



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

OCCASIONAL PAPER N.º 32

As eleições presidenciais na Rússia: continuidade na mudança

*Maria Raquel Freire, PhD, professora de Relações Internacionais na Faculdade de
Economia da Universidade de Coimbra e*

*Licinia Simão, doutoranda em Relações Internacionais na Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra*

As eleições presidenciais na Rússia a 2 de Março de 2008 assumiram claramente contornos de “continuidade na mudança”. A eleição de Dmitry Medvedev vem reforçar este argumento, aparentemente implicando mudança, mas substancialmente dando continuidade ao “Putinismo”. Este artigo analisa as eleições de 2 de Março, incluindo o período de campanha, os candidatos e os resultados. Além do mais, traça o contexto mais amplo, quer em termos de políticas domésticas, quer de política externa, em que este acto eleitoral se enquadra: o contexto doméstico e o “Putinismo” como um estilo muito próprio de governação, e as linhas de actuação externa da Rússia, com uma série de desafios na agenda. Este constitui o cenário mais amplo necessário à compreensão da encenação que teve o seu máximo na estreia de domingo, com a ida dos russos às urnas.

A Rússia de Putin (2000-2008): do pragmatismo ao realismo assertivo

Em termos internos, o curso da Rússia nos dois mandatos de Putin revelou um cariz ascendente em termos da densidade de políticas e acções, com uma política pragmática de reconhecimento dos limites e possibilidades da Rússia a dar gradualmente lugar a um realismo assertivo no segundo mandato. Este resulta essencialmente da consolidação da situação interna de ordem e estabilidade, e do crescimento económico que a Rússia tem vivido nos últimos anos.

Muito genericamente, Putin introduziu um conjunto de reformas a diferentes níveis, pautadas pelo princípio de centralização como equivalente a ordem. A nomeação de governadores passou a ser feita pelo presidente, recuperando uma lógica de lealdade que assegura a convivência com as directrizes do Kremlin; a nível económico houve uma inversão clara das políticas de Boris Ieltsin, retomando-se a política de nacionalização de empresas em áreas vitais para o Estado (o controlo estatal monopolista do gás e petróleo na Rússia é aqui um bom exemplo). Com elevada rentabilidade, esta política económica acabou por constituir uma fonte essencial de rendimento que tem permitido o curso das reformas no sector de segurança, com uma forte componente militar. Curiosamente, a par do ensaio de novas tecnologias e equipamentos, Putin recuperou as grandes paradas militares na Praça Vermelha, bem ao estilo soviético. Este alinhamento traduz os objectivos subjacentes à estratégia de Putin, no que concerne estabilidade e desenvolvimento, usando como instrumentos o autoritarismo e a centralização. Isto resulta na chamada “democracia de gestão”, como uma mistura de vários ingredientes, e que se tem revelado uma forma de governação de sucesso. Autoritarismo governamental e restrições a liberdades fundamentais, incluindo controlo dos *media* e repressão (legitimados pelo discurso de combate à corrupção e aos interesses oligarcas), a par de ordem interna e investimentos sociais, em grande medida resultante dos negócios energéticos, tem permitido apoio popular às políticas de Putin. De facto, as melhorias sociais e das condições de vida das populações, com um crescimento económico anual a rondar os 8-9%, têm permitido a Putin uma base sólida de apoio.

Está assim traçado em termos gerais o contexto interno onde as eleições presidenciais de domingo tiveram lugar. Um contexto onde o “Putinismo” se afirmou como um estilo muito próprio de liderança, carregado de força política no que concerne o apoio popular e o curso afirmativo da Rússia, traduzido num realismo assertivo com objectivos muito concretos, quer relativos às políticas internas, quer à política externa, tema desenvolvido mais adiante.

