



A RÚSSIA NO INÍCIO DA ERA PUTIN

GERD D. BOSSEN

LENINA POMERANZ

M. P. STREPETOVA

W. KRIASHKOV

ALEXANDER SERGUNIN

ALEXANDER RAHR

A RÚSSIA NO INÍCIO
DA ERA PUTIN

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Coordenação editorial
Maria Alexandra André Borba

Tradução
Patricia Galizia
George Sperber (p. 73-85)

Capa
Isabel Carballo

Diagramação e impressão
Edições Loyola

Cadernos Adenauer 5: A Rússia no início da era Putin —
São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, julho 2000.

ISBN 85-7504-001-4

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos
Rua Dr. Eduardo de Souza Aranha, 99 — 2º andar
04543-120 — São Paulo/SP
Brasil
Telefone: 0055-11-3045-9974
Telefax: 0055-11-3044-4902

Impresso no Brasil

Índice

OS AUTORES	6
APRESENTAÇÃO	7
A RÚSSIA APÓS AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS: A ARRANCADA RUMO	
A UM NOVO INÍCIO	
<i>Gerd D. Bossen</i>	9
AS TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E A PRIVATIZAÇÃO NA RÚSSIA	
<i>Lenina Pomeranz</i>	33
REORGANIZAÇÕES INSTITUCIONAIS DOS ANOS 90 NA RÚSSIA:	
TENDÊNCIAS FUNDAMENTAIS E AVALIAÇÃO	
<i>M. P. Strepetova</i>	49
A RÚSSIA A CAMINHO DO ESTADO DE DIREITO	
<i>W. Kriashkov</i>	61
AS REGIÕES CONTRA O CENTRO: SUA INFLUÊNCIA SOBRE	
A POLÍTICA EXTERNA RUSSA	
<i>Alexander Sergunin</i>	73
PUTIN JOGA A FAVOR DOS ALEMÃES?	
<i>Alexander Rahr</i>	87

Os autores

Gerd D. Bossen é representante da Fundação Konrad Adenauer em Moscou.

Lenina Pomeranz é pesquisadora da área de assuntos internacionais do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, e coordenadora do GEPSI — Grupo de Estudos sobre os Países Socialistas em Transformação.

M. P. Strepetova é colaboradora científica do Instituto de Pesquisas Econômicas e Políticas Internacionais da Academia Russa de Ciências, Moscou.

W. Kriashkov é colaborador científico junto ao Tribunal Constitucional da Federação Russa, Moscou.

Alexander Sergunin é docente da Faculdade de História da Universidade de Níjni Novgórod.

Alexander Rahr é diretor da organização Körber/Rússia, gerida conjuntamente pela Fundação Körber, de Hamburgo, e pelo Instituto de Pesquisa da Sociedade Alemã de Política Externa (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* — DGAP), de Berlim.

Apresentação

A Rússia é uma potência mundial. Mantém influência significativa, não somente em seus continentes próximos, Europa e Ásia, mas em todo o sistema internacional. Mesmo assim, dez anos após o fim da União Soviética, a Rússia é um país marcado por inúmeras mudanças e tensões imprevisíveis. A crise do Estado de 1993, a primeira guerra na Chechênia, a re-eleição de Boris Ieltsin, e, agora, a meteórica subida ao poder de Vladimir Putin são algumas transformações repentinhas que chamaram a atenção do mundo inteiro. Mencione-se, ainda, a crise financeira ocorrida há dois anos, que afetou seriamente inclusive as economias latino-americanas.

As relações entre as forças políticas internas russas já experimentaram, por várias vezes nos últimos tempos, mudanças significativas. As eleições presidenciais deste ano mais uma vez demonstraram a debilidade das estruturas institucionais até agora introduzidas. Foi confirmada a inconstância dos eleitores, com suas preferências políticas ambíguas, bem como sua dependência das poderosas lideranças regionais, que se mostraram capazes de influenciar, e até manipular, a mídia.

A substituição do presidente Ieltsin por Putin provavelmente significa uma cisão profunda no sistema político da Rússia pós-soviética e o início de uma nova época. Isso é ra-

zão suficiente para que sejam analisados alguns aspectos da evolução política e econômica da Rússia no momento atual.

Gerd Bossen, representante da Fundação Konrad Adenauer em Moscou, analisa o quadro das eleições presidenciais de abril deste ano. Resume os fatos mais importantes que antecederam a renúncia de Boris Ieltsin, descrevendo o processo que levou Putin ao poder e apresentando algumas conclusões sobre diferentes áreas da política russa. Lenina Pomeranz, cuja tese de livre-docência em economia — defendida junto à FEA/USP — versa justamente sobre transformações sistêmicas e privatização na Rússia, discorre sobre os problemas da transição para a economia de mercado e sobre a nova estratificação social russa. M. P. Strepetova, da Academia Russa de Ciências, argumenta que as reformas efetuadas recentemente na Rússia não consideraram as condições econômicas e sociais do país, levando a uma crise crônica, impeditiva, por ora, de um crescimento estável. W. Krjaschkov, do Tribunal Constitucional da Federação Russa, expõe os fundamentos basilares do Estado de Direito a que se aspira construir e consolidar. Alexander Sergunin, da Universidade de Níjni Novgórod, analisa as relações entre o poder central e as regiões — principalmente sob o aspecto da política externa —, discorrendo ainda sobre os benefícios e desvantagens da regionalização. Por fim, Alexander Rahr, diretor da Körber/Rússia, tenta esboçar uma previsão da política a ser empreendida a partir de agora por Putin, chamando atenção, inclusive, para a especificidade dos vínculos entre Rússia e Alemanha.

WILHELM HOFMEISTER
Diretor do Centro de Estudos
da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

A Rússia após as eleições presidenciais: a arrancada rumo a um novo início

GERD D. BOSSEN

Em 26 de março de 2000, com 52,94% dos votos — com uma participação eleitoral de 68,74% da população —, Vladimir Vladimirovitch Putin foi eleito o novo presidente da Rússia. Apenas um ano antes, ao ouvir a pergunta “Quem é Putin?”, a grande maioria dos russos responderia: “Não sei”. Essa evolução dos fatos é incompreensível para o observador comum. Para se entender o que era e é possível na nova Rússia, deve-se, em velocidade acelerada, rever os acontecimentos dos últimos quatro anos de mandato do presidente Ieltsin.

Cronograma dos acontecimentos

No verão de 1996, o presidente Ieltsin foi reeleito no segundo turno eleitoral. Naquele momento, ele já estava gravemente doente; após o primeiro turno, já não havia se mostrado mais em público. Pouco tempo depois, submeteu-se a uma operação difícil e ficou apenas restrita e temporariamente apto a governar.

No início de 1998, inesperadamente, o presidente Ieltsin destituiu Tchernomyrdin, há muitos anos primeiro-ministro, e,

contrariando a oposição enérgica do Parlamento dominado pelos comunistas, impôs o jovem e até então praticamente desconhecido Kirienko como novo primeiro-ministro.

Em agosto de 1998, a Rússia foi acometida por uma grande crise econômica. O Estado estava praticamente insolvente, o rublo despencou, os bancos fecharam suas portas e muitos russos perderam do dia para a noite, pela segunda vez em oito anos, suas escassas economias. O primeiro-ministro Kirienko foi destituído. Como “novo” primeiro-ministro, o presidente Ieltsin sugeriu Tchernomyrdin, destituído alguns meses antes. Dessa vez, no entanto, ele não conseguiu se impor perante o Parlamento.

O presidente Ieltsin foi politicamente abatido pela crise, assim como o prestígio de Tchernomyrdin. No entanto, de início ninguém queria novas eleições — até que a atmosfera reinante mudou completamente. A política russa estava paralisada, os preços subiam, salários e aposentadorias, como de costume, não eram pagos ou acabavam satisfeitos com muito custo, os bancos, um após o outro, fechavam seus caixas e as prateleiras nas lojas tornavam-se mais e mais vazias, devido à escassez de divisas e às compras exageradas daqueles que temiam o desabastecimento. A proverbial aptidão dos russos ao sofrimento havia chegado a seu limite. O estado de espírito da população alterou-se inteiramente, inquietação e demonstrações não tardariam a surgir.

Isso acarretou uma modificação no comportamento do Parlamento. Na verdade, os comunistas continuavam não querendo novas eleições, mas não contavam com o fato de que, com esse estado de espírito da população, tinham mais a ganhar que a perder. Assim, a nova candidatura de Tchernomyrdin fracassou, e o presidente Ieltsin foi obrigado a procurar um candidato aceitável para os comunistas. Proposto pelo presidente, o ministro das Relações Exteriores à época foi eleito com 315 contra 63 votos.

Em maio de 1999, o presidente Ieltsin destituiu também o primeiro-ministro Primakov. O novo primeiro-ministro Stepashin, por ele sugerido, foi aprovado sem qualquer resistência. Naquela ocasião, era indiferente aos deputados da Duma — uma das Câmaras do Legislativo — quem seria o chefe de governo até as eleições parlamentares programadas para o fim do ano. Eles queriam preparar-se com calma para as eleições; ninguém estava interessado em novas eleições antecipadas.

Em 9 de agosto de 1999 — após praticamente três anos de mandato —, o presidente Ieltsin destituiu também o primeiro-ministro Stepachin, bem como todo o gabinete. Para novo primeiro-ministro, sugeriu o até então pouco conhecido Putin, o qual foi aprovado pelo Parlamento.

Em 19 de dezembro de 1999, a Rússia elegeu um novo Parlamento. Os comunistas conquistaram, com dificuldade, 24,55 % dos votos — na realidade, cerca de 2% a mais do que nas eleições anteriores de 1995 (22,3%) —, mas perderam sua maioria na Duma.

Logo atrás dos comunistas, o bloco político “Unidade”, com 23,88% dos votos, ficou em segundo lugar. Esse foi o resultado mais surpreendente das eleições, pois o “Unidade” fora criado apenas cerca de dois meses antes. O ministro para situações de emergência, Shoigu, que não dispunha quer de planos, quer de grande força de atração política, foi introduzido no jogo, pelo Kremlin, como líder do movimento, a ele somando-se alguns dos dirigentes regionais próximos ao Kremlin — e, logo antes das eleições, o já extremamente popular Putin declarou seu apoio ao “Unidade”. O movimento não tinha programa e sequer dava-se ao trabalho de fingir ter um — mas era o bastante para um resultado considerável, não apenas, mas também, graças a uma campanha da mídia, controlada ou próxima ao Kremlin, nas últimas semanas anteriores à eleição.

Em decorrência disso, a renúncia prematura do presidente Ieltsin foi inegavelmente pré-programada; é curioso, portan-

to, que o mundo tenha se espantado quando ele efetivamente deixou o cargo, em 31 de dezembro de 1999. Putin tornou-se simultaneamente primeiro-ministro e presidente interino e, como consequência da renúncia, as eleições presidenciais foram antecipadas de junho para 26 de março de 2000.

Pano de fundo

Nos termos da Constituição russa, o presidente só pode ser reeleito uma vez. Dessa forma, apesar de algumas especulações em contrário, o último mandato do presidente Ieltsin começaria em 1996. De qualquer maneira, seu estado de saúde não possibilitaria um terceiro mandato.

A posse do primeiro-ministro Primakov, em verdade não desejado pelo presidente Ieltsin, acarretou desdobramentos que deixariam Ieltsin e as pessoas mais próximas a ele em grande estado de alerta: com o evidente consentimento de Primakov, o posteriormente demitido procurador-geral Skuratov deu início a investigações contra corrupção nos mais altos escalões — e não parou sequer diante do Kremlin. Ligados às investigações contra a empresa suíça Mabetex, até o próprio presidente Ieltsin e sua filha Tatiana foram parar na linha de tiro. Repentinamente, a mídia estava cheia de reportagens sobre corrupção no Kremlin. O mais atingido não foi o presidente Ieltsin, mas Tatiana, as “eminências pardas” Berezovski e Abramovitch, e o chefe da administração do Kremlin, Borodin.

O fato de que somas vultosas de dinheiro foram desviadas e transferidas para fora da Rússia durante o mandato do presidente Ieltsin foi dado como certo, e que pessoas do mais alto escalão do Kremlin estivessem envolvidas parecia no mínimo provável. Outra questão era: teria o próprio presidente Ieltsin enriquecido? Ora, se ele não é o tipo de pessoa que se preocupa com dinheiro — interessando a ele acima de tudo o

poder —, parece muito improvável, por outro lado, que o presidente não soubesse de nada.

Hoje é possível apenas conjecturar a esse respeito. Mas tudo indica que o presidente Ieltsin, devido a seu mau estado de saúde, tenha perdido o controle sobre a “família”, como era chamado o grupo de pessoas mais próximas a ele no governo, de forma a — propositadamente ou não — permitir que alguns enriquecessem desavergonhadamente. Por fim, ele pode ter-se visto frente à necessidade de encobrir a “família” — mesmo que para sua própria proteção. Muitas atitudes posteriores do presidente Ieltsin só se deixam explicar pelo fato dele e da “família” quererem assegurar a qualquer preço a eleição, para o cargo de presidente, de um sucessor que oferecesse a certeza de não ser feita qualquer investigação relativa a possíveis irregularidades na administração do presidente e das pessoas a ele mais próximas. Primakov não oferecia essa certeza — e ele teria boas chances de ser eleito presidente, se houvesse permanecido no cargo. À sombra desses acontecimentos, em silêncio e sem qualquer esforço, o destituído Primakov tornara-se o político mais popular da Rússia.

Primakov esforçou-se para conseguir uma certa estabilidade após a crise, e com muita habilidade e ainda mais cuidado conciliou interesses políticos antagônicos no menor denominador comum — mas, no fundo, ele pouco conseguiu mudar. No entanto, o fato de ser ele menos malquisto que todas as outras personalidades políticas a ocuparem papel de liderança foi decisivo para sua popularidade. A grande maioria encarou os líderes políticos do país — do presidente Ieltsin, passando pelo prefeito Lushkov, pelo líder do partido comunista Ziuganov, pelo autócrata Lebed, até o ex-premier Tchernomyrdin e o reformista Tchubais — com grande desconfiança. Os “jovens reformistas”, como Kirienko e Nemtsov, ainda não são levados em consideração; e o ex-primeiro-ministro Gaidar tornou-se, há muito tempo, inelegível aos olhos da população russa.

Para se evitar o êxito de uma dupla Lushkov e Primakov, que poderia ser realmente perigosa para Ieltsin e a “família”, algo deveria ser feito — com todos os meios e sem qualquer pudor.

Assim, chegara a hora de Putin. Note-se que, à época de sua eleição para primeiro-ministro, praticamente ninguém admitia que ele de fato fosse eleito sucessor de Ieltsin, já que consideravelmente desconhecido, apesar de chefe do FSB¹ e secretário do Conselho de Segurança. Mas Putin tinha a firmeza necessária, e foi considerado absolutamente leal por Ieltsin e pela “família”. Além disso, algumas circunstâncias vieram em seu auxílio — os acontecimentos na Chechênia e no norte do Cáucaso.

A segunda guerra da Chechênia

Após a humilhante derrota da Rússia na primeira guerra da Chechênia de 1994-96, não se pôs definitivamente fim ao conflito. De fato, o então secretário do Conselho de Segurança, general Alexander Lebed, conseguiu uma interrupção dos conflitos armados, mas nenhum dos problemas fora resolvido. Tudo havia sido meramente adiado em cinco anos.

Em seguida, alguns acontecimentos acarretaram que, com o tempo, uma nova guerra na Chechênia fosse inevitável. No Leste, isso com freqüência não é claramente compreendido. Essa segunda guerra da Chechênia não é produto apenas do imperialismo russo ou de um exercício inconseqüente de poder. A Chechênia não é, de forma alguma, apenas a pobre vítima da agressão russa. Vítima, em qualquer instância, é a população civil da Chechênia — de imediato entregue, desamparada, aos

1. N.T.: Serviço Federal de Segurança — SFS —, sucessor da KGB, a polícia política da extinta União Soviética.

“warlords” e bandos ali operantes, sofrendo agora os efeitos de uma guerra inconseqüente.

Desde o final dos conflitos armados em 1996, a Chechênia humilhou a Rússia quase que diariamente. E isso não só porque a República da Chechênia declarou-se independente e decretou a *Scharia* islâmica. Muito mais importante foi o presidente Machadov, eleito pela Chechênia, ter perdido rapidamente o controle sobre a república, quando os mais diversos “warlords” e bandos agiam a seu bel prazer. Com o decorrer do tempo, foram feitos mais de 1.500 reféns — dentre os quais havia alguns estrangeiros, apesar de serem todos, em sua maioria, russos —, sempre levados à Chechênia. E isso não ocorria apenas lá, mas em quase todas as regiões vizinhas do norte do Cáucaso, tendo-se tornado um “negócio” legítimo: os reféns convertiam-se em mercadorias ou escravos. A consequência foi um declínio crescente de toda a região. Quase ninguém — e certamente nenhum estrangeiro — arriscava-se a adentrar o norte do Cáucaso. Investimentos na região — russos e estrangeiros — tornaram-se impensáveis. A população russa começou a emigrar do norte do Cáucaso, o que acarretou uma lenta, mas incessante, perda de influência russa em toda a região.

Sob essas circunstâncias, logo não havia mais vida econômica normal na Chechênia. A região vivia literalmente de criminalidade e da ação de bandos. O contrabando de armas e o tráfico de entorpecentes proporcionavam uma subsistência suportável às “elites”. A população vegetava. Isso se irradiou por toda a região do norte do Cáucaso e do sul da Rússia.

O governo da Chechênia, com o presidente Machadov na liderança, estava impotente. E cada nova tomada de reféns — inclusive altos militares e funcionários públicos — era recebida como um soco no estômago. Com medo de ser novamente envolvida em um conflito armado na Chechênia, Moscou deixou tudo acontecer, mesmo que com contrariedade. Os limites do suportável já haviam sido atingidos quando os “warlords”

chechenos Bassaev e Chattab tentaram estender esse regime do terror e da criminalidade à vizinha República do Daguestão. Agora Moscou devia intervir — também militarmente —, ainda que a própria população do Daguestão se defendesse contra esses ataques da Chechênia.

Nessa situação, os atentados a bomba em Moscou e Volgogradsk, que deixaram cerca de 300 vítimas inocentes, foram apenas as gotas que fizeram transbordar o copo. Eles despertaram uma onda de medo e de revolta na população russa, que suportou e ainda suporta a intervenção militar massiva que se seguiu, apesar de grandes baixas em ambos os lados e do sofrimento que essa guerra trouxe para os chechenos.

A ampla adesão da população russa foi a base para a ascensão meteórica de Putin. A nova guerra na Chechênia foi seu melhor cabo eleitoral. Finalmente — dizia a população russa — temos alguém que dê uma lição na Chechênia, que cuide da ordem, que se imponha de forma decidida, que termine com a humilhação da Rússia e que ponha um fim no lento declínio do país. Quase do dia para a noite, a ânsia secular russa por um “homem forte” na liderança encontrou uma figura na qual podia confiar.

As eleições parlamentares de 19 de dezembro de 1999 e seus efeitos sobre a eleição presidencial

A campanha eleitoral para as eleições da Duma deu-se praticamente toda na mídia, especialmente na televisão, degenerando-se numa verdadeira “guerra de lama”. A mídia próxima ao Kremlin (especialmente as duas grandes emissoras ORT e RTR, de transmissão nacional) festejava incessantemente o primeiro-ministro Putin e o bloco “Unidade”, criado para apoiá-lo — e manifestava-se contra o agrupamento “Pátria — Toda Rússia” e suas personalidades principais, Lushkov e Primakov. As emissoras próximas ao “Pátria — Toda Rússia”, NTW e TV Centro, também de transmissão nacional, fizeram o oposto.

