40,2	617	17,7	70	2,0

Fonte: Goskomstat Russia (2011).

TABELA A.4
Pessoal ocupado em P&D – Rússia

Anos	Total	Índice	Pesquisadores	% sobre o total	Técnicos	% sobre o total	Pessoal auxiliar	% sobre o total	Outros	% sobre o total
1995	1.061.044	100	518.690	48,9	101.371	9,6	274.925	25,9	166.058	15,7
2000	887.729	84	425.154	47,9	75.184	8,5	240.506	27,1	146.085	16,5
2005	813.207	77	391.121	48,1	65.982	8,1	215.555	26,5	140.549	17,3
2006	807.066	76	388.939	48,2	66.031	8,2	213.579	26,5	138.517	17,2
2007	801.135	75	392.849	49,0	64.569	8,1	208.052	26,0	135.665	16,9
2008	761.252	72	375.804	49,4	60.218	7,9	194.769	25,6	130.461	17,1
2009	742.433	70	369.237	49,7	60.045	8,1	186.995	25,2	126.156	17,0
2010	736.540	69	368.915	50,1	59.276	8,1	183.713	24,9	124.636	16,9

Fonte: Goskomstat Rússia (2011).

TABELA A.5
Nível de qualificação dos pesquisadores por área científica – Rússia

Anos	Total		Ciências naturais		Ciências técnicas		Ciências médicas		Ciências humanas	
	Pesquisadores	% com titulação	Pesquisadores	% com titulação	Pesquisadores	% com titulação	Pesquisadores	% com titulação	Pesquisadores	% com titulação
1995	518.690	22,45	114.335	42,89	342.906	11,35	16.781	58,96	44.668	41,64
2000	425.954	24,86	99.834	46,70	274.955	11,89	15.539	64,80	35.626	46,40
2005	391.121	25,42	91.570	47,73	249.358	11,3	15.672	67,04	34.521	49,37
2008	375.804	26,89	91.117	47,96	232.463	11,66	16.713	68,23	35.511	53,03
2009	369.237	27,43	89.856	49,20	227.403	11,64	16.652	69,30	35.326	53,95
2010	368.915	28,49	89.375	51,37	224.641	11,52	16.516	69,75	38.383	56,79

Fonte: Goskomstat Rússia (2011).

Obs.: as titulações *doctor* e *candidat nauk* equivalem aproximadamente ao doutorado brasileiro. *Doctor* constitui um nível superior ao *candidat nauk*, podendo ser aproximadamente equivalente ao nível da livre docência brasileira. Na soma dos dois, coube aos pesquisadores com nível de *candidat nauk*, 83,4%, em 1995; 79,28%, em 2000; 76,46%, em 2005; 75,12%, em 2008; 75,02%, em 2009, e 74,5%, em 2010.

TABELA A.6
Dispêndios internos em P&D por setor de atividade – Rússia
(Em preços correntes)

Anos	Milhões de RUB	Total (% do PIB)	Participação relativa de cada setor			
			Estatal	Empresarial	Instituições de ensino superior	ONC
2000	76.697,10	1,05	24,4	70,8	4,6	0,2
2005	230.785,20	1,07	26,1	68,0	5,8	0,1
2006	288.805,20	1,07	27,0	66,7	6,1	0,2
2007	371.080,30	1,12	29,1	64,2	6,3	0,4
2008	431.073,20	1,04	30,1	62,9	6,7	0,3
2009	485.834,30	1,25	30,3	62,4	7,1	0,2
2010	523.377,20	1,16	30,9	60,5	8,4	0,2

Fonte: Goskomstat Rússia (2011).