As eleições de 2 de Março: o último acto de uma encenação architectada no Kremlin

Nas suas últimas intervenções enquanto presidente da Federação Russa, seja no último discurso oficial à nação, aquando da apresentação da “Estratégia de Desenvolvimento até 2020” no Conselho de Estado do Kremlin (Fevereiro 2008), e mesmo em conferências de imprensa, o tom e a postura de Vladimir Putin assemelham-se mais a um líder prestes a assumir funções, do que propriamente a um presidente que as cessa em Maio próximo. Putin tem identificado os principais limites da sua governação, embora sublinhando claramente que todos os seus objectivos foram atingidos, definindo como os legados mais difíceis destes anos a existência de uma burocracia ineficaz e corrupta, inflação elevada e uma força militar limitada. Propõe, por isso, inverter estes problemas e apela a uma aposta no “potencial humano” e na educação. Estes foram aliás os temas preferidos pelo candidato apoiado pelo actual presidente, Dmitry Medvedev.

O período de campanha eleitoral revelou-se um processo algo conturbado, desde o seu início. A não aceitação da candidatura de Mikhail Kasyanov (único candidato liberal propriamente dito) gerou contestação, e o argumento de irregularidades nas listagens de assinaturas não foi convincente. Além do mais, as sondagens oficiais apresentam números bastante inflacionados quando comparadas com outras, realizadas por organismos independentes, embora o resultado final seja o esperado: a vitória sem qualquer dificuldade de Medvedev. Quanto à monitorização internacional das eleições, os constrangimentos e obstáculos sucessivos impostos pelo Kremlin, levaram a que a Organização para a Cooperação e Segurança na Europa (OSCE) se recusasse a enviar os seus observadores. Estarão no terreno cerca de 200 observadores internacionais, um número de expressão muito reduzida para a área geográfica que a Rússia representa. A adicionar a estes sobressaltos, e para além das restrições/privilégios nos tempos de antena, na semana anterior ao escrutínio, a Comissão Central Eleitoral anunciou que seriam afixados em todas as estações de voto, cartazes informativos de que à excepção de Dmitry Medvedev, todos os restantes três candidatos omitiram informação nas suas declarações de rendimentos. Um cenário excessivamente rebuscado, mas que traduz os receios do factor “surpresa” que deverá ser totalmente excluído.

Dos quatro candidatos, Gennadiy Zyuganov, líder do Partido Comunista e Vladimir Zhirinovskiy, à frente de um partido ultra-nacionalista, são os “suspeitos do costume”. Já Andrey Bogdanov, um desconhecido que assume a liderança do Partido Democrático, apesar de se apresentar como oposição ao Partido Rússia Unida de Putin, nunca se manifestou contrário a qualquer proposição deste no seio da *Duma*. Dmitry

Medvedev, o escolhido, concentrou o seu discurso eleitoral nas políticas internas, em particular sublinhando preocupações económicas e sociais, e mantendo-se pouco interventivo em matéria de política externa. Um sinal de uma divisão de competências que se adivinha, com Putin a declarar que estão reunidas as condições para ele vir a assumir o cargo de Primeiro-ministro na Rússia. Como esta partilha de competências vai funcionar na prática, o tempo o dirá, mas para já a tendência para a unipartidarização da vida política na Rússia é clara.

Quanto ao novo modelo de governação partilhado que o novo alinhamento antevê, com Medvedev na presidência e Putin no cargo de Primeiro-ministro, este último tem dado algumas indicações bastante claras de como se poderá articular esta divisão. Putin tem-se referido aos poderes constitucionalmente conferidos ao presidente e ao Primeiro-ministro nos seguintes termos: “[a] Constituição confere ao governo muitas oportunidades. O governo é responsável pelo orçamento e a sua apresentação ao parlamento, responsável pelo relatório orçamental, e pelas linhas da política monetária e de crédito. O governo é ainda responsável por resolver questões sociais, de saúde, educação e ambientais, criando condições que assegurem a defesa e segurança do país e a prossecução de políticas económicas e comerciais no exterior”. Quanto ao presidente, “é o chefe de estado, garante da Constituição, e define as principais linhas da política interna e externa, mas o maior poder executivo encontra-se nas mãos do governo. Há poder suficiente e Medvedev e eu vamos dividi-lo entre nós, com base nas nossas relações pessoais, se os eleitores nos derem oportunidade para tal. Posso assegurar que não haverá problemas nesta matéria”¹.