O efeito não tardou. A popularidade de Putin subia na mesma medida em que caía a do político mais popular até então, Primakov. Quase ninguém se preocupava com os comunistas, que com toda a calma podiam introduzir sua antiga estrutura organizacional e mobilizar seu potencial eleitoral. A decisão ficou entre o Kremlin e Luskov/Primakov. O resultado das eleições indicou o Kremlin como claro vencedor:

- Os comunistas praticamente não foram atingidos pela “guerra de lama” na mídia e conseguiram 24,55% da votação, mas perderam sua maioria no Parlamento.
- O bloco “Unidade”, criado dois meses antes, sem programa mas a favor de Putin, ficou logo atrás, com 23,88%.
- “Pátria — Toda Rússia” ficou muito aquém das expectativas e atingiu apenas 11,98%.
- A “união das forças direitistas”, na qual, após difíceis negociações, uniram-se os democratas e os “jovens reformistas”, obteve inesperados 8,83%.
- Zirinovski e seu partido liberal-democrata russo continuaram perdendo em significado, e despencaram para 6,18%.
- O “Iabloko” e Iavlinski alcançaram apenas desapontadores 5,94%.
- Todos os outros partidos, movimentos políticos e blocos eleitorais fracassaram na cláusula de 5% do direito eleitoral russo.

Esse resultado eleitoral acarretou a decisão prematura das eleições presidenciais. O primeiro-ministro Putin tornara-se o único candidato à vitória. O único adversário restante, a ser levado apenas parcialmente a sério, era o líder do partido comunista russo, Ziuganov. Primakov ponderou as consequências e não se candidatou. Lushkov já renunciara à candidatura a favor de Primakov. E todos os demais estavam, desde o princípio, sem chances realistas de vitória.

A renúncia do presidente Ieltsin

No final de 1999, o primeiro-ministro Putin já havia atingido o auge de sua popularidade, fato comprovado pelo resultado das eleições para o Parlamento. Essa popularidade, no entanto, baseava-se substancialmente em sua atitude na Chechênia. E a guerra na Chechênia não havia terminado nem estava decidida. De fato, com o uso ilimitado de material bélico, já se tinha ocupado a maior parte da Chechênia e reduzido Grosny às cinzas, mas os combatentes e mercenários chechenos haviam recuado para as montanhas. Começava a desenrolar-se um longo combate de guerrilhas, com pesadas perdas.

As eleições presidenciais estavam previstas para junho de 2000 — portanto, apenas meio ano após as eleições para o Parlamento. No entanto, um semestre é um longo período de tempo na Rússia. Ninguém sabia disso melhor do que o Kremlin e o próprio Putin. Em seis meses muito pode acontecer. Uma catástrofe do exército russo na Chechênia ou um novo escândalo inesperado poderiam arruinar a aparentemente certa vitória de Putin. Do ponto de vista do Kremlin, o triunfo de Putin deveria ser assegurado de qualquer maneira, uma vez que ele seria o garante de que o presidente Ieltsin e sua “família” pudessem aposentar-se desocupados. Dessa forma, era necessário aproveitar o momento. O intervalo de tempo até as eleições teria que ser encurtado o máximo possível. Nenhuma alteração inesperada no estado de espírito da população deveria reduzir as chances de Putin.

De acordo com a Constituição russa, eleições presidenciais antecipadas só são possíveis se o presidente renunciar antes do término de seu mandato. Dessa forma, a renúncia do presidente Ieltsin em 31 de dezembro de 1999 foi um passo lógico. Espantoso foi o fato de que o mundo todo tenha se surpreendido com isso.

Com a renúncia do presidente Ieltsin, até a eleição do novo presidente o primeiro-ministro Putin exerceu simultaneamente o cargo de presidente interino. Seu primeiro ato oficial consistiu em garantir imunidade vitalícia ao presidente Ieltsin e sua “família”. Após isso, visitou os soldados na Chechênia — o que foi o arranque final na sua campanha para a Presidência.

As eleições presidenciais

Durante a campanha eleitoral para a Presidência, não se especulou quem se tornaria o novo presidente da Rússia. Todos — incluindo seus adversários — partiam do pressuposto de que Putin seria eleito. Tal fato afetou a campanha, muito menos intensiva que a de 1996.

O próprio Putin fez uma campanha no mínimo singular — na realidade, oficialmente ele não promoveu propaganda eleitoral. Putin sempre declarava que não queria fazer campanha, mas apenas dedicar-se a suas atividades oficiais. Contudo, a mídia próxima ou controlada pelo Kremlin cuidava para que ele fosse diariamente apresentado à população, correspondendo sempre à imagem de decidido homem de ação.

O candidato à Presidência Putin começou, além disso, sem programa de governo — na realidade, sem qualquer programa. Ele declarou, antes das eleições, que só tornaria seu programa público após a realização do pleito. Em princípio, isso pode ser incompreensível, mas Putin tinha bons motivos para tanto. A maioria dos russos esperava — e espera — que Putin acabe com o lento declínio da Rússia, que a torne novamente forte e significativa, que estabeleça ordem no país e coloque a economia de novo nos trilhos. Máximas cunhadas pelo próprio Putin, como “ditadura da lei”, corroboram esse fato. A possibilidade de que todas essas expectativas possam ser preenchidas é, no mínimo, questionável. Mas Putin passa a imagem de podê-lo.

Sob essas circunstâncias, o anúncio de um programa teria certamente revelado fraquezas que provocariam uma discussão pública. Assim, é muito provável que um programa tivesse lhe custado votos.

A estratégia foi perfeita. Putin ganhou as eleições já no primeiro turno, com 52,94 % dos votos e uma considerável distância do líder dos comunistas, Ziuganov, que obteve apenas 29,21%. Derrotado, em terceiro lugar, ficou Iavlinski, com 5,8%. E todos os demais candidatos não tinham de início qualquer chance de atingir um resultado digno de nota.

Após sua vitória já no primeiro turno, e isso com base numa participação eleitoral incomumente alta para os padrões russos, de 68,74%, Vladimir Putin ocupa, como novo presidente da Rússia, uma posição extraordinariamente forte. Além disso, ele pode apoiar-se no Parlamento, que não é mais de maioria comunista e, portanto, não lhe causará dificuldades num futuro próximo. A ratificação, pela Duma, logo após a eleição de Putin, do acordo para o bloqueio de mísseis Start II, o que até então era continuamente evitado, é um indício claro disso.

Atualmente, a posição de Putin é incontestada e incontestável. Na própria campanha eleitoral, nenhum de seus adversários significativos posicionou-se abertamente contra ele. Aqueles líderes regionais que nas eleições parlamentares de 1999 haviam formado, ainda com Primakov e Lushkov, uma coligação eleitoral contra o Kremlin — e, portanto, contra Putin — correram, em sua maioria, alegremente em direção ao novo presidente. O mesmo vale até para os fortes presidentes da Tartária (Shaimiev) e da Bachkíria (Rachimov).

Mas as grandes expectativas da maioria dos russos em relação a Putin também representam um perigo em si, pois ele não poderá corresponder a todas elas. E em algum momento isso enfraquecerá sua popularidade e sua posição.

A compreensão do resultado das eleições

O curso e o resultado das eleições, tanto parlamentares como presidenciais, nos trouxeram à memória algo que foi esquecido por muitos observadores nos últimos anos da era Ieltsin: Moscou pode não ser a Rússia, mas Moscou governa a Rússia. Isso é assim há séculos, e não mudou na nova Rússia. O Kremlin, com seu mecanismo afinado, é, como sempre foi, uma perfeita máquina de manutenção do poder. Sem querer diminuir o instinto político certeiro do antigo presidente Ieltsin ou o trabalho do novo presidente Putin, o conceito, a estratégia e o êxito nas respectivas eleições não foram obra nem do física, psíquica e politicamente enfraquecido Ieltsin nem de Putin, ainda não tão firme em sua posição. Todavia, deve-se admitir que criar um novo “partido” e torná-lo a segunda facção mais forte no Parlamento, no período de dois meses, bem como “tirar da cartola” um presidente conveniente para o Kremlin em seis meses são realizações únicas.

O que não foi diferente em 1996. Ainda em janeiro de 1996, o presidente Ieltsin estava derrotado no conceito dos eleitores, com menos de 10%. Em junho, ele ganhou o primeiro turno logo à frente de Ziuganov, com 35%. Então, desapareceu totalmente de cena devido a seu sério problema cardíaco e não foi mais visto em público até o segundo turno. E, mesmo assim, ganhou o escrutínio decisivo contra Ziuganov. Também isso foi um mérito do aparato no Kremlin.

Nos últimos anos da era Ieltsin, quando este estava física e politicamente enfraquecido, muitas de suas fraquezas também passaram a ser consideradas como uma debilidade do Kremlin, o que foi um erro. Assim pensaram até mesmo políticos experientes como Lushkov e Primakov, ou os “soberanos regionais” Shaimiev (Tartária), Rachimov (Bachkíria), Iakovlev (São Petersburgo), Fiodorov (Tchuváchia) ou Titov (Samara), apenas para mencionar alguns. Todos eles, entretanto, haviam feito,

algum tempo depois, as pazes com os novos senhores no Kremlin.

Isso pode se alterar no decorrer do tempo, caso o presidente Putin demonstre fraquezas. Mas até que algo aconteça vale o seguinte: se alguém quiser tentar se rebelar contra os senhores no Kremlin, é melhor que o faça de fora do Kremlin — mas não contra o Kremlin.

O presidente Putin frente a difíceis tarefas

Os problemas da Rússia, que o novo presidente Putin deve resolver, são enormes e múltiplos. Não se pode partir do princípio de que ele possa resolvê-los todos. Mas as previsões de, ao menos, começar-se a resolver grande parte deles com sucesso são boas, talvez as melhores desde a queda da União Soviética. Como demonstrado, a posição do presidente para um futuro próximo é incontestavelmente forte. Na população, o estado de espírito é positivo, quase otimista. A economia recuperou-se bem após a crise assoladora de agosto de 1998, até mesmo um crescimento econômico pode ser constatado pela primeira vez desde aquela data. Após a queda livre de 1998, o rublo permanece estável. As relações com o Ocidente e com a Otan estão predominantemente — apesar da Chechênia — descontraídas de novo. O Parlamento deve apoiar Putin até que algo venha a mudar a situação — e não, como nos tempos de Ieltsin, dificultar, ou até mesmo bloquear, seu trabalho.

Mesmo assim, restam muitos pontos de interrogação, os quais decorrem especialmente do fato de que é difícil, como sempre, avaliar o presidente Putin. A agravar a situação, acrescentese que, no princípio, só se podia, quando muito, divisar seu programa com contornos imprecisos. Após Putin ter assumido oficialmente o cargo em 7 de maio de 2000, seria de se esperar maior clareza a respeito.

O problema da Chechênia

Um dos problemas mais difíceis que o presidente Putin terá de resolver consiste em encontrar uma solução para pôr fim ao conflito na Chechênia. A região da República da Chechênia está, de fato, quase totalmente ocupada por tropas russas — “livre de terroristas”, como dizem os russos —, mas fortes grupos de combatentes chechenos retiraram-se para as montanhas, e de lá continuam causando perdas às unidades russas. Tudo indica que essa guerra de guerrilha ainda pode durar muito tempo.

Quase todos as povoações, especialmente a capital Grosny, encontram-se em ruínas. A maior parte das instalações de primeira necessidade — água, energia, hospitais, escolas etc. — estão destruídas. Restabelecer a ordem e proporcionar à população uma existência suportável já é, em si, uma tarefa monstruosa.

Mas, para tanto, seria pressuposto que reinasse a paz, e isso não está à vista. De fato, o presidente checheno Mashadov continua sinalizando estar disposto a negociações, mas até agora não obteve qualquer êxito. Moscou exige como condição prévia a entrega dos “terroristas”, a libertação de todos os reféns e a interrupção da guerra de guerrilhas. Isso Mashadov não pode conseguir, pois ele não controla os “warlords”. Estes não reconhecerão a paz, que não lhes é conveniente, e muito menos a paz que Moscou lhes quer entregar.

O problema parece insolúvel. Não há nenhuma pessoa ou instituição na Chechênia que possa falar ou agir de maneira vinculante por todos, ou pelo menos pela maioria, dos chechenos. Assim, aparentemente ninguém — nem o presidente Putin, ou qualquer pessoa em seu governo ou à sua volta — tem idéia de como se poderia chegar a uma solução para a Chechênia, e com quem tal solução haveria de ser negociada.

O cenário mais provável para os próximos anos é mais ou menos o seguinte: o exército russo consegue fazer com que os

combatentes e mercenários chechenos recuem mais em direção às montanhas do sul, mas não logra terminar com a guerra de guerrilha. Isso significaria, até que algo novo ocorresse, uma presença maciça de unidades russas na Chechênia, que então administrariam *de facto* a região. Paralelamente, poder-se-ia eleger ou nomear um agente de Moscou na região pacificada, para exercer a administração sob o controle dos militares e tentar reerguer a Chechênia dos escombros. A esse respeito, diversas pessoas, que em sua maioria não inspiram muita confiança, já brigam pela melhor posição de largada para esse negócio provavelmente “lucrativo”.

Por óbvio, essa não pode ser uma solução em longo prazo, o que é sabido também em Moscou. Mas ninguém parece conseguir pensar em algo melhor. Assim, de qualquer forma, podemos nos consolar com a (bastante irrealista) esperança de que, de um administrador de Moscou, surja uma personalidade com a qual se possa ajustar uma solução política de longa duração para a Chechênia. A criatividade e a capacidade de se impor do presidente Putin serão, nesse caso, extremamente demandadas, talvez até em excesso.

O problema da economia russa

Até o momento, as manifestações de Putin em relação à política econômica são completamente contraditórias. Por um lado, ele se confessa partidário da economia de mercado e declara-se a favor da promulgação de uma lei fundiária que possibilite a propriedade privada da terra e do solo. Por outro, ele se manifesta a favor de um “Estado forte”, também na economia, e pela manutenção dos grandes monopólios. Certamente predominam os sinais positivos — por iniciativa dele, a Duma acolheu as discussões sobre a segunda parte (parte especial) do Código Tributário, que vinha adiando há muito tempo. A pro-

moção de uma reforma do direito tributário, tornando-o mais simples e justo, seria um impulso extremamente estimulante para a economia russa.

Em suma, as condições para um saneamento em médio prazo da economia russa são boas. O presidente Putin não mais precisa, como seu predecessor Ieltsin, lidar com um Parlamento dominado pelos comunistas, o qual havia evitado a promulgação de uma lei fundiária até então. Além disso, após o choque de agosto de 1998, a economia russa se recuperou surpreendentemente bem e rapidamente, e não apenas devido ao preço do petróleo, que, ao subir, trouxe mais dinheiro aos cofres estatais. Decisivo foi o fato de que as importações tornaram-se muito caras após a queda do rublo, o que fez bem à produção e à economia nacionais. Dessa forma, pela primeira vez desde a queda da União Soviética, a Rússia apresentou um crescimento econômico de bons 3%. E as previsões para este e para o próximo ano também são boas.

Moscou e as regiões

Muitos fatos indicam que o presidente Putin também quer mudar o comportamento de Moscou em relação às regiões. Isso poderia, em médio e longo prazos, tornar-se sua tarefa mais difícil. De fato, atualmente os líderes regionais sinalizam total predisposição de cooperar, mas isso pode mudar.

A Federação Russa compõe-se de 89 “unidades da Federação” (comparáveis aos estados de uma federação). Já a Constituição russa as distingue em repúblicas, regiões, áreas, distritos autônomos e cidades-Estado. Entre elas, há unidades do tamanho da Europa Ocidental e outras com a dimensão de Luxemburgo. Quase todas as unidades dependem de Moscou. Apenas cerca de 10 delas são denominadas “legisladoras”. Sob o governo do presidente Ieltsin, cerca da metade das unidades

assinou contratos em separado com Moscou, por meio dos quais a elas são conferidos direitos, obrigações e competências especiais. A validade jurídica desses contratos é duvidosa, pois, por meio deles, fere-se em parte a Constituição russa. A Federação Russa é uma “sociedade de classes” que se distingue por grandes disparidades. Os russos gostam de denominá-la “federação assimétrica”; os cínicos a chamam “federação anárquica”.

Acrescente-se a isso o fato de que grande parte dessas unidades são governadas por “soberanos regionais”, que mais poderiam ser caracterizados como senhores feudais. Infelizmente, nas amplas regiões da Rússia, ainda se pode constatar a existência de corrupção, nepotismo, repressão à mídia regional, influência sobre os tribunais, obstrução à autonomia administrativa municipal e manipulação de eleições. Nesses pontos, portanto, há necessidade urgente de reforma.

É óbvio que os “soberanos regionais” irão se voltar com todas as forças contra qualquer reforma que possa lhes tirar direitos e possibilidades. Tal reforma não precisaria sequer ocorrer explicitamente, pois as possibilidades de Moscou exercer pressão sobre eles são múltiplas, e não se limitam apenas à dependência econômica da maioria das regiões. Mas “a Rússia é grande e o Czar está longe”, já se dizia antigamente. Os dirigentes regionais têm a possibilidade de, ao menos, dificultar as reformas, possivelmente até de torná-las ineficazes.

Desta forma, apenas um presidente forte, seguro do apoio da maioria do Parlamento, poderá começar essa difícil tarefa — e assim é Putin no momento. Além disso, ele sinalizou claramente e de diversas maneiras que quer iniciar esse trabalho. Várias propostas já foram trazidas à discussão por Putin ou pelas pessoas próximas a ele.

Primeiro, Putin exigiu que todas as unidades da federação harmonizassem sua legislação com a da Rússia. Tal fato é em si óbvio, pois já decorre da Constituição da Federação Russa. Mas a realidade é outra. Os “soberanos regionais” já deram a

entender que irão cumprir essa exigência, inclusive os — a esse respeito relutantes — presidentes Chaimiev (Tartária) e Rachimov (Bachkíria). Mas, freqüentemente, isso é mais fácil de ser dito do que de ser feito. Assim, a Constituição da República de Tuva reza que ela tem o direito de retirar-se da Federação Russa. Outras repúblicas, por meio de suas Constituições (“estaduais”), proibiram a propriedade privada da terra e do solo. Ambos os exemplos constituem claras violações à Constituição da Federação Russa. No entanto, essas Constituições podem sofrer emendas apenas com uma maioria de dois terços. Já nesse ponto, em uma exigência em si simples, apresentam-se problemas “técnicos” consideráveis, os quais possibilitam que os “soberanos regionais”, se assim o quiserem, criem ali muitas dificuldades.

Manifestamente nesse sentido, surgiram na discussão pública propostas que devem exercer um pouco mais de pressão sobre os dirigentes regionais. Tal se deu, em primeiro lugar, relativamente à idéia de que os governadores e presidentes das unidades não sejam mais eleitos pelo povo, mas sim nomeados pelo presidente. Com isso, os “soberanos regionais” seriam levados a uma dependência direta do Kremlin, pois quem é nomeado pode ser novamente destituído. A maioria dos “soberanos regionais” certamente irá se voltar contra tal proposta. Mas algum dos mais fracos dirá para si mesmo que, em última instância, é mais fácil contentar um senhor (o presidente) do que muitos senhores volúveis (os eleitores). O fato dessa proposta vir a ser descartada será um retrocesso lamentável no desenvolvimento democrático da Rússia.

Um outro projeto chega a limitar o mandato dos presidentes e governadores das unidades da Federação, além de permitir apenas uma reeleição, o que pode contribuir para limitar os emaranhados de poder em muitas regiões. Mas isso também não vai poder ser implantado sem resistência, pois os dirigentes regionais não vão gostar de se separar de seus benefícios.

Surpreendentemente, nessa discussão, surgiu um tema que até então era tabu: reflete-se sobre uma reestruturação da Federação Russa, que restrinja o número de unidades para cerca de 30 a 40. Na realidade, o número de unidades demonstra ser muito alto para fazer-se praticável. E muitas das unidades são pequenas ou fracas demais para, de fato, ter uma existência como “estado da Federação”. Tal circunstância não foi ainda modificada em virtude de impeditivos históricos. Apesar da queda da União Soviética, os limites administrativos da Rússia daquele tempo foram simplesmente aceitos, e deles surgiram as “unidades da Federação”. A redução do número de unidades, portanto, parece muito difícil de ser implementada, pois, à vista dos feudos que se estabeleceram em muitas regiões, ao menos cerca de 49 a 59 “soberanos regionais” posicionaram-se veementemente contra uma diminuição do número de unidades de 89 para cerca de 30 a 40.