TABELA A.7
Fontes do financiamento dos dispêndios internos em P&D
 (Em milhões de RUB correntes)

Anos	Orçamento		Recursos próprios das org. científicas		Setor empresarial		Outros ¹		Fontes externas		Total
	Milhões de RUB	% sobre o total	Milhões de RUB	% sobre o total	Milhões de RUB	% sobre o total	Milhões de RUB	% sobre o total	Milhões de RUB	% sobre o total	
2000	41.190,90	53,7	6.947,20	9,1	14.326,20	18,7	5.060,40	6,6	9.172,40	12,0	76.697,10
2005	140.463,80	60,9	20.743,80	9,0	47.759,80	20,7	4.289,90	1,9	17.528,00	7,6	230.785,20
2006	173.482,40	60,1	25.599,20	8,9	56.939,90	19,7	5.583,30	1,9	27.200,50	9,4	288.805,20
2007	228.449,20	61,6	30.555,80	8,2	77.491,60	20,9	7.787,90	2,1	26.795,80	7,2	371.080,30
2008	272.098,80	63,1	35.855,10	8,3	89.959,70	20,9	7.536,70	1,8	25.622,80	5,9	431.073,20
2009	315.928,70	65,0	35.312,30	7,3	94.529,90	19,5	8.657,20	1,8	31.406,10	6,5	485.834,30
2010	360.334,20	68,9	47.407,60	9,1	85.863,30	16,4	11.204,70	2,1	18.567,50	3,6	523.377,30

Fonte: Goskomstat Rússia (2011).

Nota: ¹ Compreende recursos de fundos não orçamentários, recursos das instituições de ensino superior profissional e recursos de organizações privadas não comerciais (ONS).

TABELA A.8
Financiamento da ciência por recursos do orçamento federal – Rússia
 (Em milhões de RUB correntes)

Anos	Milhões de RUB	Pesquisa fundamental (% sobre o total)	Pesquisa aplicada (% sobre o total)	% do total	
				Sobre o orçamento	Sobre o PIB
2005	76.909,30	41,6	58,4	2,19	0,36
2006	97.363,20	43,9	56,1	2,27	0,36
2007	132.703,40	41,3	58,7	2,22	0,40
2008	162.115,90	43,0	57,0	2,14	0,39
2009	219.057,60	38,0	62,0	2,27	0,56
2010	237.656,60	34,6	65,4	2,35	0,57

Fonte: Goskomstat Rússia (2011).

TABELA A.9
Dispêndios internos em P&D na Academia Russa de Ciências por tipo de ciência – Rússia
 (Em milhões de RUB correntes)

Anos	Dispêndios totais ACR		Pesquisa fundamental (% sobre o total ACR)	Pesquisa aplicada (% sobre o total ACR)	Desenvolvimento (% sobre o total ACR)
	Milhões de RUB	% sobre o total de academias			
2000	7.057,80	81,5	73,8	14,2	12,0
2005	23.557,60	79,1	78,0	13,5	8,5
2006	31.780,90	80,0	77,0	13,1	9,9
2007	41.308,60	79,2	78,8	12,3	8,9
2008	53.072,40	80,9	81,9	10,6	7,5
2009	57.876,30	77,8	82,6	10,7	6,7
2010	60.061,00	79,5	80,1	13,1	6,8

Fonte: Goskomstat Rússia (2011).

TABELA A.10
Solicitação e registro de patentes

Solicitações								
Anos	Invenções		Modelos aproveitáveis		Protótipos		Total	Índice
	Número	% sobre o total	Número	% sobre o total	Número	% sobre o total		
2000	28.688	80,6	4.631	13,0	2.290	6,4	35.609	100
2005	32.254	70,7	9.473	20,8	3.917	8,6	45.644	128
2006	37.691	72,8	9.699	18,7	4.385	8,5	51.775	145
2007	39.439	72,6	10.075	18,5	4.823	8,9	54.337	153
2008	41.849	72,7	10.995	19,1	4.711	8,2	57.555	162
2009	38.564	72,1	11.153	20,9	3.740	7,0	53.457	150
2010	42.500	72,3	12.262	20,9	3.997	6,8	58.759	165