Destes alinhamentos decorre uma divisão clara de competências arquitectada nos bastidores do Kremlin e onde a figura de Primeiro-ministro parece assumir-se como centro de poder. Apesar de Dmitry Medvedev apresentar um discurso diferenciado em matéria económica, propondo maior liberalização económica e uma aposta no investimento, criando desse modo um cenário atractivo para a iniciativa privada, joga o jogo do Kremlin. Medvedev avançou com a proposta dos quatro “Is”: Instituições, Infra-estruturas, Inovação e Investimento, cujo objectivo prossegue uma estratégia de diversificação da excessiva dependência russa nos recursos energéticos, e da necessidade decorrente de reforma profunda no sector económico. A par destas propostas, as preocupações sociais têm sido sublinhadas. Daqui decorre a imagem de

¹ “[Putin News Conference:] Transcript of Annual Big Press Conference”, The Kremlin, Moscow, 14 Fevereiro 2008, www.kremlin.ru.

Putin como o estabilizador e Medvedev como o reformador², que traduz na essência o que esperar face ao que se segue.

Parece assim claro que os níveis doméstico e externo estão indissociavelmente ligados, com a concentração de poder a nível interno, o crescimento económico e as reformas militares a permitirem e serem simultaneamente resultado de ordem e estabilidade. E estas têm sido a base de sustentação de uma política externa afirmativa na Rússia.

Elementos estruturais da política externa russa pós-1991

A Federação Russa herdou da União Soviética um cenário complexo nas suas relações externas. Sem a marca ideológica, a Rússia parecia ter menos para oferecer aos seus parceiros internacionais. Depois de um período inicial, tentando conter as consequências da desintegração, quer dentro da Federação Russa (principalmente no Cáucaso), quer no seu “estrangeiro próximo” (na Geórgia, Arménia e Azerbaijão, Moldova e Tajiquistão), duas áreas mantiveram relevância: energia e exploração espacial.

As relações com os novos estados independentes, na área natural de influência russa, foram marcadas por uma regressão do império. Na tentativa de influenciar os processos de estabilização no espaço da ex-URSS, a opção estratégica de Moscovo centrou-se na reintegração, através da criação da Comunidade de Estados Independentes (CEI) em 1991. Este espaço foi identificado como a prioridade central da política externa russa e Moscovo deveria funcionar como o centro de atracção nesta área³. Os resultados desta abordagem serão limitados, em grande parte pelo impulso nacionalista dos novos estados independentes que, receosos de ver Moscovo intrometer-se nas suas questões nacionais, esvaziam a cooperação multilateral da CEI. Putin mudou, a partir de 2000, os formatos de cooperação para o nível bilateral e acordos multilaterais mais limitados como o Organização de Cooperação Económica Eurasiática, o Tratado de Segurança Colectiva ou a Organização de Cooperação de Xangai.

Nas relações com a Europa e particularmente com a União Europeia (UE), a confusão foi ainda maior. Os primeiros anos, conhecidos como a “lua-de-mel”, testemunharam uma viragem da política externa russa para o ocidente vitorioso, deixando antever a concretização da “Casa Comum Europeia”. No entanto, esta opção revelou-se

² Georgy Bovt, “Waiting for New Ideas”, EU-Russia Centre, 1 Fevereiro 2008.

³ Sobre a dinâmica dos processos de integração na Comunidade de Estados Independentes ver Wojciech Kononczuk (2007) “The failure of integration. The CIS and other international organizations in the post-Soviet area, 1991–2006” Warsaw: Centre for Eastern Studies, Maio.

catastrófica, com uma UE mais preocupada em definir a natureza do seu projecto de integração e a braços com crises consecutivas nos Balcãs. A crise financeira de 1998 na Rússia foi o culminar da decadência do império, para nos anos seguintes propiciar um renascimento fulgurante do poder económico e financeiro russo, beneficiando do aumento de preços energéticos. As relações energéticas estão hoje no centro das relações com a UE, bem como a definição de uma abordagem compatível para a “vizinhança comum”, mudando o paradigma vigente para uma “Europa de dois impérios”⁴.