O presidente Putin já começou a podar a influência dos “soberanos regionais” num outro ponto: ele determinou que os tribunais não devem mais ser financiados pelos orçamentos regionais, mas apenas pelo orçamento da Federação. Isso também é, em si, óbvio e previsto em lei. Mas, novamente, a realidade é outra. Como Moscou nunca disponibilizou dinheiro suficiente para o Judiciário, muitas unidades da Federação passaram a financiar indiretamente as instâncias inferiores da justiça. Prédios e salas foram disponibilizados aos tribunais (e, às vezes, também aos juízes), e eram então mantidos pelas unidades. Como consequência, o Estado raramente perdeu um processo nessas regiões. Uma reforma seria certamente um passo na direção certa.

Falta algo nessa polêmica: debatem-se medidas individuais, que em si são extremamente convenientes, mas não há discussão sobre uma reforma constitucional relativa ao federalismo. No entanto, uma tal reforma seria urgentemente necessária para que se obtivesse uma divisão mais clara das compe-

tências entre Moscou e as regiões, e se evitassem competências concorrentes e obscuridades, mas especialmente para que finalmente se chegasse a critérios objetivos para um equilíbrio financeiro. No entanto, surge uma angustiante questão: o que quer o presidente Putin? Uma reforma do federalismo russo ou uma centralização com contornos fortes a se confundirem no Kremlin? No momento, essa pergunta não pode ser respondida.

Putin e o “Estado forte”

Desde sua posse como primeiro-ministro, Putin sempre fala que a Rússia precisa de um “Estado forte”. Isso não se relaciona — ou ao menos não só — à Chechênia. Putin se refere manifestamente a todos os âmbitos da vida e da política. Isso é, no mínimo, equívoco, e difícil de ligar à imagem do reformista da Escola de Petersburgo. O que Putin de fato quer dizer quando fala de “Estado forte” não é claro ainda. A única coisa a parecer certa é que ele se refere a algo mais do que apenas uma democracia estável com uma economia saudável, que esteja em condições de obter êxito, interna e externamente, na defesa de seus interesses. Mas só os próximos meses podem eliminar ou confirmar as preocupações que surgem ao nos perguntarmos o que poderia significar esse “algo mais”.

O mesmo se dá com uma outra popular máxima do presidente — a que diz dever ser uma “ditadura da lei” introduzida na Rússia. Isso soa, num primeiro momento, como “Estado de Direito”, e então é bem-vindo. Mas, então, por que o presidente Putin não diz literalmente “Estado de Direito”? Por que, em vez disso, fala de uma “ditadura da lei”? Afinal, os decretos presidenciais também não são direito material, ou seja, em sentido amplo, “lei”? Por mais justas que essas questões preocupantes possam ser, o fato de Putin haver encarregado Mikhail Krasnov, um homem que é não apenas um comprova-

do democrata, mas também um eminentemente especialista, de elaborar o esboço de seu programa de Estado de Direito é reconfortante. Também nesse caso não é aconselhável chegar a conclusões precipitadas.

De qualquer modo, ainda há muitos pontos de interrogação. “Estado forte” ou “ditadura da lei” — ambos significariam que também se exigiria moderação dos denominados “oligarcas”. Sob o governo do presidente Ieltsin, esses oligarcas exerceram uma influência desproporcional e preponderantemente negativa sobre as decisões políticas, e posicionaram-se com demasiada freqüência de forma contrária à lei. De qualquer maneira, parece ser questionável se o presidente Putin irá avançar decididamente nesse *front*.

Reflexões tímidas, que nos últimos anos da era Ieltsin fiziam com que a Constituição fosse alterada de tal forma que o presidente ficasse com menos poder em detrimento do governo e do Parlamento, parecem estar resolvidas. Entretanto, não há o menor indício de que tais idéias continuariam sendo seguidas na administração presidencial. Assim, algo indica que, quando o presidente Putin fala em “Estado forte”, pode estar querendo ele denotar “presidente forte”.

Considerações finais

A história da ascensão meteórica de Vladimir Putin a presidente da Federação Russa parece inacreditável. Os fatos que levaram a isso somente são imagináveis na Rússia — e, também lá, algo assim dificilmente acontecerá de novo.

Essa rápida ascensão de um homem que veio do serviço secreto, e que, dessa forma, nunca esteve sob o foco da publicidade, resultou no fato de que não se sabe muito sobre o novo presidente da Rússia, sobre suas idéias, opiniões e planos. É provável que, ele próprio, antes de tudo, e com a ajuda de seus

assessores, organize suas idéias num programa político. Nesse ponto, todas as portas estão abertas à especulação. É quase como se, com a eleição de Putin para presidente, os eleitores tivessem assinado um cheque em branco — e não apenas eles, mas todos nós, temos agora que viver com isso.

Entretanto, certamente seria injusto ver os fatos apenas por essa perspectiva. Com o presidente Putin, ascendeu ao poder um homem que diz querer democracia e economia de mercado. O corpo de assessores com o qual ele deve lidar dá indícios de que ele realmente pensa assim.

Os eleitores russos decidiram-se novamente — em que pensem todas as dificuldades que atravessam — de forma contrária a uma volta ao comunismo. Apesar da disputa eleitoral não ter sido efetivamente justa, os votos foram livres. E aqueles que acompanharam o pleito não puderam deixar de perceber que a observância das regras do jogo democrático já se tornou rotina na Rússia. Esse fato, por si só, é positivo.

Com sua posse, o novo presidente Vladimir Vladimirovitch Putin colocou um fardo pesado em suas costas. Entretanto, ele dá a impressão de poder carregá-lo. A maioria dos russos o observa cheia de esperança e expectativa.

Resumo

Por meio de uma breve retrospectiva histórico-cronológica, são apresentados os fatos que antecederam a renúncia de Boris Ieltsin.

Descrevem-se, ainda, a ascensão de Vladimir Putin ao poder na Rússia e os principais problemas a serem enfrentados pelo novo presidente — cujas intenções e atos futuros permanecem, por ora, imprevisíveis.

As transformações econômicas e a privatização na Rússia

LENINA POMERANZ

As transformações econômicas em curso na Rússia são sistêmicas; isto é, são parte do processo global de transformação que marca a mudança do sistema socioeconômico anteriormente vigente. Expressam, no plano da economia, o processo de passagem de um modo de funcionamento para outro, com a reconstrução do quadro institucional em que se realiza a atividade econômica. Na linguagem corrente, significam a transição da economia centralmente planejada para uma economia de mercado.

Não obstante seu início tenha se dado ainda durante a *perestroika*, o livre curso dessa transição só teve andamento depois da supressão do obstáculo político representado pela detenção do poder político pelo Partido Comunista, e após a dissolução da URSS. Até então, as transformações no modo de funcionamento da economia se realizavam nos marcos do sistema vigente, num processo de reformas parciais tendentes a aperfeiçoá-lo. A própria *perestroika*, como um programa de reconstrução global do sistema, pretendeu fazê-lo sem ultrapassar aqueles marcos. Nessas condições, assume-se que o processo de transformações sistêmicas ganhou pleno desenvolvimento a partir de 1992, após a dissolução da URSS, quando a Rússia viu-se livre das amarras a que estava condicionada, em seu processo de mudanças, pelo sistema institucional soviético a que

estava vinculada, e os seus dirigentes assumiram como objetivo explícito a modificação do sistema.

As transformações econômicas foram, então, objeto de duas linhas de atuação: de um programa de ajustamento econômico, que visava a correção dos desequilíbrios existentes no funcionamento da economia russa; e de um programa de reformas estruturais, centrado na privatização.

O programa de ajustamento econômico

O programa de ajustamento econômico iniciou-se com a adoção de uma estratégia de choque, para enfrentamento da difícil situação econômica herdada da condução da *perestroika*: queda da produção, que teve início em 1991 na URSS, como consequência da desorganização econômica; agudização da inflação aberta (aumento de 2,4 vezes nos preços industriais e de 89,1% nos preços de varejo dos bens de consumo) e da inflação disfarçada na insuficiência quase total de abastecimento e de bens; dívida externa no montante de 81 bilhões de dólares em novembro de 1991; condições institucionais de pseudomercado nas quais operavam as empresas, entre as quais se destacavam as distorções no sistema de preços, resultantes da mescla de um regime de controle formal de preços com a sua liberalização localizada e parcial, realizada abruptamente em diversas oportunidades, e a ausência de sistema monetário e fiscal adequados.

A estratégia adotada foi explicitada no “Programa Radical de Construção da Economia de Mercado e de Estabilização Econômica”, cuja implementação teve início com a liberação de praticamente todos os preços a partir de 1º de janeiro de 1992 — foram mantidos congelados os preços do pão, do leite, da carne, do combustível e de alguns medicamentos — e com a adoção

de compromissos junto ao FMI, explicitados em um memorando de intenções: redução do déficit orçamentário consolidado da Federação, política monetária restritiva, liberalização do comércio exterior e de câmbio, além da preparação, para meados de 1992, de um programa de privatizações.

O programa foi submetido a grandes críticas no país, dirigidas basicamente contra a adoção da terapia de choque e o caráter “monetarista” da política econômica, inaplicáveis, segundo aquele julgamento, às condições concretas da economia russa; censurou-se também o excesso de confiança no poder espontâneo do mercado para processar as reformas estruturais. Essas críticas, endossadas no âmbito do Legislativo, levaram à adoção de novo programa, mas nas mesmas linhas do anterior; tais orientações, não obstante as censuras, mantiveram-se ao longo de todo o processo de transformação, como base da política econômica dos diferentes governos que se sucederam no período, com ajustamentos, avanços e recuos provocados seja pelas condições da conjuntura econômica, seja pelos embates políticos em torno de sua implementação.

No balanço da adoção desses programas, colocam-se o elevado custo social da estratégia adotada — revelado por meio do empobrecimento da população — e a continuidade da crítica situação econômica da Rússia durante todo o período desde o início formal do processo de transformação, expressa no declínio consecutivo do PIB até 1999, primeiro ano de crescimento. No cerne desses resultados, segundo as críticas mais recentes, está a inadequação da estratégia adotada às condições do processo de transformação sistêmica, no qual é fundamental a construção institucional da economia de mercado; o sucesso dessa economia depende não somente de incentivos econômicos, mas também de normas e instituições sociais que formam um contrato social implícito, e de cujo funcionamento depende a própria resposta aos incentivos vigentes. Nos programas de ajustamento adotados, seguiram-se modelos econômicos que subestimaram

esse aspecto, levando a reações do sistema econômico que se tornaram obstáculo à própria implementação das medidas previstas nos programas. Minimizou-se também o papel do Estado no apoio direto ao desenvolvimento do setor real da economia, apoiando-se os programas nos incompletos e imperfeitos mecanismos de mercado e nos instrumentos de política macroeconômica neles contemplados.

Essa ordem de considerações transparece na avaliação das reformas feita no preâmbulo das diretrizes para a elaboração do programa econômico do novo presidente russo, Vladimir Putin, e no próprio corpo dessas diretrizes, anuncias das ainda antes de sua eleição. Nel as se afirma que a renovação real da Rússia não pode ser obtida pela simples transposição de modelos e esquemas abstratos copiados mecanicamente da experiência de outros países, e que “um futuro condigno só poderá ser alcançado se se conseguir unir os princípios universais da economia de mercado e da democracia à realidade da Rússia”; também se propõe criar um sistema de regulação estatal nas esferas econômica e social, sob o lema de “tanto Estado quanto necessário”, além de se sugerir uma estratégia de desenvolvimento para o país que combine mecanismos de mercado e ação estatal (*Nezavíssimaia Gazeta*, 30/12/1999).

Como o país pretende continuar a manter entendimentos com o FMI, cuja orientação se coaduna mais com a dos programas de ajustamento anteriores, será preciso esperar pelo novo programa econômico, a fim de se verificar qual o rumo efetivamente seguido doravante no prosseguimento das transformações econômicas.

Os programas de privatização

O processo de privatização passou por diversas etapas, a começar com uma antecedente à sua adoção explícita como pro-

grama de governo, durante a implementação da *perestroika* na URSS, sob a direção de Gorbachev. Foi nessa fase que, com a introdução de leis sobre o funcionamento das cooperativas urbanas, o trabalho individual e o arrendamento, além de leis sobre *joint ventures* e sobre a propriedade estatal, foram lançados os embriões de novas unidades econômicas e o movimento da chamada “privatização espontânea” no país. Essas leis, embora mantendo a propriedade social dos meios de produção, não só permitiram o surgimento de pequenas empresas no setor de serviços, como favoreceram também uma ampla descentralização e desestatização da propriedade, e deram lugar a uma apropriação de sua parcela por parte de membros da “nomenclatura” (funcionários de alto escalão do Estado e/ou do Partido Comunista).

Na realidade, essas leis vieram de encontro ao movimento da “nomenclatura”, que se desenvolveu basicamente em três direções. A primeira delas foi a constituição, ainda em 1986, da chamada Economia do Komsomol (Organização da Juventude Comunista), a partir dos Centros de Criatividade Científica e Tecnológica da Juventude (TsNTTM, na sigla em russo), criados junto aos comitês distritais do PC. Esses centros tinham autorização para produzir bens de consumo e manter relações com o exterior, estabelecendo seus próprios preços para as manufaturas produzidas ou importadas, além de terem isenções de tarifas alfandegárias e poderem trabalhar com moeda fiduciária (cabe assinalar que as empresas soviéticas não tinham autorização, a não ser para o pagamento de salários, de transacionar com moeda fiduciária, realizando todas as suas operações em moeda de conta). Com a promulgação das leis referidas, os Centros tiveram a possibilidade de transformar-se em cooperativas e estabelecer *joint ventures*, obtendo grandes lucros nas suas operações e nos serviços de criação da liquidez das grandes empresas estatais. A segunda direção foi a empreendida pelos funcionários dos ministérios, que, no

processo de desestatização, açãoarizaram as empresas que lhes eram subordinadas e, com elas e com a instituição de um banco setorial — parte da reforma bancária — criaram os *concerns*, que posteriormente se transformaram em grandes grupos econômicos. Essa mesma reforma bancária permitiu a criação inicial dos bancos setoriais, que posteriormente se segmentaram em inúmeros bancos comerciais e foram apropriados, no processo de desestatização, pelos seus funcionários de escalão mais elevado, com a participação de funcionários do Ministério das Finanças. A terceira direção foi a da criação, no âmbito das empresas, de unidades comerciais independentes, especializadas na prestação de serviços a essas mesmas empresas, como *marketing* e vendas; por meio dessas unidades, as empresas podiam vender a sua produção a preços não controlados, superiores aos preços fixados pelo governo, assegurando assim, através do lucro então gerado, a sua existência como entidades privadas, detidas pela gerência das empresas das quais se originaram.

Com a instituição de um governo independente na Rússia, ainda durante a existência da URSS, foi formulado um programa explícito de privatização, que ganhou corpo com a aprovação, pelo Soviet da República, da Lei sobre a Privatização das Empresas Estatais e Municipais da Federação Russa. Esse programa não foi implementado por causa das instabilidades políticas que marcaram o ano de 1991 e que culminaram com a dissolução da URSS; mas prenunciou as linhas gerais do programa depois adotado pelo novo governo russo, pós-soviético.

O programa de privatização do novo governo russo, aprovado em junho de 1992, distinguiu as empresas pequenas e grandes, estabelecendo formas distintas e prazos para a sua privatização; introduziu os *vouchers* (papéis expressando direitos de propriedade), a serem distribuídos gratuitamente à população; definiu os direitos de propriedade nos diversos níveis de autoridade — federal, regional/local e municipal; criou

os Fundos da Propriedade Estatal, subordinados aos Legislativos dos diversos níveis de competência, como depositários dos direitos de propriedade a eles transferidos, e o Comitê Estatal da Propriedade, como agência responsável pela condução do programa; classificou as empresas estratégicas, cuja privatização deveria ficar para etapa posterior, e as empresas cuja privatização estaria sujeita à autorização das autoridades competentes; definiu as formas de se proceder à privatização; e fixou normas de distribuição dos recursos obtidos da privatização. Foi um programa que tinha uma estratégia muito bem traçada, apoiada em dois elementos fundamentais: a universalidade da propriedade estatal, herdada do sistema soviético, que se expressava pelo significativo número de mais de 25.000 empresas médias e grandes a privatizar, além de centenas de milhares de empresas pequenas do setor comercial e de serviços; e o elemento político, que se apresentava na resistência dos diretores de empresas e dos políticos a eles relacionados, por um lado, e na ojeriza da população à propriedade privada, por outro lado. Tratava-se, segundo Boycko, Shleifer e Vishny (1996), que fizeram parte da equipe que traçou a estratégia do programa, de combinar uma forma de privatização de massa que desse conta desses dois elementos, obtendo o indispensável apoio da população ao processo. A forma de tornar o público aliado da reforma consistiria em distribuir ações à população gratuitamente.

A implementação da estratégia realizou-se através da distribuição de *vouchers* à população e do estabelecimento de normas de sua utilização no processo de venda das empresas. Foram ainda introduzidos três modelos de participação dos coletivos das empresas na sua propriedade, a fim de se granjear o apoio direto dos trabalhadores e dos diretores de empresa ao programa de privatização. Cada um desses modelos estabelecia diferente combinação de detenção de ações preferenciais e nominais aos trabalhadores e aos administradores, associada a

uma forma de pagamento respectiva; e pressupunha, naturalmente, diferente grau de controle acionário pelo coletivo. A escolha entre esses modelos tinha que ser aprovada em assembleia ou em listas de assinaturas de pelo menos 2/3 do número total de empregados da empresa. A propriedade das ações distribuídas ao coletivo deveria, porém, ser individual e não coletiva, a fim de que os seus detentores tivessem livre arbítrio sobre elas. Essa liberdade era essencial para implementar a idéia que estava por trás do programa, de inicialmente distribuir as ações para posteriormente concentrá-las em blocos que dariam o controle da empresa a um grupo de acionistas, especialmente externos à empresa (*outsiders*), criando assim condições para a modificação do gerenciamento corporativo. Para isso, o governo estabeleceu o princípio da plena comercialização e transferência dos *vouchers*, e incentivou a criação de fundos mútuos que se encarregaram da sua obtenção e apresentação, de forma concentrada, nos leilões de privatização das empresas.

Os resultados da privatização por *vouchers* são imprecisos, dadas as discrepâncias de informação das diversas fontes. Segundo o Comitê Estatal da Propriedade e do Centro Russo de Privatização, citado por Blasi, Kroumova e Kruse (1997), foi de 16.462 o número total de empresas vendidas entre dezembro de 1992 e junho de 1994 em 86 regiões do país; essas empresas possuíam 21,819 milhões de empregados e venderam 20% de seu capital estatutário, com a aceitação de 116,395 milhões de *vouchers* (83,1% do total de *vouchers* distribuídos à população). De acordo com Boycko, Shleifer e Vishny, anteriormente citados, nesse mesmo período e com base na mesma fonte, o número total de empresas vendidas foi de 15.799, em 86 regiões do país; essas empresas empregavam 17,772 milhões de pessoas; as ações vendidas equivaleram a 17,6% do capital estatutário das empresas, sendo 113,587 milhões os *vouchers* aceitos (81,1% do total deles distribuído à população).