Registros								
Anos	Invenções		Modelos aproveitáveis		Protótipos		Total	Índice
	Número	% sobre o total	Número	% sobre o total	Número	% sobre o total		
2000	17.592	75,4	4.098	17,6	1.626	7,0	23.316	100
2005	23.390	70,7	7.242	21,9	2.469	7,4	33.101	142
2006	23.299	65,6	9.568	26,9	2.675	7,5	35.542	152
2007	23.028	62,6	9.757	26,5	4.020	10,9	36.805	158
2008	28.808	68,3	9.673	23	3.657	8,7	42.138	181
2009	34.824	69,0	10.919	21,6	4.766	9,4	50.509	217
2010	30.322	68,2	10.581	23,8	3.566	8,0	44.469	191

Fonte: Goskomstat Russia (2011).

TABELA A.11
Patentes em exercício – Rússia

Anos	Total de patentes	Índice	Invenções		Modelos aproveitáveis		Protótipos	
			Número	% sobre o total	Número	% sobre o total	Número	% sobre o total
2005	164.099	100	123.089	75,0	28.364	17,3	12.646	7,7
2006	171.536	104	123.882	72,2	33.033	19,3	14.621	8,5
2007	180.721	110	129.910	71,9	35.082	19,4	15.729	8,7
2008	206.610	126	147.067	71,2	41.092	19,9	18.451	8,9
2009	240.835	147	170.264	70,7	48.170	20,0	22.401	9,3
2010	259.698	158	181.904	70,0	54.848	21,1	22.946	8,9

Fonte: Goskomstat Russia (2011).

TABELA A.12
Anos de utilização da tecnologia avançada (2000 e 2010)

	2000							
	Total	% sobre o total	Até 3	% sobre o total	Entre 4 e 6	% sobre o total	Mais de 6	% sobre o total
Total	70.069	100,0	23.271	33,2	12.538	18,0	34.160	48,8
Projetos e <i>engineering</i>	14.385	20,5	7.829	54,4	3.252	22,6	3.304	23,0
Produção, acabamento e montagem	35.408	50,5	6.616	18,7	4.035	11,4	24.757	69,9
Comunicação e gestão	13.713	19,6	6.600	48,1	3.850	28,1	3.263	23,8
Outros ¹	6.563	9,4	2.226	33,9	1.501	22,9	2.836	43,2
	2010							
	Total	% sobre o total	Até 3	% sobre o total	Entre 4 e 6	% sobre o total	Mais de 6	% sobre o total
Total	203.330	100,0	73.380	36,1	41.828	20,6	88.122	43,3
Projetos e <i>engineering</i>	56.130	27,6	20.164	35,9	12.525	22,3	23.441	41,8
Produção, acabamento e montagem	55.438	27,3	16.730	30,2	8.882	16,0	29.826	53,8
Comunicação e gestão	72.798	35,8	28.656	39,4	16.705	23,0	27.437	37,7
Outros ¹	18.964	9,3	7.830	41,3	3.716	19,6	7.418	39,1

Fonte: Goskomstat Rússia (2011).

Nota: ¹ Compreende operações de carga e descarga; transporte de materiais e detalhes, aparelhagem de controle automatizado, sistemas de produção de informação, gestão integrada e controle.

TABELA A.13
Comércio exterior de tecnologia por forma de propriedade das organizações – Rússia

	Exportações		Importações	
	Acordos comerciais		Acordos comerciais	
	Número	Milh. US\$	Número	Milh. US\$
Total	1867	3.781,50	1943	3.167,10
Propriedade russa	1577	3.529,90	922	1.053,70
Estatal	794	907,20	101	82,00
Privada	647	2.562,20	664	833,40
Mista	136	60,50	157	138,30
Propriedade estrangeira	96	115,20	597	801,70
Mista russo estrangeira	194	136,50	424	1.311,60

Fonte: Goskomstat Rússia (2011).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Hebert Rocha de Jesus

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



AUTORES

André Gustavo de Miranda Pineli Alves
Angelo Segrillo
Franklin Serrano
Gabriel Pessin Adam
Lenina Pomeranz
Numa Mazat