As relações com os Estados Unidos mantiveram-se as mais importantes e mais complexas de gerir, particularmente nas áreas tradicionais como a defesa e a gestão das crises internacionais. Contudo, durante os dois mandatos de Bill Clinton, as críticas à situação interna na Rússia, relativas à protecção dos direitos dos cidadãos e aos abusos na Guerra da Chechénia azedaram as relações. Será com os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 e a possibilidade de cooperar com os Estados Unidos, no contexto da guerra global contra o terrorismo, que uma aproximação estratégica se dará.

Sob a direcção de Putin

Tal como referido, um dos objectivos centrais de Putin passou por estabilizar internamente a Rússia, como base de projecção de poder nas suas relações externas. A Rússia procurou recuperar um lugar central no sistema internacional, confirmando-se como um actor geopolítico relevante. Partindo da solidez económica alcançada, a Rússia desenvolveu as suas relações externas em torno das relações energéticas e da venda de equipamento militar e nuclear, que representam as áreas onde mantém maior relevância estratégica. No longo prazo, esta estratégia visa evitar a consolidação de um mundo unipolar, sob domínio norte-americano, baseando-se na redistribuição do poder mundial por novos pólos emergentes, como a China e a Índia, com quem Moscovo mantém relações privilegiadas.

Apesar de o pragmatismo dos primeiros anos no poder terem levado Putin a normalizar relações com a NATO e a aproximar-se de Tony Blair e George Bush, após a guerra do Iraque em 2003 esta política de cooperação vai ser revista. Os principais vectores de actuação da Rússia vão passar a centrar-se nos recursos energéticos, na revisão dos enquadramentos securitários e de defesa e no desenvolvimento de diálogos estratégicos com a China, o Irão ou a Sérvia.

⁴ Ver, por exemplo Michael Emerson (2001) *The Elephant and the Bear. The European Union and Their Near Abroads*” Brussels: CEPS.

Os recursos energéticos têm estado no centro das relações na Eurásia. No espaço da CEI, Moscovo procurou capitalizar o controlo exercido sobre os sistemas de produção e transporte de gás natural e petróleo no Cáspio e na Ásia Central. A dependência dos estados da região das infra-estruturas controladas por Moscovo e a inexistência de alternativas revelou-se uma arma política importante, para manter a região sob a sua esfera de influência. O exemplo mais recente desta utilização política da energia verificou-se em 2005, quando perante a incapacidade de renegociar novos preços com a Ucrânia “pós-revolução laranja”, Moscovo cortou o fornecimento de energia afectando a própria União Europeia. Num movimento semelhante, na Geórgia “pós-revolução das rosas” em 2006, novos cortes no fornecimento de energia, em pleno inverno, afectaram não só a Geórgia, mas a própria Arménia, um aliado de Moscovo. Por outro lado, a competição global pelos recursos energéticos da Eurásia tem levado a UE a procurar garantir que o seu mercado não é afectado pelas necessidades crescentes de Pequim. A Rússia tem sabido jogar esta carta junto dos parceiros europeus, mas é Moscovo quem sente hoje a pressão das companhias chinesas que procuram garantir contratos directos no Turquemenistão e no Cazaquistão.

Moscovo está também numa fase de revisão dos seus posicionamentos em matéria de cooperação militar e de defesa. Em Dezembro de 2007, a Rússia anunciou uma moratória unilateral ao Tratado sobre Forças Convencionais na Europa (TFCE), que limita a presença militar na Europa e estabelece um sistema de troca de dados e um regime de inspecções. Depois de anos de cumprimento unilateral do tratado, a Rússia exige que os membros da NATO ratifiquem o protocolo adicional e fiquem vinculados por este regime. Este tratado é visto por Moscovo como um dos principais instrumentos na limitação da actuação da Rússia na Europa e reforça a perspectiva de uma Rússia perdedora da Guerra-Fria. Esta questão torna-se tanto mais urgente quanto os Estados Unidos têm apoiado a expansão da NATO até às fronteiras da Rússia, ao mesmo tempo que, unilateralmente, avançam com a construção de bases na Bulgária e na Roménia e planeiam montar um sistema de defesa anti-míssil na Polónia e na República Checa. Moscovo tem denunciado estes movimentos como uma militarização indesejada das suas fronteiras e tem procurado que Washington colabore na definição de uma estratégia comum com os parceiros na Europa.