Não obstante as diferenças observadas entre os números, é inegável o êxito alcançado com o programa, ao menos no que diz respeito ao número de empresas acionarizadas e privatizadas. Do ponto de vista da distribuição da propriedade, a situação em 1994 — data de finalização do programa — apresentava-se da seguinte forma: 65% das ações pertenciam ao coletivo da empresa (*insiders*); destes, 25% pertenciam à gerência, dos quais 7% aos membros do mais alto escalão, inclusive diretores; 21% das ações pertenciam a acionistas externos à empresa (*outsiders*) e 13% delas ao Estado (BLASI, KROUMOVA e KRUSE. Op. cit.). Essa distribuição alterou-se ao longo do tempo, devido, por um lado, aos movimentos dos gerentes no sentido de assegurar-se o controle das empresas e evitar a entrada de *outsiders*; segundo ainda Blasi, Kroumova e Kruse, entre os *insiders* a participação relativa do alto escalão gerencial era de 8% em 1995 e de 10% em 1996, e, nesta, a participação do diretor-geral perfazia 3% em 1995 e 4,5% em 1996 — do que resultou uma grande concentração da propriedade. Mas, por outro lado, a estratégia de sobrevivência e de crescimento das empresas levou a gerência a buscar investidores externos, elevando a sua participação no controle acionário; segundo ainda os autores citados, essa participação elevou-se, de 21% em 1994, para 32% em 1995 e 1996. Pesquisas realizadas em 1997 e citadas por Estrin e Wright (1999) indicam, porém, uma participação ainda maior dos *outsiders*: 39%.

Paralelamente a esse processo de redistribuição da propriedade, primariamente distribuída na privatização por *vouchers*, deu-se início à etapa subsequente do processo de privatização, a da privatização por dinheiro. Trata-se de uma etapa na qual foram colocadas à venda, através de leilões, as empresas estratégicas em mãos do governo, as mais valiosas do país. O processo começou com a operação chamada de “empréstimo por ações”, mediante a qual um grupo de banqueiros ofereceu empréstimos ao governo em troca da garantia de 10% das ações

dessas empresas e do direito de geri-las. Por decreto da Presidência, de setembro de 1995, foram listadas 29 empresas (número posteriormente reduzido, após a grita que surgiu em torno dessa privatização), cujos pacotes de ações deveriam ser oferecidos em leilões, organizados pelos próprios bancos fornecedores do empréstimo. Os bancos deveriam manter essas ações em carteira pelo período de um ano, após o qual poderiam vendê-las, entregando 2/3 dos ganhos de capital dessa venda para o governo. As ações das empresas selecionadas foram oferecidas aos bancos interessados, e o banco que oferecesse o maior lance para os empréstimos ao governo ficaria com cada bloco de ações.

Os leilões foram marcados por irregularidades, sendo a sua lisura posta em dúvida, não só porque o valor das empresas — e, consequentemente, das participações a serem leiloadas — foi absurdamente subavaliado, como porque os bancos que organizaram os leilões também foram deles participantes. Isso não foi, entretanto, obstáculo para que participações controladoras das empresas mais importantes do país fossem entregues a um grupo reduzido de banqueiros, por sinal vinculados ao governo, através do financiamento da campanha de reeleição de Boris Ieltsin à Presidência da República. A detenção do controle dessas empresas pelos bancos deu origem aos chamados grandes grupos financeiros industriais, ainda que a constituição destes não se restrinja exclusivamente ao processo aqui descrito. E o seu poder econômico, ainda que bastante fragilizado depois da crise de agosto de 1998, assegurou a alguns deles uma enorme influência junto ao governo Ieltsin.

Um balanço do processo de privatização, especialmente em relação aos seus efeitos sobre a eficiência econômica empresarial, não pode ser feito de maneira isolada, tendo-se em conta o que foi dito sobre os programas de ajustamento macroeconômico mais acima, e as dificuldades de adaptação das empresas ao novo mecanismo de funcionamento da economia. E

não se dispõe de pesquisas sobre esse tema. Por outro lado, há que considerar que o processo de redistribuição da propriedade ainda não está concluído. São muitas, porém, as críticas à condução do processo segundo as quais este foi funcional para criar e fortalecer interesses econômicos, gerando uma oligarquia financeira que usa o seu poder econômico para exercer influência política e auferir ainda maiores vantagens no cenário.

As transformações econômicas e a nova estrutura social russa

O efeito mais notável do processo de transformação econômica em curso na Rússia é a mudança introduzida na sua estrutura social. Na URSS, essa estrutura, em termos oficiais, era descrita como uma sociedade sem classes, tendo sido, em verdade, bastante igualitária, embora constituída por diferentes estratos: trabalhadores, camponeses cooperativados, *intelligentsia* e membros do aparelho estatal e partidário; esses estratos guardavam alguma diferenciação de *status* e condições de existência entre si, especialmente entre os dois últimos e os dois primeiros deles.

A nova estrutura social surgida das transformações é composta por estratos diferentes, cujas condições de existência se distinguem pelo alto grau de concentração da renda. Segundo Tatiana Zaslavaskaia (1996), numa primeira aproximação da estratificação social russa, feita com base nos levantamentos de vários anos realizados pelo Centro Russo de Opinião Pública e do Intertesenter, quatro camadas sociais podem ser identificadas na sociedade russa: superior, constituída pelos grandes e médios empresários; média, formada por pequenos proprietários, semi-empresários, gerentes da esfera produtiva, gerentes da esfera não-produtiva, especialistas prósperos, elite trabalhadora e oficiais militares superiores; básica, representada pela massa da

intelligentsia, pela semi-*intelligentsia* (auxiliares de especialistas, servidores técnicos), trabalhadores do comércio e serviços, trabalhadores de média qualificação e camponeses; e inferior, composta por trabalhadores não-qualificados.

A camada superior é a camada realmente dirigente, que desempenha o papel de sujeito principal das reformas. Os grupos que constituem essa camada não raramente possuem interesses distintos e não perseguem os mesmos objetivos. Une-os, porém, o fato de estarem no poder e a possibilidade de exerçam influência direta sobre o processo de transformação. O papel desempenhado pela camada média no processo de transformação é determinado pelo seu alto potencial de qualificação profissional, pela capacidade de adaptar-se às condições mutantes, pela ativa participação na transformação das instituições sociais, pela situação material relativamente boa e pelo interesse na continuação das reformas. A camada básica é muito grande, e os principais esforços de seus membros são no sentido de adaptar-se às mudanças, freqüentemente buscando meios de sobrevivência. A estrutura e as funções da camada inferior são menos claras; no processo de transformação, aparece mais como vítima que participante ativa, sendo o baixo potencial de atividade e a incapacidade de adaptação às transformações os traços distintivos de seus membros, identificados pela baixíssima renda familiar, pouca instrução, ocupação em trabalho não-qualificado ou falta de trabalho permanente.

A distribuição dessas camadas na sociedade russa, no período 1993-95, segundo Zaslavaskaia, é a seguinte: superior: 1%; média: 24%; básica: 68%; e inferior: 7%. A primeira e a última camada estão algo subestimadas, porque não incluem, na amostra de seu levantamento, no primeiro caso, a elite governante, os funcionários de alto escalão e o generalato; e, no segundo caso, os grupos lumpenizados — admitindo-se a inclusão desses grupos, a camada inferior atingiria de 12 a 15% da população economicamente ativa. Essa composição é resul-

tado de uma dinâmica de mudança na direção do mercado, valorizando novas áreas de atividade e marginalizando aquelas que não encontram sentido na nova organização econômica. Assim, examinados os dados em sua dinâmica, no período estudado nos levantamentos, foi observado que alguns grupos aumentaram sensivelmente, outros permanecerem estáveis e outros se reduziram: aumentou acentuadamente o número de especialistas prósperos (103%), da elite dos trabalhadores (55%), dos grandes e médios empresários (40%) e dos semi-empresários (25%); embora em menos grau, aumentou o número de militares (21%), da semi-*intelligentsia* (18%), dos pequenos empresários (14%) e dos trabalhadores do comércio e dos serviços (10%); diminuiu o número de campões (16%), de operários não-qualificados (17%), da massa da *intelligentsia* (especialistas) (19%) e de trabalhadores na indústria (21%); diminuiu muito fortemente o número de gerentes nas esferas produtiva (30%) e não-produtiva (52%).

Em termos de sua renda, salvaguardados novamente os problemas amostrais, a distribuição entre essas camadas seria a seguinte, tomando-se como “100” o nível médio de renda dos russos economicamente ativos: camada superior — 516; camada média — 144; camada básica — 75; e camada inferior — 54. Em texto mais recente, analisando as principais direções da mudança da estrutura social russa, Zaslavaskaia (1998) aponta uma maior concentração da renda, pelo enriquecimento da camada superior, de um lado, e pela redução significativa das rendas da grande massa da população, de outro lado: as rendas da atividade empresarial superam os pagamentos do trabalho, embora os detentores dessas rendas, a camada social dos negócios, não constituam mais que 10 a 12% da população; e a relação entre os 10% de russos mais ricos e os 10% mais pobres excede 20 vezes. A análise conduzida por Zaslavaskaia é muito mais rica e complexa que a simples apresentação desses números, referindo-se à distribuição das oportunidades e ao

papel desempenhado por cada camada social no processo de inovação social. Infelizmente, não é possível reproduzi-la neste espaço, cabendo tão somente sublinhar sua conclusão de que as reformas dos anos 90 resultaram na formação de uma nova elite e da burocracia que a apóia, e numa situação de desestabilização social.

Bibliografia

- BLASI, Joseph, KROUMOVA, Maya, KRUSE, Douglas. *Kremlin capitalism: privatizing the russian economy*. Ithaca: Cornell University, 1997.
- BOYCKO, Maxim, SHLEIFER, Andrei, VISHNY, Robert. *Privatizing Russia*. London, Cambridge (MA): The MIT Press, 1996.
- ESTRIN, Saul, WRIGHT, Mike. Corporate governance in the former Soviet Union. An overview. *Journal of Comparative Economics*, San Diego, CA, v. 27, n. 3, set. 1999.
- POMERANZ, Lenina. *O impacto social das transformações sistêmicas na Rússia*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, 1998. (Coleção Documentos. Série Assuntos Internacionais)
- _____. *Transformações sistêmicas e privatização na Rússia*. Tese de livre-docência. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.
- STIGLITZ, Joseph E. *Whiter reform? Ten years of the transition*. Washington: The World Bank, 1999. (mimeo)
- ZASLAVSKAIA, Tatiana. Estrutura social da Rússia: principais direções da mudança. *Sociedades em Transformação*, São Paulo, ano V. n. 2, out./dez. 1998.
- ZASLAVSKAIA, Tatiana. Estrutura social da sociedade russa contemporânea. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 10, n. 28, set./dez. 1996.

Resumo

O texto apresenta um quadro das transformações sistêmicas em curso na Rússia desde 1992.

Na primeira parte, ocupa-se sumariamente dos programas de ajustamento macroeconômico, mostrando a sua inadequação à natureza do processo de passagem a uma economia de mercado.

Na segunda parte, apresenta a evolução do processo de privatização para, finalmente, na terceira parte, indicar como as transformações sistêmicas levaram a mudanças na estrutura social russa.

Reorganizações institucionais dos anos 90 na Rússia: tendências fundamentais e avaliação

M. P. STREPETOVA

Devem ser considerados dois momentos fundamentais na análise e na avaliação da transformação do sistema na Rússia. Por um lado, ela se deu dentro de tendências gerais características do processo de mudança na maior parte dos países pós-socialistas. Por outro lado, a especificidade da transformação foi aqui, em muitos aspectos, mais complexa e multifacetada, em comparação com outros países. A União Soviética era uma superpotência, o que também lhe impôs determinadas obrigações e fez com que ela tivesse uma visão global das relações de política e economia externas. Enquanto outros países pós-socialistas encontravam-se diante da tarefa — mesmo que extremamente complicada — de reestruturar seus sistemas político e econômico-social, a Rússia (e outras antigas repúblicas da União Soviética) também se via diante de uma outra, e não menos complicada, empreitada: eliminar as consequências do colapso de um Estado e de um sistema econômico unificados. Exatamente o fato de ambas essas transformações haverem se superposto no tempo acarretou um profundo retrocesso econômico e reformas políticas e econômico-sociais inconsequentes, as quais levaram a uma persistente crise do sistema. Além disso, também o complexo militar industrial da Rússia — o qual

estava determinado a garantir materialmente a paridade estratégica com o Ocidente — havia sido enormemente ampliado. Por isso, sua transformação só poderia ser levada a efeito com investimentos consideráveis, sem se esperar que eles tivessem retorno em tempo determinável.¹ Por fim, também na Rússia podia-se sentir a influência dos fatores ideológico e psicológico: várias gerações de russos foram educadas para idéias socialistas e sob a imagem do papel determinante da União Soviética no desenvolvimento progressivo da sociedade moderna.

É evidente que a renúncia à continuidade (“gradualismo”) na execução das reformas e a vontade de superar as dificuldades praticamente de forma instantânea, quase exclusivamente com meios políticos e sem consideração das realidades econômicas e sociais, podem ser explicadas pelo encontro desses processos e momentos “potencialmente explosivos”. A pena para a renúncia a processos de transformação evolutiva era muito severa. A sociedade estava dividida, orientações ideológicas e intelectuais desapareceram, niilismo moral e jurídico firmaram-se.²

Dessa forma, a Rússia foi remodelada durante uma época de conflitos políticos prementes, e de um equilíbrio de forças “pró” e “contra” o novo curso das reformas proposto pelo presidente B. N. Ieltsin, especialmente durante a primeira metade dos anos 90. O apoio da população à “terapia de choque”, na maioria das vezes insuficiente, impossibilitou uma consolidação da sociedade, o que seria necessário para sobrepujar o contínuo retrocesso, colocar a economia novamente em marcha e executar reformas institucionais maduras. A crise financeira em agosto de 1998 demonstrou que o importante é buscar novos caminhos para a transformação, que sejam compreendidos e

1. *Macht*, 2000, n. 2, p. 22-28.

2. Cf. VOLKONSKI, V. *Institutionelle Probleme der russischen Reformen*. Moscou: Dialog-MGU, 1998.

suportados pela sociedade. Surge a impressão de que, apenas no início de 2000, a situação na Rússia desenvolveu-se a ponto de criar condições para que se trilhasse um caminho para fora da crise do sistema, para um crescimento estável e para a realização das reformas institucionais adiadas.

Mas como foram a seqüência e o conteúdo das transformações na Rússia no decorrer das últimas décadas do século XX? A Federação Russa promulgou a declaração de sua soberania em 1990, ainda antes da queda da URSS. Em dezembro de 1993, foi promulgada a nova Constituição da Federação Russa. O plebiscito relativo à Constituição deu-se sob um veemente confronto político, que foi encerrado com o bombardeio ao Parlamento oposicionista ao presidente. A imperfeição da Constituição, bem como muitas de suas contradições e lacunas em alguns problemas fundamentais, deixam-se explicar pelo fato de que não houve acordo em relação ao caminho a ser trilhado para a reforma; e, ainda, por ter a elite política tentado impingir suas idéias à sociedade.

Nos termos da Constituição, a Rússia é um Estado de Direito federativo e democrático, com forma de governo republicana. O poder do Estado é exercido pelo presidente da Federação Russa, pela Assembléia Federal, pelo governo e pelos tribunais. O presidente da Federação Russa é o chefe de Estado, e é eleito para um mandato de quatro anos.

A Assembléia Federal — o Parlamento da Federação Russa — é um órgão representativo e legislativo, formado por duas câmaras — o Conselho Federal e a Duma. Ao Conselho Federal pertencem dois representantes de cada unidade federativa, dos órgãos representativos e do Executivo. A Duma é composta por 450 deputados e é eleita por quatro anos.

O Executivo da Federação Russa é exercido por seu governo, o qual é composto pelo chefe de governo, por seu vice e pelos ministros federais.

A Federação Russa compõe-se de 89 unidades federativas, incluindo (21) repúblicas, (6) regiões, (49) territórios, um ter-

ritório autônomo, (10) distritos administrativos, e Moscou e São Petersburgo — cidades administradas pela Federação.³

Os princípios liberal-democratas do sistema político, determinados na Constituição, foram na maior parte importados das Constituições da França e dos EUA. Tais princípios adaptam-se aos institutos personalistas autoritários que deveriam, segundo as intenções dos “pais da Constituição”, conceder ao presidente direitos que pudessem garantir “(...) a concretização do modelo de reforma econômica e privatização escolhido, bem como a própria irreversibilidade das reformas”.⁴ As lacunas na Constituição possibilitaram à elite governante que o presidente, não obstante o princípio constitucional da separação de poderes, pudesse concentrar em suas mãos a plenitude dos poderes. O fato de que foi conferida ao presidente a possibilidade de editar normas, de nomear e destituir o chefe de governo, de propor a nomeação de juízes dos tribunais superiores e de assegurar materialmente os três poderes por meio da gestão presidencial levou a uma enorme concentração de poderes e recursos em apenas um dos três poderes, o que, em última análise, provocou instabilidade e conflitos políticos. Uma tal transformação teve por consequência o fato de que, por um lado, o Estado tornou-se mais fraco; por outro, o interesse comercial privado encontrou-se com a política e com o aparelho do Estado, o poder foi convertido em propriedade e a corrupção criou raízes. A imperfeição dos institutos jurídicos estatais é um sério obstáculo para o desenvolvimento de um empresariado normal.

O sistema federativo russo assinalou uma determinada evolução nos anos 90, mas ainda permanece arcaico e assimétrico. Obviamente, há um desequilíbrio entre centralização e descentralização. No curso das reformas, algumas regiões e etnias receberam benefícios, e, além das relações constitucio-

3. *Constituição da Federação Russa*. Moscou: Infra. M – Norma, 1996.

4. *Macht*, 2000, n. 2, p. 16-22.

nais, também travaram “relações contratuais” com Moscou, o que, sem dúvida, enfraquece o Estado. Os decretos e outras iniciativas normativas do novo presidente da Federação Russa — V.V. Putin — têm por objetivo o fortalecimento do papel do Estado em todos os campos da sociedade russa e o estabelecimento de uma ordem jurídica territorial no país, bem como de um sistema de poder que funcione de maneira eficiente em todos os níveis. No momento, a reforma proposta pelo presidente, que inclui a nomeação de representantes seus em sete circunscrições que, por sua vez, devem englobar diversas unidades da Federação Russa, é calorosamente discutida na Assembléia Federal e na sociedade. Isso causa a impressão de que, apesar da crescente oposição, tal proposta tem uma boa chance de ser bem recebida, tanto no Parlamento quanto na sociedade. O encerramento da transformação política da Rússia — a qual já se prolonga há algum tempo — só será possível quando o poder conseguir unificar as facções rivais das elites (voluntária ou forçosamente), bem como realizar de maneira consequente o desenvolvimento da cidadania no país e dos partidos políticos apoiados nas massas. Em princípio, a transformação da situação econômica do país não foi menor do que as alterações nos âmbitos ideológico, político e jurídico. Uma liberalização precoce, uma liberação imediata dos preços e a falta de regulamentação do comércio exterior levaram a um declínio catastrófico da qualidade de vida da população, a um grave retrocesso na indústria e na agricultura e ao surgimento de um vácuo institucional. Essa situação, em nossa opinião, deve-se aos seguintes fatores:

- Enorme radicalismo no descrédito a todos os institutos do antigo período, e colapso das estruturas estatais e econômicas que os sustentavam, bem como renúncia à continuidade (gradualismo) na execução das reformas econômicas.

- Discrepância entre o novo sistema de normas e regras oficiais (formalmente importados de um âmbito institucional completamente diferente) e a estrutura das capacidades produtivas disponíveis (que deve ser necessariamente modernizada).
- Surgimento de muitas desproporções e disparidades no plano macroeconômico, as quais causaram uma situação crônica de crise, numa proporção maior que as modificações das formas de propriedade e sua respectiva reação no plano microeconômico.

O caráter radical e o “ritmo frenético” das reformas criaram a necessidade de que todo o âmbito institucional fosse transformado, novos institutos fossem criados e os existentes modernizados. O governo de Ieltsin tentou extinguir, de maneira rápida e sem levar em consideração as particularidades do período de transição, todo o sistema de regulamentação da era soviética. As leis promulgadas e os decretos baixados pelo presidente da Federação Russa no início dos anos 90 não correspondiam à estrutura setorial e tecnológica da economia russa. Tais normas contradiziam o estereótipo do comportamento da população e dos agentes econômicos existentes. Como resultado, as reformas não foram apoiadas pela sociedade, e a extinção dos antigos institutos, sem um desenvolvimento oportunno de mecanismos de regulamentação da economia de mercado, só podia desaguar em niilismo jurídico e econômico, corrupção e crime organizado.

Essa situação intensificou as contradições entre poder e sociedade, entre os três ramos do poder, entre grupamentos de elites e entre Moscou e as regiões. Dessa forma, foi muito natural que as decisões tomadas não se devessem, em regra, tanto a ponderações estratégicas, mas sim às relações de força e interesse existentes no respectivo momento. O papel e a influência dos institutos de regulamentação mudavam constantemente.

mente. Em 1992, por exemplo, o Ministério das Relações de Comércio Exterior (licenciamento, registro dos agentes econômicos no âmbito externo, quotas de exportação etc.), o Ministério da Economia (créditos subvencionados, subvenções e auxílio do Estado, licitações públicas) e o Banco Central (créditos entre os bancos, taxa de conversão favorável para moeda estrangeira) foram determinantes. No início de 1995, o Ministério da Fazenda (privilegios fiscais e aduaneiros, transferências para territórios e ministérios setoriais) e o Comitê para a Administração do Patrimônio Estatal (decisão sobre objetos e programas de privatização) ganharam importância. Após 1995, o Ministério da Fazenda, o Comitê para a Administração do Patrimônio Estatal e o Banco Central continuam sendo as três estruturas de maior influência. Nesse lapso de tempo, foram extintos aqueles ministérios setoriais que desejavam ajustar a política econômica continuamente ao interesse da indústria; e, no início do ano de 1997, o instituto dos ministérios setoriais foi praticamente suprimido.

As alterações acima referidas (entre muitas outras não mencionadas) do papel de diversos institutos refletiram as evoluções que devem ser assinaladas no âmbito econômico e político do país. A eliminação do controle de preços (excluindo-se o setor de energia), em 1992, não só provocou a elevação geral do nível de preços, como também deformou sua estrutura de maneira fundamental. Desenvolveu-se um acentuado desequilíbrio financeiro e de preços entre o setor de intermediação (inclusive instituições de crédito e instituições financeiras) e os setores voltados aos mercados interno e externo. Esse desequilíbrio no plano da microeconomia provocou inadimplência, inflação e retrocesso da produção, despressão salarial, desemprego crescente, baixa na demanda interna e diferenciação crescente de renda. O Estado desligou-se de fato do apoio aos produtores nacionais. A importação de bens de consumo foi (em meados da década de 90) maior do que a par-

cela de mercadorias nacionais análogas. O norte das forças reformistas da era Ieltsin era privatizar o mais rápido possível, porque o objetivo principal não foi o estabelecimento de um sistema econômico eficiente, mas sim a formação de uma classe de proprietários, como suporte social para a nova ordem. A forma “abrupta” da privatização também moldou seu caráter praticamente gratuito. As empresas foram “vendidas”, na média, a uma soma que correspondia a apenas cerca de 3 a 5% de seu preço efetivo. Nesse processo, leis, decretos e demais decretos regulamentares foram violados com freqüência.

Como resultado da privatização pulverizada, cerca da metade das empresas privatizadas passou a ser controlada, em meados dos anos 90, por seus empregados, os quais utilizaram seus vales para a aquisição. A administração das empresas concentrava esses vales em suas próprias mãos e, com isso, pôde perseguir interesses privados, na medida em que canalizava capital para empresas subsidiárias. É paradoxal, mas os novos proprietários de empresas privatizadas também não se empenharam na obtenção de investimentos. Eles estavam mais interessados em extraír o que fosse possível da propriedade adquirida, sem esforço, e proporcionar a si mesmos uma gorda pensão para o resto da vida. O novo poder quase não sancionou essas violações revoltantes: ele estava mais interessado em aceitar um restabelecimento da antiga ordem. Mas isso lhe custaria caro. O Estado perdeu a chance de utilizar o enorme potencial de lucros da privatização como uma importante fonte de recursos para a modernização do setor da economia real. A sociedade, a seu turno, foi violentamente atingida pelos criminosos que queriam apoderar-se dos “petiscos”. Uma série de infundáveis litígios e negociações judiciais e extrajudiciais atestam os amargos conflitos pela distribuição da propriedade. Além disso, muitas grandes e médias empresas ainda estão para ser leiloadas.

No curso das reformas, o papel do Legislativo e do Executivo na direção do processo econômico alterou-se. A Assembléia

Federal não pode, nos termos da Constituição da Federação Russa em vigor, fiscalizar a atividade do Executivo e, consequentemente, influenciar a economia apenas com leis federais. Uma baixa eficiência do trabalho do Legislativo tem como consequência o fato de que a maior parte das relações econômicas na Rússia, atualmente, não seja regida por leis, mas por decretos presidenciais e governamentais e atos normativos da administração pública. As leis não são totalmente eficazes, e para sua eficácia são desenvolvidos decretos regulamentares, os quais esvaziam de sentido as leis já promulgadas. A política econômica no período de transição foi desenvolvida e concretizada exclusivamente sob o comando do Poder Executivo russo. No próprio Executivo desenvolveram-se, no entanto, dois focos de poder globais, os quais dirigiam a economia — governo e administração presidencial. Em tal situação, torna-se mais difícil a execução de uma política econômica consequente. A total dependência que o governo tem do presidente liberou aquele da responsabilidade perante a sociedade e o Parlamento.

Com a análise das transformações que se estenderam da década de 80 à década de 90 na Rússia, chega-se às seguintes constatações:

1. O novo poder na Rússia, que se formou no final de uma reforma que durou quase 15 anos, herdou uma — mesmo que imperfeita — estrutura de economia de mercado e um sistema político democrático. À vista das sensíveis falhas no desenvolvimento das reformas, não se pode deixar que sua finalização siga curso próprio. Para se vencer a crise do sistema e poder conduzir o país a um crescimento estável, deve-se determinar um novo caminho, em cuja concretização toda a sociedade está interessada, e para cuja realização devem ser integrados os esforços do Estado e dos empresários como parceiros no cumprimento de tarefas comuns.

2. Uma das principais causas para o fracasso das reformas russas é o abismo entre a liberalização da atividade econômica e as transformações institucionais, bem como a ausência de institutos que possam assegurar a eficácia e o desenvolvimento da economia de mercado.
3. A abertura para o mundo corresponde ao interesse nacional da Rússia. Para que haja êxito em sua realização, são necessárias formas equilibradas de procedimento e uma abertura gradual, de acordo com a criação de condições e mecanismos de regulamentação no país. Infelizmente, as forças reformistas russas abriram a economia para o mundo exterior sem que houvessem atendido a essas exigências razoáveis.
4. Pode-se contar com o fato de que o novo poder é moderadamente autoritário e será orientado para a integração no desenvolvimento global. Esse poder, de maneira diferente da antiga ordem, o fará de uma forma equilibrada e de acordo com um programa balanceado, para acabar com a crise no país e para romper a barreira que o separa das tecnologias de informação. Em princípio, há na Rússia recursos materiais e capital humano suficientes para transformar o paradigma de desenvolvimento que levou o país a um beco sem saída — menos por dificuldades objetivas do que pela escolha do caminho errado e pela falta de vontade política.
5. As próximas tarefas do novo poder consistem na realização de uma reforma tributária, no saneamento do sistema bancário nacional e na definição das estratégias econômica e política para os próximos 10 a 15 anos.

Resumo

As transformações institucionais ocorridas nos anos 90 na Rússia tiveram características específicas, decorrentes da necessidade de se superar o colapso de um Estado e de um sistema econômico unificados.

O radicalismo no descrédito a todos os institutos do antigo regime e a discrepancia entre o novo sistema legal e a estrutura disponível de capacidades produtivas são alguns dos motivos que levaram o país a uma situação de crise crônica.

Apenas um Estado com a divisão de poderes equilibrada pode levar a cabo as reformas institucionais necessárias para que se alcance um crescimento estável.

A Rússia a caminho do Estado de Direito

W. KRIASHKOV

A essência do Estado de Direito

Num sentido mais amplo, entende-se por Estado de Direito um Estado cujas organização e atividade, bem como a de todos os seus órgãos e entidades, sejam fundadas no direito e a ele estejam ligadas. Reconhece-se que um tal Estado existe onde o seguinte mínimo é assegurado: os direitos e as liberdades do homem e do cidadão; a soberania da Constituição e o princípio da legalidade; uma forma democrática de poder; a separação de poderes e, especialmente, a independência do Judiciário; e a responsabilidade mútua do Estado e dos cidadãos. Uma tal situação é característica para a maioria dos Estados europeus. E também a Federação Russa tem a intenção de viver de acordo com esse modelo.

Ponto de partida

Atualmente, pode-se constatar que a Rússia se encontra no início do caminho rumo a um Estado de Direito. Ela se liberta pouco a pouco do passado, no qual eram características as tradi-

ções do despotismo e da escravidão, a onipotência do Estado e a falta de direitos da população, um niilismo jurídico forte e muito difundido, a falta de experiência de qualquer forma significativa de liberdade, e a ausência de autonomia administrativa e de democracia do Estado constitucional. A herança do poder soviético deve ser sobrepujada em relação à sua mentalidade, a seus hábitos e às características de seu poder estatal. Tal ideologia encarava o Estado de Direito como uma quimerá burguesa, direcionava a sociedade para o desaparecimento do Estado e do direito no “comunismo perfeito”, colocava o partido comunista da União Soviética sobre todas as coisas, defendia o sistema monopartidário e excluía a possibilidade da divisão de poderes, sob a palavra de ordem “os sovietes são corporações produtivas”.

Primeiros passos

A idéia da construção de um Estado de Direito tornou-se parte integrante da transformação democrática que começou na Rússia nos anos 80. Ela foi mencionada pela primeira vez na declaração sobre a soberania da República Socialista Soviética da Rússia, promulgada no primeiro congresso dos deputados do povo, em 12 de junho de 1990. Em tal declaração, ressaltou-se que a Rússia está decidida a criar um Estado de Direito com a separação entre Legislativo, Executivo e Judiciário, garantindo os direitos e liberdades do homem e do cidadão. Um importante passo nessa direção foi também a promulgação, pelo Soviete Supremo da URSS, em 22 de novembro de 1991, da declaração dos direitos e liberdades do cidadão, que corresponde, em linhas gerais, ao padrão internacional atual.

A idéia do Estado de Direito recebeu sua formulação definitiva na Constituição da Federação Russa, promulgada por meio de um referendo em 12 de dezembro de 1993.

O modelo constitucional do Estado de Direito russo

Na Constituição atualmente em vigor, a Rússia não só é definida como um Estado de Direito (art. 1º), como todos os seus componentes mais importantes são determinados em lei.

Em primeiro lugar, o homem, seus direitos e suas liberdades são declarados como valor maior. Seu reconhecimento, consideração e proteção são dever do Estado (art. 2º). Tais direitos e liberdades têm validade imediata e determinam o sentido, o conteúdo e a aplicação das leis, bem como a atividade do Legislativo e do Executivo e da administração municipal autônoma, com a garantia do Poder Judiciário. (art. 18). O rol dos direitos e liberdades fundamentais do homem e do cidadão, que está em total harmonia com os princípios e normas de direito internacional comumente admitidos, contém:

- O direito à independência em relação ao poder do Estado, que abrange o direito à dignidade da pessoa humana, bem como à liberdade e integridade, inviolabilidade da esfera privada e do domicílio, liberdade de escolha da nacionalidade, livre circulação no território do próprio Estado, liberdade de consciência e confissão, liberdade de associação.
- Liberdades e direitos políticos, abrangendo o direito de participar na direção do Estado, de votar e ser votado para os órgãos do poder do Estado e da administração municipal autônoma, de recorrer pessoalmente a esses órgãos.
- Direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais o direito de livre utilização das próprias faculdades e da propriedade para finalidades empresariais e outras atividades econômicas não contrárias à lei, o direito à propriedade privada, à vida, à educação, à proteção da saúde e a auxílio médico, a um meio ambiente intacto.

Em segundo lugar, são criadas as condições para uma forma democrática de governo. Na Constituição determina-se, entre outros pontos (art. 3º): titular da soberania e única fonte do poder na Federação Russa é seu povo multinacional; o povo exerce seu poder diretamente, mas também por meio dos órgãos do poder do Estado e dos órgãos da administração municipal autônoma; a maior expressão direta do poder do povo são os referendos e as eleições livres. São reconhecidas a pluralidade ideológica e a política, bem como um sistema pluripartidário (art. 13). A liberdade de imprensa é garantida (art. 29). Nenhuma religião poderá ser imposta como religião do Estado ou obrigatória (art. 14).

Em terceiro lugar, determina-se que o poder do Estado na Federação Russa seja exercido com base na divisão dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário. Tais ramos são independentes (art. 10) e funcionam em um sistema de “freios e contrapesos”, assegurado por meio da:

- Determinação do *status* e das competências do presidente da Federação Russa (Capítulo 4), da Assembléia Federal (Capítulo 5), do governo da Federação Russa (Capítulo 6) e do Poder Judiciário (Capítulo 7).
- Outorga de direitos iguais aos órgãos federais superiores. A Duma (a Câmara Baixa da Assembléia Federal) promulga, por exemplo, as leis, e o presidente as sanciona, com direito a veto (art. 107); o presidente propõe as candidaturas para postos-chave do Estado (chefe de governo, procurador-geral, juízes do Tribunal Constitucional etc.), e a Câmara correspondente — o Conselho da Federação ou a Duma — as confirma; ambas as Câmaras podem propor a destituição do presidente (art. 93), mas o presidente pode dissolver a Duma em determinados casos (art. 109).
- Possibilidade de que os órgãos do poder do Estado possam recorrer ao Tribunal Constitucional da Federação

Russa em eventuais litígios constitucionais, que digam respeito à conformidade de atos normativos promulgados com a Constituição, bem como a competências, entre outros (art. 125).

A divisão horizontal dos poderes é complementada por uma divisão dos poderes na vertical. Ela encontra sua expressão, em primeiro lugar, numa estrutura federativa, que se baseia na equiparação de suas 89 unidades (Estados-membros), na integridade estatal, na unicidade do poder do Estado, na delimitação das competências e dos poderes entre os órgãos do poder do Estado da Federação e os órgãos estatais de suas unidades, na equiparação e autodeterminação dos povos da Federação Russa e na unidade da região econômica (artigos 5 e 8, Capítulo 3).

O poder público é exercido, em primeiro lugar, na forma da administração municipal autônoma. Ela é independente em seu âmbito de competência. Os órgãos da administração municipal autônoma não pertencem ao sistema dos órgãos do poder do Estado (art. 12, Capítulo 8).

Em quarto lugar, a supremacia da Constituição e das leis federais em todo o território da Federação Russa é assegurada (art. 4º). Determinou-se a hierarquia das normas jurídicas, na qual a Constituição ocupa o grau máximo e tem eficácia imediata, e as leis e demais atos jurídicos não devem contradizê-la (Parte I, art. 15). As leis federais, a seu turno, não devem ser contrariadas pelos atos do presidente da Federação Russa (art. 90) e do governo da Federação Russa (art. 115), e pelas leis e outros atos normativos das unidades da Federação (art. 76). Os tratados internacionais gozam de primazia, na Rússia, sobre as normas legais (Parte 4, art. 15). Só são aplicadas leis oficialmente promulgadas, bem como outros atos normativos, que não afetem os direitos, liberdades e deveres do homem e do cidadão (Parte 3, art. 15). É expressamente ressaltado que os órgãos

do poder do Estado, os órgãos da administração municipal autônoma, as autoridades públicas, os cidadãos e suas associações são obrigados a observar a Constituição e as leis (Parte 2, art. 15). A conformidade constitucional e a legalidade são garantidas pela possibilidade de se recorrer ao Tribunal Constitucional (art. 125), bem como a outros tribunais (art. 46) contra atos controversos, bem como pelo direito do presidente da Federação Russa de retirar a eficácia de atos dos órgãos executivos das unidades da Federação (art. 85) e suspender atos do governo da Federação Russa (art. 115), e, finalmente, pelo controle exercido pela Procuradoria-Geral.

Em quinto lugar, é estabelecido um regime de responsabilidade mútua do Estado e dos cidadãos. Por um lado o Estado, seus órgãos e autoridades públicas são obrigados a observar a Constituição e a lei (Parte 2, artigos 15 e 18) e a indenizar qualquer cidadão por prejuízos que tenham surgido devido a ações (ou omissões) ilegais do Estado (art. 53). Por outro lado, os cidadãos também estão obrigados a observar a Constituição e as leis (Parte 2, art. 15), a pagar impostos e taxas (art. 57), a proteger a natureza e o meio ambiente, a lidar de forma comedida com os recursos naturais (art. 58), a fazer uso de seus direitos e liberdades sem ferir os direitos e liberdades de outras pessoas (Parte 2, art. 17) e a não minar os fundamentos da sociedade (Parte 5, art. 13, Parte 2, art. 29).

Garantias do Estado de Direito

O modelo constitucional do Estado de Direito russo é assegurado de diversas formas, entre as quais:

- Mecanismos contidos na própria Constituição. Ela prevê, em especial, que o Capítulo 1 (“Fundamentos da ordem constitucional”), o Capítulo 2 (“Direitos e liberdades do

homem e do cidadão”) e o Capítulo 9 (“Emendas e revisão constitucional”) não podem ser alterados pela Assembléia Federal. Para que se possa tratar de propostas nessa área, faz-se necessária a convocação de uma Assembléia Constituinte, a qual poderá confirmar a inalterabilidade da Constituição da Federação Russa ou desenvolver o modelo de uma nova Constituição, a qual será aprovada por dois terços dos votos de seus membros ou promulgada por plebiscito (art. 135). Os princípios da ordem constitucional não devem ser alterados pela modificação de outros princípios constitucionais (art. 16). Há uma proibição expressa de que sejam promulgadas leis tais que suprimam ou restrinjam os direitos e liberdades do homem e do cidadão. Esses direitos e liberdades podem ser restritos por lei federal apenas na medida em que isso seja estritamente necessário para a proteção dos princípios constitucionais da moralidade, da saúde, dos direitos e interesses legais de outras pessoas, da garantia da defesa nacional e da segurança do Estado (Parte 2, art. 55).

- A promulgação de leis que desenvolvam os princípios da Constituição. Apenas a sexta Duma promulgou, no período compreendido entre 1995 e 1999, cerca de 1.000 leis, das quais mais de 700 entraram em vigor. Atualmente, novos códigos estão em vigor — um civil, um orçamentário, um tributário (primeira parte), um aduaneiro e um penal, e leis federais que garantem os direitos e liberdades do cidadão (direito ao voto, liberdade de associação, liberdade de circulação, direito de recorrer à justiça contra decisões e ações ilegais, direitos das minorias nacionais, liberdade de pensamento, entre outros), mas que também regem a organização e a atividade dos órgãos do Estado e dos órgãos da administração municipal autônoma (em relação ao governo da Federação Russa, ao *status* dos deputados das Câmaras do Parlamento,

aos representantes para direitos humanos na Federação, a seu sistema jurídico, ao *status* dos juízes, ao Tribunal Constitucional da Federação Russa, aos órgãos do poder do Estado nas unidades da Federação e aos princípios gerais da organização da administração municipal autônoma, entre outros).