A construção de um sistema multipolar tem levado Moscovo a entrar em diálogo com actores estratégicos. A normalização de relações com a China e a definição final da fronteira comum foi o passo escolhido para aprofundar relações. No âmbito da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), esta parceria tem florescido, embora não possa dizer-se que a Rússia tenha abandonado a sua identidade europeia, em troca de uma nova parceria estratégica de natureza asiática. Num movimento semelhante, as

relações com a Índia revestiram-se de uma natureza comercial importante e, ocupando um lugar de observadora na OCX, a Índia conta hoje com a Rússia para alargar as suas parcerias. As relações com o Médio Oriente caracterizam-se por um pragmatismo económico e por uma percepção estratégica do papel que a Rússia pode ter em limitar a hegemonia norte-americana na região. Após o seu famoso discurso na Conferência de Munique, em Fevereiro de 2007, Putin preparou um périplo pelo Médio Oriente e pelos estados do Golfo Pérsico, que se enquadra na sua visão de um mundo multipolar. A sua insistência em manter a cooperação com as autoridades em Teerão, o apoio explícito à Sérvia, e a recusa em considerar o Hamas como uma organização terrorista indicam que Moscovo está disponível para mater relações complexas com actores isolados no sistema internacional – os *enfants terribles* – capitalizando o seu papel na resolução de crises.

Os desafios de Medvedev

O sucessor de Putin herda um país estabilizado internamente e com uma capacidade competitiva no sistema internacional, que torna a Rússia num actor incontornável nas relações internacionais no século XXI. Contudo, Dmitry Medvedev tem sido cauteloso nas suas declarações de política externa, centrando-se nas possibilidades de desenvolvimento e modernização interna da Rússia. O actual Ministro dos Negócios Estrangeiros, Sergey Lavrov, indicou que poucas serão as mudanças na política externa russa, após as eleições. Se tivermos em conta que Putin será muito provavelmente o Primeiro-ministro em exercício com Medvedev, e que os seus poderes incluem a definição dos conteúdos da política externa do país, então parece configurar-se uma presidência bicéfala, de responsabilidades partilhadas. Isto é particularmente relevante, uma vez que a Rússia vê a sua actuação em matérias de política externa, profundamente ligada à capacidade de se desenvolver económica e socialmente⁵. As críticas que as alas económicas mais liberais têm tecido à política de quezílias com o ocidente, procuram mostrar que, sem confiança dos investidores, a Rússia perde mais do que ganha⁶. A recente disputa diplomática com o Reino Unido sobre as acusações de espionagem ao *British Council* ou as detenções políticas como o caso do líder da companhia petrolífera *Yukos*, criam desconfiança e ameaçam afectar o desempenho da economia russa.

⁵ Cf. Discurso do Presidente Putin, no encontro alargado do Conselho Estatal, sobre a Estratégia de Desenvolvimento da Rússia até 2020. Disponível em <http://www.kremlin.ru/eng/>

⁶ Cf. <http://www.moscowtimes.ru/stories/2008/01/31/001.html>

Genericamente, as grandes temáticas na agenda de política externa imediata, incluem a questão do Kosovo e as relações com a UE na vizinhança comum, os alargamentos da NATO e a renovação dos acordos de controlo de armamento e reforço do sistema de não-proliferação nuclear.