- A criação de institutos orientados para apoio ao Estado de Direito. Assim o são, por exemplo, o Tribunal Constitucional da Federação Russa (fundado em 1991, composto de 19 juízes, havia proferido cerca de 140 decisões em 1º de janeiro de 2000) e os tribunais constitucionais das unidades da Federação (existentes em mais de 30 unidades); os juízes comunais (seu número total deve ultrapassar 5,5 mil); o representante dos direitos humanos da Federação Russa (ele foi nomeado para esse cargo pela Duma pela primeira vez em 22 de maio de 1998, e recebe em média cerca de 2.000 queixas por mês) e os representantes dos direitos humanos nas unidades da Federação (previstos em 11 unidades); a Comissão Eleitoral Central (que trabalha permanentemente e organiza a realização de plebiscitos e de eleições para os órgãos do poder); e o Tribunal de Contas, convocado pela Câmara da Federação Russa com a finalidade de exercer a fiscalização relativa à execução do orçamento federal.
- A reprodução prática das exigências do Estado de Direito, fortalecidas pela própria realidade: uma legislação ramificada nos planos federal e regional; o funcionamento da Justiça Constitucional; a independência dos tribunais e sua orientação para a proteção dos direitos do cidadão (no ano de 1999, os tribunais trataram, por exemplo, de 115,5 mil queixas relativas a ações de autoridades públicas e órgãos da administração pública, das quais 74,6 % foram deferidas); eleições regulares dos órgãos federais, regionais e municipais; um sistema pluripar-

tidário (em dezembro de 1999, estavam registradas 139 associações políticas no Ministério da Justiça da Federação Russa); e a liberdade de imprensa — em formas e estereótipos do comportamento ocidental, o que lhes confere estabilidade.

- A integração da Rússia na sociedade européia. O ingresso da Rússia no Conselho da Europa,¹ em 28 de fevereiro de 1996, significa que a Federação Russa se obrigou a observar o modelo de direito internacional contido no estatuto do Conselho da Europa e nas convenções europeias (sobre a proteção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e a proteção das minorias nacionais, entre outros) e submete-se às decisões dos grêmios dessa associação, especialmente às da Corte de Justiça Europeia para direitos humanos (ressalte-se que, até o início do ano 2000, foram conhecidas cerca de 700 queixas de cidadãos russos). Essa filiação da Rússia tem resultados positivos, o que também é atestado pela transmissão da execução penal, e sua administração, do Ministério do Interior ao Ministério da Justiça da Federação Russa — uma das obrigações que a Rússia assumiu quando de sua entrada no Conselho da Europa.

Consolidação do Estado de Direito: próximas tarefas

A Federação Russa está construindo um Estado de Direito. Ele é uma meta. Para sua concretização, foram criadas determinadas bases constitucionais e organizacionais. Mais ainda quando se faz uma comparação com o passado recente, não se pode deixar de notar as mudanças efetivadas no Estado e na sociedade russa.

1. N.R.: Não confundir com “Conselho Europeu” ou “Parlamento Europeu”.

No entanto, ao mesmo tempo, o que se conseguiu é apenas a fase inicial da formação do Estado de Direito. Ela não é nada concreta, e a soberania da lei ainda não se tornou uma idéia que tenha envolvido todas as pessoas. Segundo informações do Ministério da Justiça da Federação Russa, no ano de 1999 cerca de um terço de todos os atos normativos não estavam em conformidade com a Constituição e com a legislação federal. No aparelho estatal, casos de corrupção estão disseminados. Um problema consiste no excesso de trabalho dos juízes (que ultrapassa em três vezes a média), o que produz um efeito negativo sobre a qualidade das decisões, bem como dificuldades em sua execução, inclusive daquelas proferidas pelo Tribunal Constitucional. Em suma, como se constata em pesquisas de opinião, os cidadãos não confiam em medida suficiente nos institutos de poder do Estado; liberdade e igualdade são freqüentemente encaradas como valores humanitários e morais, e o direito como algo que é “iluminado” exclusivamente pelo Estado e pela lei.

Atualmente, são feitos esforços para assegurar a supremacia da Constituição e das leis. Para esses objetivos, foram criadas sete circunscrições federais na Rússia em maio de 2000, para as quais foram nomeados representantes do presidente da Federação. Tenciona-se consolidar a vertical do poder, na medida em que se confere ao presidente o direito de destituir os chefes das unidades da Federação de seu cargo, após um determinado procedimento, caso estes violem a Constituição. Há também outras tarefas a serem cumpridas: deve-se buscar um equilíbrio ótimo entre o Legislativo e o Executivo, deve-se determinar a posição do presidente da Federação Russa e do procurador-geral no sistema da separação dos poderes; as relações mútuas entre as autoridades federais e regionais, bem como as relações entre os órgãos do poder do Estado e os órgãos da administração municipal autônoma, necessitam de um aperfeiçoamento; novos códigos de processo devem substituir

os códigos manifestamente obsoletos e não democráticos — códigos penal e civil, mas também um código administrativo (nos moldes, por exemplo, do alemão ou do espanhol), com cujo auxílio se possa organizar o processo administrativo e a responsabilidade das autoridades públicas; a reforma do Judiciário, incluindo-se aí, também, a promulgação de leis relativas aos tribunais da justiça comum, à justiça administrativa e à advocacia, à formação de tribunais do júri e à criação da justiça constitucional nas unidades da Federação; a ocupação total dos cargos de juiz e o aumento da qualificação e da responsabilidade dos juízes devem continuar a ser implementadas.

A vocação de tais medidas é limitar ainda mais o poder por meio do direito, bem como garantir a proteção do homem, seus direitos, suas liberdades e sua dignidade. Essa é exatamente a situação que caracteriza um Estado de Direito.

Resumo

A Rússia se encontra no início do caminho rumo a um Estado de Direito, libertando-se gradativamente da mentalidade herdada do poder soviético.

A Constituição promulgada em dezembro de 1993 prevê os princípios basilares do Estado de Direito e de um sistema democrático de governo, a divisão horizontal e vertical de poderes e a supremacia da Constituição e das leis federais.

No entanto, a soberania das leis ainda não se tornou idéia aceita pela maioria da população, como demonstram, por exemplo, os casos de corrupção disseminados no aparelho estatal.

As regiões contra o centro: sua influência sobre a política externa russa*

ALEXANDER SERGUNIN

AS REGIÕES E SUAS ATIVIDADES INTERNACIONAIS

A regionalização é uma característica fundamental da Rússia de hoje. É também um elemento contraditório: ao mesmo tempo em que se constitui um desafio para o Estado federativo, é, no entanto, sua parte essencial. Muitos especialistas concentram-se principalmente nos aspectos mais negativos da regionalização. Para eles, esse processo é um sinônimo da progressiva decadência do país. Prognósticos lúgubres para o futuro da Rússia tornaram-se comuns desde a crise financeira de 1998, e apenas poucos observadores avaliam a regionalização do país de maneira positiva. Os especialistas diferenciam duas modalidades nas atividades internacionais das regiões.¹ Em primeiro lugar, os métodos diretos, ou seja, o desenvolvimen-

* Este artigo foi publicado originalmente em alemão sob o título “Regionen contra Zentrum — Ihr Einfluss auf die russische Außenpolitik“, in: *Internationale Politik*, Bonn: Verlag für Internationale Politik, Heft 5/2000.

1. A Federação Russa divide-se em 89 unidades federativas: 21 repúblicas, 10 distritos autônomos, 6 regiões, 49 áreas, 1 área autônoma e 2 municípios com significado regional.

to de relações internacionais próprias; e, em segundo lugar, os métodos indiretos, ou seja, a influência das regiões sobre a política externa da Federação.

Métodos diretos

1. A criação de um embasamento legal regional.

A legislação normativa regional visa a legitimação da política externa dos membros da Federação. Ao instituir essa legislação, as elites regionais tentam moldar a sua própria política, tornando-se cada vez mais independentes de Moscou. De fato, algumas dessas leis contradizem a Constituição russa ou vão além de seus propósitos. Em muitos desses documentos, surgem áreas consideradas como de legislação compartilhada, mas que, na Constituição, são atribuídas exclusivamente a Moscou. Por exemplo, os acordos de Moscou com a Bachkíria, com a República Kabardino-Balkárica, ou com a Ossétia do Norte e a Tartária conferem a essas repúblicas o direito de defender tanto a sua integridade estatal como territorial. O município de Ekaterinburgo, a Tartária e a República da Udmúrtia obtiveram o poder de disposição sobre a indústria de defesa e a exportação de armamentos. Em alguns documentos, outras regiões, como a Bachkíria e a Tartária, obtiveram autorização para estabelecerem relações e chegarem a acordos com países estrangeiros. A República de Tuva outorgou ao seu Parlamento o direito de declarar guerra e paz; a sua Constituição prevê até mesmo o direito de secessão. Âmbitos que na Constituição federal são previstos como de alçada conjunta aparecem, em alguns acordos entre Moscou e as regiões, como sendo de legislação exclusiva das regiões, o que inclui a cooperação com governos estrangeiros e com organizações internacionais (como é o caso da

Bachkíria e da Tartária). Às vezes, a legislação local prevalece sobre a federal — por exemplo, nas questões do estímulo a investimentos estrangeiros e da propriedade de terras.

2. Fechamento de acordos.

Apesar dos intensos debates sobre a necessidade de fechamento de acordos entre o centro e as unidades da Federação, nesse campo as regiões já foram relativamente atuantes. A Tartária assinou mais de 50 acordos comerciais e sobre cooperação científica e cultural com outros países e seus governos. A Tartária também foi o primeiro membro da Federação que, em 1995, com o consentimento de Moscou, assinou um acordo direto com um Estado estrangeiro (a Turquia). Nos anos 90, as regiões russas fecharam mais de 300 acordos internacionais, todos eles preparados com a ajuda do Ministério das Relações Exteriores. Alguns acordos, entretanto, foram assinados sem terem sido avalizados por Moscou. Por exemplo, no caso do acordo assinado entre a República Kabardino-Balkárica e a Abkházia (que é formalmente uma parte da Geórgia), o Ministério das Relações Exteriores tinha algumas restrições a fazer. Em 1995, Moscou chegou até a anular um acordo entre Kaliningrado (Königsberg) e a Lituânia, porque ele entrava em conflito com a legislação federal. Apesar desses conflitos, a realização desses acordos por parte das regiões acabou constituindo-se em um dos instrumentos mais efetivos para a elevação de seu prestígio internacional.

3. Instalação de representações.

A fim de simplificar o trabalho direto com outros países, algumas regiões instalaram representações comerciais e culturais no exterior. A Tartária abriu escritórios em 16 países.

Atendendo a um requerimento da Tartária, em 1994, Boris Ieltsin permitiu a instalação de um Consulado-Geral da Turquia em Kazan. Desde que leis federais estabeleceram que os custos para as representações fossem bancados pelas próprias regiões, apenas poucas delas podem se dar ao luxo de manterem suas missões no exterior. Níjni Novgórod tem a única — instalada na Renânia do Norte-Vestfália (Alemanha). Muitas regiões preferem fazer uso das infra-estruturas centrais, isto é, federais: as Embaixadas e as representações comerciais russas.

4. Atraindo investimentos estrangeiros.

Algumas regiões foram bem-sucedidas quando procuraram atrair investimentos estrangeiros. Baixas taxas de impostos e funcionários públicos engajados nos próprios locais têm atraído um grande número de investidores estrangeiros, por exemplo, para a região de Novgórod. Entre 1994 e 1999, a totalidade dos investimentos diretos na região cresceu de 153 para 600 milhões de dólares; 49% do produto interno bruto dessa região podem ser atribuídos aos investimentos externos. Em termos de distribuição de investimentos em dólares *per capita*, Novgórod já está em segundo lugar, apenas atrás de Moscou. Quanto ao desenvolvimento econômico atingido nos últimos seis anos, Novgórod está na terceira colocação.

5. A criação de uma imagem positiva por parte das regiões.

Para atrair investimentos estrangeiros, muitas regiões criaram um dinâmico serviço de *marketing*. Elas promovem exposições e participam de feiras internacionais. As assim chamadas “Jornadas de Cooperação” em Novgórod, organizadas

a fim de estabelecer os contatos internacionais da região, tornaram-se uma instituição tradicional. Em setembro de 1999, já havia 60 empresas estrangeiras como participantes desse evento. Para promover divulgação, personalidades de liderança regional participam de viagens pelo exterior. As regiões publicam revistas em língua inglesa voltadas ao público estrangeiro. Lideranças regionais, tais como Dimitri Ajazkov (Saratov), Yuri Lushkov (Moscou), Boris Nemtzov (Níjni Novgórod), Mikhail Prusak (Novgórod), Anatoly Sobtchak (São Petersburgo) e Konstantin Titov (Samara), foram os propagandistas mais bem-sucedidos.

6. Cooperação com organizações internacionais.

A fim de reforçar seu *status* como atores globais, muitas regiões procuraram estabelecer relações com organizações internacionais. A Tartária, por exemplo, coopera com a Unesco (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*/Organização para a Educação, Ciência e Cultura das Nações Unidas), com a Unido (*United Nations Industrial Development Organization*/Organização para o Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas), com o Congresso dos Municípios e Regiões da Europa e com o Conselho da Europa. Também é membro da Assembléia das Regiões Européias. As regiões do noroeste da Rússia cooperam com o Conselho do Mar Báltico, com a Liga Hanseática e com o Conselho do Mar de Barents. Também é necessário considerar o fato de que a cooperação com as organizações internacionais não é importante para as regiões apenas para que elas possam exercer uma maior pressão sobre Moscou na sua luta pelo poder, mas também para que elas se abram para o processo mundial de globalização e regionalização.

Métodos indiretos

1. Influência exercida sobre a legislação federal.

As legislações regionais não legitimam apenas as relações das regiões com o exterior, mas também afetam a legislação federal. A lei de Níjni Novgórod a respeito de acordos internacionais, feita em 1995, foi utilizada, em 1998, pelo Parlamento Federal, a Duma, para a elaboração da legislação concernente à coordenação das relações internacionais da Federação. Os comentários feitos pelos legisladores regionais de Níjni Novgórod a respeito do projeto de lei da Federação foram levados em conta pela Duma.

2. Participação em atividades diplomáticas da Federação.

Pois que as leis federais prevêem a participação das regiões na elaboração de acordos internacionais, os representantes regionais participam das delegações oficiais e agem como consultores quanto ao conteúdo dos acordos a serem assinados. Os representantes das províncias de Carélia e Krasnodar apoiaram o Ministério das Relações Exteriores, por exemplo, na elaboração de acordos com a Finlândia e com o Chipre, respectivamente. Os representantes regionais do extremo oriente da Rússia participaram de encontros de cúpula sino-russos a respeito da demarcação de fronteiras entre ambos os Estados. Isso foi bastante útil para que se chegasse a uma conciliação dos interesses centrais e regionais.

3. Prevenção e solução de conflitos.

Com o tempo, as autoridades centrais reconheceram que a regionalização era um instrumento que poderia servir para a

solução dos problemas da Rússia em seu relacionamento com os países vizinhos. A estreita cooperação existente entre Kalinigrado e Lituânia, Polônia e Alemanha, por exemplo, evitou que houvesse um aumento das pretensões territoriais por parte desses países, e também serviu para mitigar os temores a respeito de uma militarização excessiva daquela região. A cooperação entre a Finlândia e a Carélia também reduziu as tensões existentes entre a Rússia e a Finlândia em relação à questão da própria Carélia. O trabalho conjunto além-fronteira entre as Ilhas Curyas e Sakhalin e o Japão acabou convergindo para um diálogo tácito russo-nipônico a respeito das regiões litigiosas.

4. “*Diplomacia verbal*”.

A fim de influenciar a política externa de Moscou, dirigentes regionais freqüentemente fazem declarações sobre temas internacionais específicos. Jevgeny Nasdratenko, governador da província de Primorje, manifestou-se com veemência contra a transferência de território russo para a China, tal como prevista no acordo assinado em 1991 entre China e Rússia. O prefeito de Moscou, Iuri Lushkov, protestou contra a divisão da Frota do Mar Negro entre a Rússia e a Ucrânia, e insistiu na continuidade da jurisdição russa sobre Sevastopol e a Criméia. A fim de poder avaliar corretamente os efeitos dessa “diplomacia verbal”, é necessário considerar o fato de que ela não demonstra apenas a crescente influência das regiões sobre a estratégia internacional adotada pela Rússia, mas também uma escassez de cultura política por parte das elites regionais. Em outras palavras: essa “diplomacia” foi predominantemente nociva para os interesses nacionais da Rússia.

5. Uso do Parlamento.

As regiões fazem uso do Legislativo para que os seus interesses em termos de política externa sejam defendidos no nível do poder central. O Conselho da Federação, a “Casa Alta” do Parlamento, da qual fazem parte os representantes das regiões, é o instrumento preferido para a prática de *lobby* das regiões. Mikhail Prusak, presidente da Comissão de Relações Exteriores do Conselho da Federação e vice-presidente da Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa, freqüentemente utiliza esses seus cargos para propagar os interesses de Novgórod.

6. Utilização da infra-estrutura central.

A fim de influenciar a política externa de Moscou, as regiões utilizam a estrutura institucional que o governo central estabeleceu nas periferias. Assim, por exemplo, o Ministério das Relações Exteriores instituiu uma unidade especial para questões inter-regionais. O Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Comércio, a Comissão de Assuntos Alfandegários e o Serviço Federal de Fronteiras têm escritórios naquelas regiões que cultivam relações internacionais intensas. Teoricamente, essas autoridades deveriam coordenar e controlar os contatos internacionais de tais regiões. Mas, na verdade, tais autoridades servem mais freqüentemente como instrumentos das regiões para exercer pressão sobre Moscou do que como meios de pressão do centro sobre as regiões. O problema reside em que essas instituições são dependentes das autoridades locais no que se refere a acomodações, salários e possibilidades de ascensão profissional. Normalmente, contam com um quadro pessoal provindo da região, que cultiva relações bem intensas com a respectiva elite local.

Uma outra decorrência alarmante da regionalização é a crescente dependência das assim chamadas “estruturas do poder” das autoridades locais (forças armadas, polícia e unidades especiais). Tendo-se em vista a penúria financeira, assim como a escassez de alimentos e de energia, muitos comandantes militares precisam pedir o apoio dos governos regionais.

7. Utilização de organizações internacionais.

As regiões também conseguiram utilizar-se das organizações internacionais a fim de exercerem pressão sobre Moscou. Para poder atingir um *status* privilegiado (zona de livre-comércio, área onde não é exigido visto no passaporte para entrada, na fronteira com a Lituânia e a Polônia), Kaliningrado utilizou com habilidade o encontro do Conselho do Mar Báltico e da Dimensão Nórdica da União Européia. Os territórios do norte da Rússia estão representados na Comissão Regional do Conselho do Mar de Barents e estabelecem relacionamentos diretos com as regiões vizinhas da Finlândia, Noruega e Suécia. Com ajuda da OSCE (Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa), do Conselho da Europa e da Cruz Vermelha, a Inguchétia conseguiu aumentar a ajuda humanitária aos refugiados provenientes da Chechênia. A conclusão mais importante é que as regiões combinam entre si métodos diretos e indiretos, porque eles mais se complementam do que se excluem mutuamente.

NÍVEIS DE COOPERAÇÃO

Há três níveis nas atividades internacionais das regiões: a cooperação bilateral com o exterior, a cooperação entre as associações inter-regionais e seus parceiros estrangeiros, e a cooperação além-fronteiras e transregional.

A cooperação bilateral entre os membros da Federação Russa e outros países (ou as suas unidades abaixo do plano nacional) vai desde temas econômicos, sociais e culturais até assuntos referentes ao meio ambiente e à segurança. Níjni Novgorod, por exemplo, tem um estreito relacionamento com a Renânia do Norte-Vestfália, na Alemanha, com a Lombardia, na Itália, e com a região de Bouches-du-Rhône, na França, regiões essas que possuem muito em comum com a estrutura econômica de Níjni Novgorod.

O segundo nível de cooperação internacional refere-se aos relacionamentos externos das associações inter-regionais da Rússia. Há uma série de associações ou de blocos inter-regionais, tais como a Associação do Noroeste, a Associação do Grande Volga, a Associação de Tchernosen, a Associação dos Urais e a Associação do Acordo Siberiano, que se dedicam principalmente a tarefas econômicas e sociais. Os membros dessas associações se encontram diversas vezes no decorrer do ano, a fim de discutirem a respeito de assuntos de interesse comum que necessitem de uma coordenação, como, por exemplo, os sistemas de transportes e comunicação, produtos alimentícios e abastecimento de combustíveis, além de projetos comunitários. Apesar disso, para além das questões internas, os blocos estão crescentemente envolvidos também no que se refere às relações internacionais. Por exemplo, a Associação do Noroeste coordena as relações comerciais internacionais de seus membros com os Estados bálticos e nórdicos. Em seu encontro, realizado em fevereiro de 2000, os 19 membros do Acordo Siberiano discutiram a respeito das perspectivas para a construção de uma auto-estrada para a China e da melhoria do controle na fronteira entre a Rússia e a Mongólia.

O terceiro nível da cooperação internacional é de caráter além-fronteira (o que se traduz em projetos de cooperação entre áreas de regiões contíguas) e transregional (ou seja, o trabalho conjunto com e dentro de organizações multilaterais). Há,

por exemplo, uma série de regiões russas e chinesas que estabeleceram entre si um estreito relacionamento econômico. A parte sul do extremo oriente da Rússia e a província chinesa de Dongbei formam até mesmo uma unidade econômica independente e complementar. Da mesma maneira, as regiões a noroeste da Rússia cooperam estreitamente com os países nórdicos. A Finlândia e a Carélia tradicionalmente trabalham em conjunto nas áreas do comércio, dos sistemas de transportes e de comunicação, do turismo, da ecologia e da cultura.

É importante ressaltar que, para muitas regiões da Rússia, a cooperação com o exterior é uma questão de sobrevivência. Entre 1992 e 1994, o extremo oriente da Rússia conseguiu, graças a uma operação de escambo com a China, escapar a uma carência de alimentos e de bens de consumo. No outono de 1998, a Polônia e a Lituânia supriram Kaliningrado com ajuda humanitária.

Além dos canais bilaterais, há instituições multilaterais, tais como o Conselho do Mar Báltico, o Conselho do Mar de Barents, o Conselho Nórdico, o Conselho Ártico, a Cooperação do Mar Negro e o Fórum Econômico Asiático-Pacífico. Em maio de 1996, no encontro de Visiby, o Conselho do Mar Báltico votou um programa ambicioso para a cooperação regional. Dentro do Conselho do Mar de Barents, dois grupos de trabalho — o Conselho Regional de Proteção Ecológica e a Unidade Especial de Meio Ambiente — revelaram-se propícios na identificação de problemas ecológicos na região e na procura por um financiamento para transformar os projetos comunitários em realidade.

A União Européia também é um agente de peso na cooperação transregional, principalmente através de países que fazem fronteira com a Rússia, como a Finlândia e a Suécia. A Finlândia está especialmente entusiasmada com a “dimensão nórdica” da política da União Européia, e espera funcionar como ponte entre a Rússia e a UE. A fim de impulsionar a co-

operação econômica entre os países da União Européia e aqueles que não pertencem a ela, Bruxelas pôs fontes de financiamento para investimentos à disposição de um programa especial, que se denomina “Interreg”. No contexto desse programa, a Finlândia pode incluir regiões da Rússia, quando os parceiros estão em condições de participar com 50% do financiamento. Atualmente, dois dos quatro programas Interreg ocupam-se com partes do território nórdico da Rússia: o Interreg-Barents, com um orçamento de 36 milhões de euros; e o Interreg-Carélia, com um orçamento de 32 milhões de euros.

VANTAGENS E DESVANTAGENS DA REGIONALIZAÇÃO

A regionalização da Rússia também tem efeitos negativos: o crescente desmoronamento da integração da economia, das finanças e da cultura; a erosão do sistema partidário e o crescimento de uma política de grupos de interesse, que representam apenas um dos lados; a regionalização e a privatização das forças armadas e de segurança; a incoerência da estratégia internacional, produto das elites regionais que interferem nos processos decisórios; e o aumento do separatismo e de tendências de secessão, que podem levar a uma desintegração do país.

Apesar disso, o processo de regionalização também traz uma série de mudanças positivas. A regionalização é, antes de tudo, um caminho natural para a progressiva democratização do sistema administrativo da Rússia, incluindo a organização das relações externas das regiões. Para além disso, a regionalização colaborou para aumentar o descrédito do modelo federalista “de cima para baixo”, para substituí-lo por um processo “de baixo para cima”, com um “baixo” bastante ativo. Ainda mais, a cooperação internacional ajudou muitas regiões, principalmente as mais longínquas e as fronteiriças, a

sobrelevar o processo de transição. A descentralização de poder na Rússia deu um forte impulso às relações exteriores das regiões, transformando-as em verdadeiros atores no cenário internacional. E, finalmente, a regionalização serve como um instrumento para a solução dos problemas da Rússia com os países vizinhos. Nesse contexto, a regionalização também assume uma função integrativa; ela evita a marginalização da Rússia ou o seu isolamento internacional, e ajuda a interligar as diferentes civilizações entre si.

Essa análise não demonstra apenas que a regionalização abre chances para a democratização da Rússia; ela também indica que a regionalização já produziu uma infra-estrutura com resultados positivos. Não há qualquer dúvida de que a regionalização continuará a ter uma função decisiva para o futuro da Rússia. A regionalização não precisa obrigatoriamente levar a uma crescente ruína do país. Ela também pode perfeitamente exercer o papel de um catalisador para reformas bem-sucedidas e ser um agente impulsor da integração internacional.

Resumo

As regiões russas desenvolvem relações internacionais próprias, influenciando também a política externa da Federação.

Entre os aspectos negativos da regionalização, citem-se a excessiva interferência das elites regionais nos processos decisórios e o aumento do separatismo e das tendências de secessão.

Mas o processo de regionalização também apresenta ângulos positivos, ocasionando a progressiva democratização do sistema administrativo e tornando-se instrumento de solução dos problemas da Rússia com os países vizinhos.

Putin joga a favor dos alemães?

ALEXANDER RAHR*

Após as eleições presidenciais

Vladimir Putin ocupa seu cargo há meio ano. No entanto, continua sendo muito difícil prognosticar com certeza a política a ser conduzida pelo presidente russo. É possível que sequer ele saiba ainda exatamente quais decisões relativas às políticas externa e de segurança pública terá condições de levar a efeito.

Também o primeiro-ministro foi nomeado. Seu nome é Mikhail Kasianov. Observadores acreditam que Kasianov, como Putin, era intimamente ligado à antiga “família Ieltsin” — um grupamento político que havia se aninhado no Kremlin e adquirido total influência sobre a política russa.

Antes das eleições, ao próprio Putin perguntou-se repetidamente, em diversas entrevistas, o que ele faria em relação às políticas interna, externa e, principalmente, econômica. Na última entrevista antes das eleições, concedida ao renomado jornal *Kommersant*, um jornalista pressionou Putin a emitir uma opinião clara: “O senhor precisa nos expor suas intenções! As pessoas têm o direito de saber quais são elas.” Mas Putin apenas respondeu: “*Nje skaschu!*” (“Eu não vou lhe dizer!”). Tal-

* O autor teve ajuda, na obtenção de dados e informações para este artigo, de Ekatherina Dimitrieva, colaboradora científica da organização Körber/Rússia.

vez Putin tenha tentado primeiramente descobrir de quem ele poderia esperar apoio, quais forças e recursos poderiam lhe ser disponibilizados. Em maio de 2000, após sua posse festiva, ele teve oportunidade de moldar um novo governo sob a administração de Mikhail Kasianov, do qual foi assumida, em grande parte, a equipe de governo existente. Isso também define o estilo de liderança de Putin: transformações políticas devem avançar cuidadosamente, sem efeitos dramáticos como com Ieltsin. Agora ele pode começar a trabalhar e divulgar sua agenda política de fato.

Putin pôde vencer as eleições presidenciais porque, no curso da campanha eleitoral, seus adversários foram eficazmente enfraquecidos pela mídia, cerca de 80% pertencentes aos oligarcas próximos ao Kremlin. Putin estava continuamente presente na televisão. A esse respeito, houve até uma pequena anedota tipicamente russa. Como é sabido, os russos são extremamente realistas no que tange a tais anedotas políticas. Essa é assim:

“Um pobre camponês siberiano recebe um pacote de provisões, supostamente auxílio humanitário. Ele abre o pacote e encontra uma televisão, um rádio, diversos jornais e uma lata de conservas. Ele liga a televisão e vê Putin. Depois, liga o rádio e ouve novamente Putin. Ele abre os jornais — por todo lado, fotos de Putin. Então, ele reflete e diz a si mesmo: ‘É melhor eu não abrir a lata de conservas...’”

A agenda política

A um prognóstico pode-se chegar com certo grau de certeza: Putin dará atenção especial, em primeiro lugar, ao combate à corrupção e à criminalidade. Ele precisa mostrar que está disposto a estabelecer a justiça e a ordem no país. Esse foi o

único ponto por ele abordado e frisado continua e claramente, em muitos discursos e entrevistas desde que assumiu os negócios do governo, em agosto de 1999. E foi por esse motivo que a maioria dos russos votou nele. É claro que também os acontecimentos na Chechênia contribuíram para sua eleição, e certamente também sua maneira de se expressar, demonstrada em muitas entrevistas, às vezes demasiadamente popular, mesmo grosseira. No entanto, as pessoas esperavam especialmente uma coisa de Putin, e então ficariam satisfeitas de haver votado nele: a atitude firme contra o lodaçal de criminalidade e corrupção. A questão era apenas: Putin tem meios políticos de fazê-lo? Tem ele vontade política de efetivar tais medidas? E um aspecto não menos importante: ele recebe apoio e proteção suficiente da elite russa, que consiste sobretudo nos denominados “novos russos” e oligarcas, e que — como se sabe — é extremamente corrupta. Nesse contexto, deve-se mencionar o exemplo de Iuri Andropov, o antigo chefe da KGB que se tornou chefe de Estado em 1982 como sucessor de Leonid Brejnev. Ele dispunha, à época, de uma série de meios dos quais Putin não dispõe: todo o aparato do Partido Comunista da União Soviética e um aparelho da KGB muito forte. Mas a campanha de Andropov contra a corrupção e a criminalidade não mostrou muito resultado. Também a luta de Mikhail Gorbatchev contra essas duas pragas da sociedade russa não surtiu resultados consideráveis, embora ele tenha efetuado muitas alterações de pessoal. Assim, resta ainda duvidoso se Vladimir Putin terá sucesso com seus esforços. As novas estruturas mafiosas infiltraram-se profundamente no aparelho estatal russo.

Alterações de pessoal

Na realidade, Putin tem apenas uma base confiável, havendo passado por somente uma instituição que poderia ter

condições de garantir a justiça e a ordem no país, o FSB¹ (sucessor da extinta KGB), instituição à qual ele mesmo pertenceu oficialmente de 1975 a 1991. Putin deixou o serviço formalmente em 1991/1992, mas obviamente continuou mantendo contatos muito estreitos e também informais com o FSB. Em 1990, Putin “fiscalizou” o movimento de reforma de Leningrado/São Petersburgo; deixou o serviço secreto após o golpe de agosto de 1991, e passou a servir apenas ao prefeito democrata da cidade, Anatoli Sobtchak.

Certamente, Putin realizará uma série de alterações de pessoal. Nos últimos meses, ele já substituiu algumas pessoas, embora não tantas em comparação a Ieltsin e Gorbatschov quando estes assumiram o poder. Primeiro, tirou de cena a filha de Ieltsin, Tatiana Diatchenko, da mesma forma que Pavel Borodin, chefe da Administração do Kremlin, e para lá levou todos seus colegas e amigos da KGB nos quais realmente podia confiar. O nítido fortalecimento da posição de Sergei Ivanov foi de especial interesse. Pode-se, agora, considerá-lo como o segundo homem mais forte da Rússia. No momento, ele ocupa a posição de secretário do Conselho de Segurança Nacional da Rússia e, com toda a probabilidade, ascenderá ainda mais. Ivanov é amigo íntimo de Putin desde os tempos de estudante. É provável que eles já se conhecessem antes da universidade. Ivanov trabalhou muitos anos no serviço de reconhecimento estrangeiro da KGB/FSB. Há ainda duas outras pessoas que devem ser mencionadas nesse contexto: Nikolai Patrushev, o presidente do FSB, igualmente um colega de universidade de Putin, e Viktor Tcherkessov, o presidente substituto do FSB. Ele também vem da mesma universidade e, possivelmente, ocupará um alto posto no governo.

Extremamente interessante é o fato de que Patrushev e Tcherkessov vêm de um departamento muito especial da FSB/KGB, o departamento de contra-espionagem, no qual o tra-

1. FSB = Federalnaja Sluschba Besopostnosti (Serviço Federal de Segurança).

Ilo consistia em encontrar espiões infiltrados no serviço secreto. Depois que Putin os colocou na linha de frente, eles controlam o acesso ao presidente. Se é que alguém pode apoiar Putin em suas ações contra o crime e a corrupção, devem-se considerar como tal, em primeiro lugar, as pessoas acima mencionadas, que trabalhavam nos departamentos do Kremlin onde certamente não havia corrupção. O recém-eleito presidente da Rússia pode confiar totalmente neles. Apenas permanece aberta a questão de saber em que medida Putin, Ivanov, Patrushev e Tcherkessov podem fazer o país avançar utilizando-se de métodos da KGB.

Em suma, verifica-se uma mudança de geração no interior da elite política russa. Dimitri Rogozin,² Nikolai Patrushev e Sergei Iastrschembski,³ que novamente desempenhará um papel importante, pertencem a essa geração. Esses políticos são ainda mais jovens que Putin, muito seguros de si e, em certo ponto, completamente afinados com o Ocidente. Eles viajam muito, falam de duas a três línguas estrangeiras, têm contatos há bastante tempo com o departamento exterior do FSB, e ainda compreendem a mentalidade ocidental, conhecendo o Ocidente melhor do que muitos políticos ocidentais compreendem a Rússia. Para o Ocidente, isso é por um lado uma evolução interessante, por outro também um desafio, pois, na cabeça desses jovens políticos, firmou-se uma idéia muito importante: a Rússia deve, sob quaisquer circunstâncias, voltar a ocupar a posição de grande potência.

Mudanças na política externa russa

Nas semanas e meses que antecederam as eleições presidenciais na Rússia, a Sociedade Alemã de Política Externa

2. Rogozin é o presidente da Comissão de Relações Exteriores da Duma.

3. Iastrschembski é o antigo secretário de imprensa de Boris Ieltsin, cargo que foi passado, em 1998, ao prefeito de Moscou, Iuri Lushkov. Em fevereiro de 2000, ele voltou ao Kremlin como assessor de política externa de Putin.

(*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* — DGAP) pôde saudar, em Berlim, uma série de conhecidos políticos russos, como, por exemplo, o chefe do Partido Comunista da Rússia, Gennadi Siuganov, o prefeito de Moscou, Iuri Luchkov, e o ex-primeiro-ministro Ievgeni Primakov. Especialmente interessantes, no entanto, foram as visitas de Dimitri Rogozin, Dimitri Iakushkin⁴ e Boris Beresovski,⁵ apenas poucas semanas antes das eleições. Todos ressaltaram expressamente que Putin quer efetuar a abertura da Rússia ao Ocidente de maneira ainda mais radical. Segundo eles, Putin tentará desviar sua atenção dos EUA e voltá-la mais aos europeus. Eles afirmaram, ainda, que Putin não teria qualquer outra carta especial na manga para usar quando chegasse a hora. Os políticos alemães, a seu turno, devem estar abertos e prontos a acompanhar o jogo quando as cartas estiverem na mesa.

Dos pronunciamentos desses políticos, conclui-se que Putin é um político “pró-Alemanha” confesso. Poder-se-ia até mesmo caracterizá-lo como “germanófilo”. Sem dúvida alguma, com Putin chegou ao Kremlin um homem que não apenas se interessa pela Alemanha, como também parece amar o país, sua cultura e literatura. Além disso, ele fala muito bem o alemão, e sua esposa é professora dessa língua; Putin ainda fala francês e espanhol e, durante a época em que era prefeito interino de São Petersburgo, enviou suas duas filhas a uma escola alemã em Hamburgo. Nesse sentido, também é significativo o fato de que, apenas nos anos posteriores a 1990, Putin tenha estado duas vezes nos EUA, duas vezes em Israel, três vezes na Espanha e, no entanto, 20 vezes na Alemanha.

4. Iakushkin foi porta-voz do Kremlin e continua trabalhando em seu Departamento de Imprensa.

5. Beresovski é um dos empresários mais importantes da Rússia. À época, ele ocupava uma série de cargos e, de acordo com um ranking da *Nezavíssimaya Gazeta*, um dos principais jornais russos, é o número dois, atrás de Putin, na hierarquia dos políticos da Rússia.

Nos seis anos de sua atividade como prefeito interino de São Petersburgo, durante os quais era responsável pelas relações exteriores da administração, Putin pôde obter investimentos estrangeiros no valor de US\$ 1 bilhão para a região do Neva. Já nessa época, Putin era muito conhecido na Alemanha. Qualquer pessoa que visitasse São Petersburgo em missão oficial precisava encontrar-se com ele.

Como reagiu, então, o lado alemão frente às afirmações de Rogozin, Iakuschkin e Beresovski de que Putin poderia “jogar a favor dos alemães”? Com cuidadoso otimismo e, ao mesmo tempo, com espírito crítico e um certo distanciamento, pelo menos enquanto continuasse a guerra da Chechênia. Obviamente, o primeiro-ministro da Alemanha, Gerhard Schröder, deve ser muito cuidadoso. Durante sua visita a Moscou, ele ressaltou diversas vezes que cultivaria, em comparação a seu antecessor Helmut Kohl, uma relação pragmática com a Rússia. Além disso, provavelmente haverá menos dinheiro do lado alemão. Essas afirmações, como é compreensível, levaram a moderação por parte da Rússia. Na elite russa, sentia-se muito bem o novo vento gelado que soprava da Alemanha. Também Joschka Fischer decepcionou o país. Na imprensa russa, o ministro das Relações Exteriores alemão foi intitulado o “coveiro” das relações russo-germânicas.

Muitas pessoas na Rússia acreditaram — e com razão — que Kohl indicava aos russos uma perspectiva histórica: ele não esperava qualquer mudança rápida, mas considerava necessária a existência de um objetivo em comum. Ele entendia que a Rússia estava conjunturalmente fraca, mas se recuperaria em breve. Schröder personifica, no entanto, o contrário. Ele manifestou a expectativa de que os próprios russos criem as condições necessárias para investimentos alemães e, o que é ainda mais importante, paguem suas dívidas pontualmente. Enquanto não houver movimento por parte dos russos, agir-se-á

cuidadosamente. Mas, nessa fase de transição, não há muito que se possa fazer em relação à Rússia.

É possível que a forma de aproximação anglo-americana tenha sido mais pragmática. Por trás dos artificiais contatos de Bill Clinton e Tony Blair com o recém-eleito presidente Putin, estava a idéia de que seria mais fácil acolher a Rússia de uma maneira própria, em vez de fazê-lo do modo alemão, extremamente comedido. Eles queriam estar em Moscou mais rápido do que Schröder, para, se possível, descobrir mais cedo como se deveria lidar com Putin nos próximos anos e, talvez, décadas.

O mundo anglo-saxônico sempre temeu uma aproximação entre Rússia e Alemanha. Esse medo remonta à época pós-Primeira Guerra Mundial, quando Rússia e Alemanha, que em virtude da guerra haviam perdido seus impérios, acordaram uma cooperação às escondidas dos países vitoriosos, em 1922, e firmaram um contrato secreto em Rapallo. Levando-se em consideração essas circunstâncias, podia-se observar uma certa desconfiança por parte dos políticos anglo-americanos quanto a relações estreitas, mesmo amigáveis, entre Ieltsin e Kohl. Quando, após a queda do Muro de Berlim e da União Soviética, essa relação esfriou, britânicos e americanos aproveitaram a oportunidade para travar contatos igualmente estreitos com Moscou.

Novas prioridades na política externa

Putin teme o isolamento internacional. Na verdade, não se deveriam levar a sério suas manifestações a respeito de uma participação russa na Otan, mas suas intenções não podem ser desconsideradas. É possível afirmar com certeza que, como ex-membro do serviço secreto, ele entende muito mais de política externa que todos os seus predecessores.