O Kosovo

A declaração unilateral de independência das autoridades em Pristina, a 17 de Fevereiro de 2008, foi considerada por Moscovo como ilegal e contra as regras do direito internacional. A posição oficial de Moscovo apoia as pretensões sérvias de manter a decisão sobre o futuro do Kosovo no quadro das Nações Unidas. A retórica de Moscovo tem apresentado a decisão kosovar como resultado das promessas ocidentais de independência e reconhecimento, promessas estas que impediram uma negociação séria das alternativas de autonomia no seio da Sérvia. Esta situação tem consequências nas relações da Rússia com a UE que, estando sob tensão desde 2004, se antagonizaram profundamente. O argumento europeu de que o Kosovo não estabelece um precedente para outros casos de secessão na vizinhança comum, nomeadamente na Geórgia, no caso de Nagorno-Karabakh ou na Transnistria, fica assim sob pressão crescente. Por seu lado, a Rússia de Medvedev e Putin apresenta-se numa situação de defensora do direito internacional, ao mesmo tempo que se permite continuar as políticas de pressão controlada relativamente ao espaço da CEI.

O alargamento da NATO

A próxima cimeira da NATO, em Bucareste, em Abril deste ano tem na agenda a adesão de países como a Macedónia, Albânia e Croácia, bem como a possibilidade de se oferecer à Ucrânia e à Geórgia um Plano de Acção para a Adesão. Mais ainda espera-se uma definição mais clara do papel que a NATO pode desempenhar no combate a ameaças assimétricas e na protecção de infra-estruturas energéticas. A Rússia já afirmou que caso a NATO desenvolva infra-estruturas na Ucrânia, a possibilidade de a Rússia reagir apontando mísseis à Ucrânia é real. O Presidente Putin estará na Cimeira em Bucareste, mas será Medvedev a gerir os próximos passos na cooperação com a Aliança Atlântica.

A renovação dos acordos de controlo de armamento e não-proliferação nuclear

Em 2002, os EUA anunciaram a saída unilateral do Tratado de Mísseis Anti-Balísticos e o desenvolvimento de um sistema de defesa anti-míssil que incluía a colocação de infra-estruturas na Europa Central. Em resposta, Moscovo anunciou o desenvolvimento de uma nova geração de mísseis, capazes de penetrar a defesa norte-

americana e a saída unilateral do Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa e, eventualmente, de outros acordos semelhantes. Esta situação de escalada é uma das mais preocupantes ameaças à segurança na Europa e caberá ao novo presidente russo desenvolver formas de diálogo e cooperação com os parceiros norte-americanos e europeus, para garantir que o actual equilíbrio estratégico não seja alterado. No mesmo sentido, a cooperação com os EUA na resolução da questão iraniana e o fortalecimento do regime de não-proliferação é crucial no relacionamento entre os dois parceiros e para a estabilidade internacional.

Gestão da vizinhança comum com a UE

As relações com a UE têm-se fragmentado e a retórica dos valores comuns tem-se esvaziado de conteúdo. A construção de projectos energéticos tem conduzido a uma competição por acesso às reservas e, com isso, a instabilidade na Eurásia tem crescido. Por outro lado, a resolução dos conflitos na vizinhança comum é um passo necessário para o desenvolvimento destas sociedades. Durante estes anos, a manutenção do *status quo* tem sido usada por Moscovo para atingir os seus objectivos na CEI. Contudo, as perspectivas de integração da CEI fracassaram e hoje as relações com a região são muito mais diversificadas e complexas, com outros actores internacionais a definirem os seus interesses na região.

Conclusão

As eleições de 2 de Março confirmaram o que já se sabia: Dmitry Medvedev venceu com uma margem inequívoca e partilhará com Putin o poder no Kremlin, nos próximos anos. Embora os dois líderes pareçam comungar de um projecto partilhado, a história diz-nos que a partilha de poder em Moscovo dificilmente é articulável, e que a política russa tem sido mais dada a golpes palacianos e erradicação violenta de competidores. Mas esta talvez possa ser a prova de maturidade política russa, centrando-se no desenvolvimento económico e social interno e na projecção da imagem de uma Rússia forte e próspera, capaz de se afirmar internacionalmente.

Março de 2008