Um ponto importante em sua agenda de política externa é a situação na região do Mar Cáspio. É evidente ser Putin consciente de que a Rússia está perdendo a disputa pelas reservas de petróleo e gás das regiões do Mar Cáspio e da Ásia Central. Os corredores transasiáticos construídos pela União Européia, pelos EUA e até mesmo pela China, de leste a oeste e vice-versa, alteraram para sempre o quadro conhecido há já 150 anos. A Rússia corre o risco de se ver despida de suas tradicionais áreas de influência.

Atualmente, pode-se divisar acontecimentos dignos de nota. Na última década, os russos insistiram que o petróleo na região do Mar Cáspio deveria ficar sob o controle comum de todos os Estados limítrofes, especialmente da Rússia e do Irã. A intenção era repelir o quanto possível a influência americana. Como há algum tempo prenuncia-se que esse projeto fracassará, uma vez que cada vizinho reivindica seu setor, procedeu-se a algumas tentativas de perfuração no setor russo do Mar Cáspio. Em abril de 2000, a maior empresa petrolífera russa, a Lukoil, anunciou que grandes jazidas de petróleo teriam sido encontradas no norte do Mar Cáspio. Essa descoberta muda novamente toda a situação. Antes, todos supunham que as maiores reservas de petróleo estavam no Azerbaijão e Cazaquistão, nada se sabendo sobre as reservas russas. Agora, a Rússia tem uma chance única, quando não de dominar todo o jogo, ao menos de convidar empresas ocidentais, especialmente europeias, à extração conjunta, como já fizeram antes o Cazaquistão e o Azerbaijão. Um tal comportamento, se adotado pela Rússia, seria um claro sinal de vontade de cooperação nessa região.

Um segundo desafio que Putin deve se colocar consiste no fato de que a União Européia — desde a formalização das políticas externa e de segurança comuns, em outubro de 1999, e a conseqüente nomeação de Xavier Solanas para o cargo de, por assim dizer, “ministro das Relações Exteriores” da UE — não pode mais ser encarada apenas como um gigante econô-

mico, mas sim como um ator na política mundial, com agenda de políticas externa e de segurança próprias. Com isso, a Rússia deve redefinir seus objetivos em relação à União Européia, e perguntar-se em que bases devem continuar a ser desenvolvidas as relações comuns. De especial importância são os vínculos com a Alemanha, que desempenham um papel significativo no processo de expansão da União Européia em direção ao Oriente. Para a Rússia, a expansão da UE para o Oriente é uma oportunidade, mas também um desafio. É interesse russo que a estabilidade política e econômica se instale em longo prazo no centro e sudeste da Europa, pois o mercado comum europeu é proveitoso para a economia russa. Para poder cooperar futuramente com a UE, a Rússia precisa adotar as regras do jogo ocidentais. O caminho para uma colaboração produtiva passa pela criação de uma zona de livre-comércio com a União Européia. No entanto, caso a Rússia fique para trás em seu próprio caminho, há o perigo de que se erga um novo muro econômico entre a União Européia e a Rússia. Em tal caso, a Rússia seria rebaixada a mera fornecedora de matéria-prima. Por isso, a expansão da UE para o Leste deve ser entendida como uma tarefa histórica comum à Alemanha e à Rússia. Além disso, a Alemanha é o principal credor da Rússia no Clube de Paris. Dessa forma, depende menos de Washington do que de Berlim se, e quando, as dívidas russas serão remidas.

Da mesma forma, o papel do FMI será alterado. O fato de um alemão — Köhler — estar no topo dessa organização muito importante para a Rússia pode ser proveitoso para sua reconstrução econômica. É provável que Putin espere um retorno à situação de meados da década de 90, quando a Alemanha era o principal defensor dos interesses russos nas instituições financeiras ocidentais. Também não se deve esquecer a influência da Alemanha na elaboração de um conceito de segurança comum europeu, com a inclusão da Rússia. Kohl lutou especialmente pela fundação do Conselho Russo da Otan. A Rússia

também tem a agradecer a ele a ampliação do G7 para um G8. Enquanto os norte-americanos, em meados dos anos 90, estenderam sua esfera de interesses sobre o antigo território da União Soviética sem levar a Rússia em grande consideração, o governo de Kohl sempre deu a entender a ela que a construção de uma segurança européia comum só seria possível com a sua inclusão. Todavia, exatamente as relações russo-germânicas ganharam formas extremamente difíceis frente à atual guerra da Chechênia.

Referidos temas, como, por exemplo, a disputa pelos corredores transeurásicos ou a ampliação da União Européia rumo ao Leste, são claramente mencionados na carta de estratégias de Putin, divulgada na reunião de cúpula da União Européia em Helsinque em outubro de 1999. Nesse documento, Putin sugeriu uma cooperação em questões de segurança com o fortalecimento da União Européia Ocidental. Com isso, seus pontos de enfoque pareciam em parte compatíveis com a estratégia elaborada pela União Européia na reunião de cúpula de Colônia, em junho de 1999. Além disso, ele sugeriu a utilização da ferrovia transiberiana, em complementação aos corredores transasiáticos, como parte da nova rota da seda asiático-européia. Essa carta de estratégias de 48 páginas já foi aceita há seis meses em todas as capitais européias. O Ocidente, contudo, não adotou nenhuma posição clara em relação a esse documento pragmático, devido à guerra na Chechênia.

Sem qualquer dúvida, os acontecimentos na Chechênia são extremamente cruéis, razão pela qual a Rússia foi severamente criticada pelo Ocidente, especialmente pela União Européia, no final de 1999 e início de 2000. Após a eleição de Putin, no entanto, essa crítica diminuiu, uma vez os governos europeus terem sentido que a crítica fazia Putin recuar. Alguns chefes de Estado da Europa também compreenderam que, na verdade, a Rússia tem um sério problema com terroristas no norte do Cáucaso. Sobretudo os defensores do círculo econômico

exigiram de seus governos maior comprometimento e uma melhoria das relações com a Rússia.

É possível que a economia ocidental se torne uma importante aliada de Putin no futuro. Os europeus gostariam de criar uma espécie de “Comissão Gore-Tchernomyrdin”, a qual fez as relações russo-americanas avançarem decisivamente em meados da década de 90. Mas nenhum dos países da Europa Ocidental dispõe de um tal instrumento político. Dessa forma, um dos objetivos da economia alemã consiste em convencer Schröder e Fischer da necessidade de uma tal comissão, a qual não se ocuparia apenas de problemas econômicos e transferências de investimento, mas também de questões de estratégia, política, política de segurança e energia, bem como do combate à criminalidade internacional. Ela poderia ser composta por especialistas que trouxessem experiência e conhecimento suficientes para fazer avançar as relações russo-germânicas.

As empresas alemãs, entretanto, têm as maiores representações e possuem muitas ações na Rússia. Na primavera de 2000, a Daimler Chrysler abriu seu novo escritório no centro de Moscou, a BMW comprou uma fábrica de automóveis em Kaliningrado, onde produz veículos, e a Ruhrgas adquiriu 2,5% das ações da Gazprom. Além disso, a Alemanha foi o maior financiador da Rússia nos anos 90, e, assim, se espera que agora essa dívida seja paga. A Rússia desempenha um papel de destaque para o comércio exterior alemão — que não está interessado em um “mercado rápido”, mas sim em investimentos de longo prazo, que estabilizem de maneira eficaz a economia e, com ela, o mercado russo.

A pressão da economia alemã sobre a política traz os primeiros frutos: um dia após a eleição de Putin, o primeiro-ministro Schröder deu um passo importante na direção certa, na medida em que ofereceu à Rússia uma parceria estratégica, fato que nunca havia ocorrido antes. Com a oferta de uma “parceria estratégica”, ele enviou a Putin um primeiro, mesmo que

cuidadoso, sinal de que estaria disposto a intensificar as relações russo-germânicas quando chegar a hora.

Panorama da política externa russa

Os políticos russos continuam vendo o mundo e o sistema internacional de uma maneira antiquada e, como dantes, pensam apenas em alianças, uma forma de aproximação que não desempenha mais um papel tão decisivo no pensamento ocidental moderno. Nesse contexto, a Alemanha é encarada como uma espécie de aliado tradicional, especialmente nos esforços de se evitar uma supremacia norte-americana. A Rússia, não importa se a Rússia democrática, comunista ou outra que seja, tentará ainda convencer os europeus de que eles não precisam dos EUA.

Uma outra doutrina de política externa para a qual os russos buscam apoio consiste em lutar contra a supremacia mundial unilateralmente exercida pelos norte-americanos. Para os russos, isso é um problema ideológico; mais e mais artigos para discussão, ensaios científicos e memorandos políticos a respeito são publicados. A Rússia, que acredita desempenhar um papel precursor na instituição e defesa de um mundo multipolar, busca aliados e os encontra, mesmo que lentamente, sobretudo na Ásia (China e Índia), e não na Europa.

No entanto, o sucesso da cooperação russo-européia não depende desses modelos tradicionais de pensamento. Ele dependerá muito mais do fato de Putin estar ou não preparado para uma cooperação construtiva em questões pormenorizadas, que ultrapassem o mero diálogo. Um desses aspectos é a criminalidade e o tráfico de entorpecentes. Já foram dados alguns passos nessa direção e, dessa forma, em abril de 2000, divulgou-se que o serviço de informações alemão colabora com a Rússia no combate aos terroristas na Chechênia. A Rússia

mantém ligações semelhantes com o serviço de informações britânico, além de outros. Tais contatos informais são absolutamente necessários, pois, por meio deles, a Rússia pode demonstrar a existência do desejo de cooperação em questões de combate à criminalidade.

O comportamento americano depende especialmente das eleições presidenciais em novembro de 2000. Nos EUA, as pessoas se concentram completa e totalmente no duelo interno entre os candidatos à Presidência, o que levará a uma interrupção nas relações russo-americanas até novembro. Isso dá aos russos a oportunidade de intensificar seus contatos com os europeus ocidentais. Mas o governo verde/vermelho alemão dificilmente irá querer cooperar com a Rússia enquanto durar a guerra da Chechênia e, especialmente, enquanto continuarem existindo problemas de violação aos direitos humanos. Sob essas condições, não será possível avançar em qualquer ponto da agenda.

Caso a Rússia fracasse em construir relações estreitas com a Alemanha e uma parceria estratégica com a União Européia, ela seguirá a política do “*pragmatic engagement*”. Esse termo também foi cunhado pelo Conselho para Política Externa e de Segurança de Sergei Karaganov, que desenvolveu as diretrizes de política externa para Putin. O conceito de “*pragmatic engagement*” significa que a Rússia cooperará e fará parcerias com o Ocidente em alguns setores políticos. Em outros, em relação aos quais julgue que o interesse do Ocidente é insuficiente, a Rússia se comportará de forma extremamente comedida.

O difícil processo de transformação

A Rússia encontra-se, como antes, em um difícil processo de transformação, que segue dois caminhos: a construção da

democracia e da economia de mercado de um lado, e a reconstrução de um Estado forte de outro. Todas essas transformações são, por si só, demasiadamente complicadas, e por vezes mesmo dolorosas. É evidente que o Ocidente está disposto a apoiar a Rússia em seu caminho rumo à democratização. O Ocidente também se mostrou cooperativo na construção de uma economia de mercado liberal, com grandes ajudas financeiras e créditos, quer unilateralmente, quer por meio de instituições financeiras como o FMI ou o Banco Mundial. No que diz respeito à recuperação da Rússia, detectam-se determinados conflitos, uma vez que os Estados ocidentais gostariam de evitar que a Rússia recuperasse seu *status* de grande potência militar. É compreensível que, no Ocidente, soe o alarme quando a Rússia tenta assegurar seu território, ou obter antigas áreas de influência com violência armada, como atualmente na Chechênia. Imediatamente, todas as reservas dos tempos da Guerra Fria voltam à tona. Na Rússia, em contrapartida, as pessoas são da opinião de que o Ocidente deveria estar interessado numa Rússia recuperada, pois ela poderia ser utilizada como uma espécie de baluarte contra a Ásia e contra o avanço do islã extremista. A reação do mundo ocidental frente a tais afirmações certamente permanece sendo o silêncio. Entretanto, no momento, a Rússia não dispõe de meios militares, econômicos e financeiros para repetir a política de superpotência de tempos antigos. O país está dependente de créditos ocidentais, especialmente alemanes, e isso ainda continuará assim por um certo tempo.

Perspectivas

O pensamento da nova geração política, da qual já se falou no início deste artigo, não é apenas cunhado pelas experiências da guerra do Kosovo, a qual provocou uma virada no

conceito da Rússia frente ao Ocidente. Sem dúvida, é necessário encontrar um diálogo totalmente novo com a Rússia. Os EUA já deram a entender como será sua política, independentemente de quem venha a ser o novo presidente, Bush Jr. ou Gore: se a Rússia estiver disposta a cooperar, os EUA também estarão; no entanto, caso a Rússia não se mostre cooperativa, a política mundial será feita sem sua participação. Os europeus têm uma outra opinião: não se pode e não se quer imaginar uma política européia que exclua a Rússia ou se volte contra ela. O que se precisa é de uma parceria da paciência. É esse o caminho que os europeus irão escolher.

É provável que a Rússia se torne um Estado civil sob o governo de Putin. As reformas de economia de mercado serão levadas a efeito, a unidade do Estado será assegurada e a Rússia virá a ser integrada à economia mundial. É evidente que a Rússia nunca se tornará parte do Ocidente, desenvolvendo-se, em vez disso, em uma direção civilizadora própria. Por isso, o modelo democrático de cunho ocidental dificilmente porá os pés na Rússia sob o governo de Putin. No futuro, o Ocidente deveria entregar-se a sonhos menos românticos de uma parceria íntima, e passar a um pragmatismo austero nas relações recíprocas.

Tais fatos quase dão a impressão de que a Rússia se desenvolveria mais na direção da América Latina do que orientada para a Europa Ocidental. Putin posiciona-se a favor da ordem e da disciplina, juntamente com a reforma da economia de mercado. E, embora pessoalmente acredite no bem proporcionado pelo sistema democrático, ele o prejudica para fortalecer sua influência pessoal e o poder público. Aberta e duramente falando: o povo russo não está, atualmente, preparado para um modelo de democracia liberal — é possível que apenas a próxima geração da Rússia pós-comunista interiorize de fato os verdadeiros valores de liberdade, democracia e direitos humanos.

Resumo

É difícil prognosticar a política a ser conduzida por Putin.

Prevê-se que ele dará atenção especial ao combate da corrupção e da criminalidade e que, na política externa, se voltará para a União Européia e, em especial, para a Alemanha.

No entanto, apesar do interesse da economia alemã na Rússia, a situação na Chechênia continua a obstruir as relações russo-germânicas e a prejudicar a imagem do país frente ao Ocidente.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques, Rosane Mendonça,
Vilmar E. Faria, Verônica Silva Villalobos, Rainer Schweickert

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL

(Volume 1) São Paulo, março 2000, 85 páginas

Antonio Carlos, Eiiti Sato, Paulo Roberto de Almeida,
Reinaldo Gonçalves, Christian Lohbauer

O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

(volume 2) São Paulo, abril 2000, 96 páginas

Jorge Mario García Laguardia, Glauco Gumerato Ramos, Walter Piva
Rodrigues, Evandro Fernandes de Pontes, Fauzi Hassan Choukr, Torsten
Stein

ACESSO À JUSTIÇA E CIDADANIA

(volume 3) São Paulo, maio 2000, 122 páginas

Gleisi Heisler Neves, José Roberto Rodrigues Afonso, Erika Amorim
Araujo, José Mario Brasiliense Carneiro, Peter Kevin Spink, Marco An-
tonio Carvalho Teixeira

OS MUNICÍPIOS E AS ELEIÇÕES DE 2000

(volume 4) São Paulo, junho 2000, 125 páginas

A série *Pesquisas da Fundação Konrad Adenauer*

Na série *Pesquisas* são publicados trabalhos que, com metodologia científica, tratam de temas da atualidade, principalmente nos campos das ciências sociais, políticas, econômicas e jurídicas.

Últimas publicações da série *Pesquisas*:

Rubens Figueiredo, Márcia Cavallari Nunes, José Roberto de Toledo *et al.*

Marketing político e persuasão eleitoral

(Volume 17) São Paulo, 2000, 240 páginas

Renato Boschi, Eli Diniz e Fabiano Santos

Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas

(Volume 18) São Paulo, 2000, 120 páginas

Christian Lohbauer

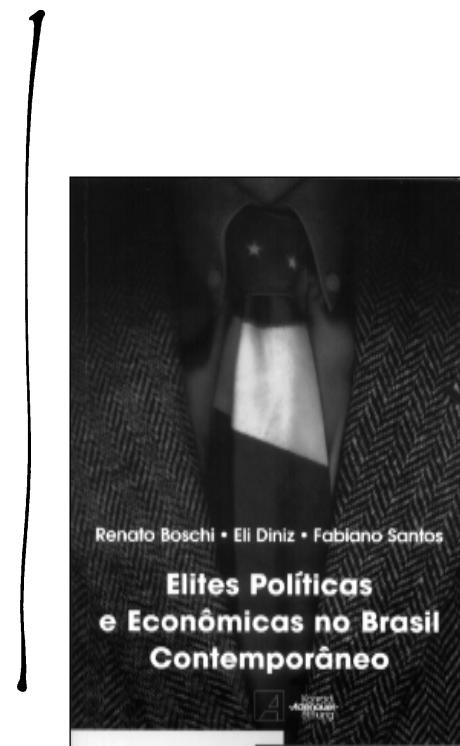
Brasil/Alemanha: fases de uma parceria

(Volume 19) São Paulo, 2000, 200 páginas

Christiano German

O caminho do Brasil rumo à era da informação

(Volume 20) São Paulo, 2000, 132 páginas



ELITES POLÍTICAS E ECONÔMICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

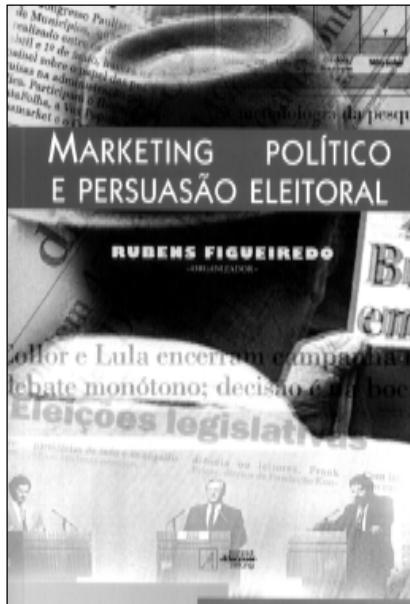
A desconstrução da ordem corporativa e o papel
do Legislativo no cenário pós-reformas

Renato Boschi, Eli Diniz e Fabiano Santos
120 páginas – R\$ 13,00

Qual o impacto institucional da mudança do papel do Estado na
economia e da reconquista pelo Congresso Nacional de prerrogativas
suprimidas durante o período autoritário? Como reagiram as elites
empresariais e parlamentares diante das recentes transformações
ocorridas no Brasil?

Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo descreve o
comportamento de setores-chave da sociedade brasileira em época
decisiva da história recente, facilitando ao leitor a compreensão de
importantes aspectos da vida política nacional.

Este livro pode ser adquirido diretamente na
Fundação Konrad Adenauer.



**MARKETING POLÍTICO
E PERSUASÃO ELEITORAL**
Rubens Figueiredo (organizador)
240 páginas - R\$ 15,00

Com artigos escritos por alguns dos mais importantes especialistas brasileiros na matéria, *Marketing político e persuasão eleitoral* retrata de forma bastante objetiva como são conduzidas as campanhas modernas, e qual o impacto do marketing e da comunicação política no coração e nas mentes dos eleitores.

Este livro pode ser adquirido diretamente na Fundação Konrad Adenauer.



Editoração, Impressão e Acabamento
Rua 1822, n. 347 • Ipiranga
04216-000 SÃO PAULO, SP
Tel.: (0**11) 6914-1922