

PARCEIROS ESTRATÉGICOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

RICARDO DATHEIN
organizador

ÁSIA, ÁFRICA E EUROPA

VOLUME 2

ANDRÉ MOREIRA CUNHA

EDUARDO MALDONADO FILHO

FELIPE MACHADO

FLÁVIO BENEVETT FLIGENSPAN

GUSTAVO MEIRA CARNEIRO

HELENA LOBATO DA JORNADA

MARCO AURÉLIO CHAVES CEPIK

PAULO GILBERTO FAGUNDES VISENTINI

PEDRO DOS SANTOS DE BORBA

Rússia

Segurança, Política Externa e Relações Bilaterais com o Brasil

Marco Cepik

*Helena Jornada**

I Contexto e Desafios de Segurança da Rússia

Entre meados da década de 1980, quando o último líder da União Soviética (URSS), Mikhail Gorbachev, negociou o final da Guerra Fria com o presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, e o final da década de 1990, quando Vladimir Putin assumiu a presidência da Rússia, a trajetória política, econômica e social da ex-URSS foi descendente e muito turbulenta. Não obstante a regressão em vários aspectos da vida do país, a Federação Russa conseguiu manter sua unidade política e restaurou a capacidade estatal e uma trajetória econômica positiva depois da crise de 1998 e do final do governo de Boris Yeltsin. Essa estabilidade política foi obtida por meio de um executivo forte e da centralização crescente do Estado durante a presidência de Vladimir Putin (1999-2008).

Do ponto de vista da segurança, mesmo que a centralização do poder político e militar tenha sido suficiente para preservar a unidade territorial do país, alguns desafios à unidade da Federação Russa ainda persistem para além do separatismo checheno. Aliás, diferentemente dos anos da Guerra Fria, quando a percepção de ameaça da URSS estava fortemente ligada ao risco de uma confrontação central com os Estados Unidos e a China, as atuais demandas de segurança da Rússia combinam ameaças tradicionais e novos tipos de problemas.

Entre as ameaças tradicionais, predomina a percepção de que a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) para o Leste

* A autora é membro do Serviço Exterior Brasileiro desde 02/07/2010. Este trabalho foi produzido antes dessa data e quaisquer opiniões nele expressas são de caráter pessoal e não refletem aquelas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro.

Europeu, a construção de um escudo antimísseis na mesma região e a penetração dos Estados Unidos na Ásia Central desde a invasão do Afeganistão em 2001 constituem uma manobra estratégica de cercamento do país. Tal percepção foi reforçada recentemente pelo apoio europeu e norte-americano aos interesses contrários aos da Rússia no Cáucaso e na Ucrânia.

As novas ameaças à segurança russa estão associadas a desafios diversos, tais como: o separatismo de regiões da própria Federação, o uso do terrorismo por atores políticos não estatais, o risco de ascensão de governos hostis em países da ex-URSS, o problema da segurança energética e o crime organizado.

Cerca de 80% da população da Rússia é composta pela etnia russa, e os 20% restantes são formados por minorias étnicas, algumas com forte ímpeto separatista. O separatismo na Chechênia, muito ativo na década de 1990 e relativamente controlado na atualidade, depois de duas guerras sangrentas, é o exemplo mais claro desse tipo de movimento. Parte da resistência e descontentamento não tem base étnica, mas sim religiosa, associada à expansão do wahabismo e de movimentos sunitas extremistas.

Há dois motivos principais para a contestação separatista e terrorista. O primeiro é que a Rússia está sofrendo um sério declínio demográfico desde a década de 1990, à exceção das populações islâmicas, que crescem enquanto as russas declinam. O segundo é que o sentimento de xenofobia é crescente entre os russos, fazendo com que essas populações sintam-se discriminadas pelas autoridades e pela população em geral, além de viverem sob piores condições socioeconômicas. Dessa forma, grupos jihadistas vêm se organizando, sobretudo, nas regiões do norte do Cáucaso, especialmente Ingushetia, Daguestão, e Ossétia do Norte, que possuem antigas reivindicações separatistas, atuando por métodos terroristas.

Desde o ataque a uma escola em Beslan, no sul da Rússia, em 2004, Moscou reagiu duramente e conseguiu controlar e coibir ataques terroristas de grandes proporções. Contudo, pequenos ataques pontuais contra autoridades e pessoal da administração central persistem no norte do Cáucaso. Isso demonstra que, apesar do esforço de Moscou para melhorar seu aparato de segurança antiterrorista, o exército e a inteligência russos ainda não estão completamente preparados para controlar esse tipo de ameaça.

Outro grande problema de segurança interna enfrentado pela Rússia é a questão do crime organizado. A conhecida máfia russa (*mafya*) na verdade se divide em 12 ou 15 grupos criminais, que controlam as atividades ilícitas no país. Por conta disso, a Rússia possui uma das mais altas taxas de homicídio do mundo. A máfia russa, devido às suas ligações transnacionais, se transformou em uma ameaça real à segurança do país. Essa situação, entretanto, encontra-se muito mais controlada hoje do que nos anos 1990, quando as máfias eram associadas tanto ao processo de

privatização descontrolado dos ativos estatais da antiga URSS quanto às gangues e aos crimes de rua. Atualmente, a máfia russa atua em uma esfera mais lucrativa, e, entre os negócios geridos por esses grupos, está o tráfico de armas e de drogas.

Com o fim da Guerra Fria, grande parte do arsenal russo não foi incorporado ao atual exército do país e acabou na mão de contrabandistas, o que levou o país, juntamente com outras ex-repúblicas soviéticas depositárias desse material, a ser uma das principais fontes de tráfico de armas do mundo. Outra fonte de recursos para a máfia russa é o tráfico de drogas, especialmente heroína do Afeganistão e cocaína da América Latina. A questão das drogas configura um dos grandes problemas de saúde pública na Rússia, já que, segundo estatísticas, o país hoje conta com 6,5 milhões de usuários de heroína, o que representa quase 5% da população. Além de aumentar a criminalidade e contribuir para a queda nas taxas demográficas do país, o uso de drogas injetáveis colabora para disseminar outro grande problema de saúde: atualmente existem mais de 450 mil infectados com o vírus da aids no país, a grande maioria devido ao uso compartilhado de seringas.

Por sua vez, os problemas de segurança energética estão associados à capacidade russa de continuar financiando, com os lucros da indústria de gás e petróleo, a sua grande estratégia de recuperação do *status* de grande potência no sistema internacional, tema destacado na próxima seção.

II Política Externa Russa

A orientação geral da política externa russa se confunde com a orientação de sua política de defesa. O país mantém seu arsenal bélico como forma de projeção regional de força. Como mencionado anteriormente, a Rússia enfrenta ameaças internas significativas com o aumento da tensão separatista e, apesar de em proporção menor do que nos anos da Guerra Fria, ainda possui conflitos fronteiriços com seus vizinhos e também sofre a ameaça dos conflitos que ocorrem nos países da região.

Procurando reverter a tendência dos anos 1990, de encolhimento territorial e de perda de poder e influência no seu entorno regional, a Rússia passou a intervir de maneira muito mais ostensiva e assertiva nos conflitos internos do que considera ser sua área exclusiva de influência. A rápida e decisiva guerra da Geórgia, em 2008, ilustrou de maneira muito explícita a atual tendência da política externa russa. De uma maneira menos ostensiva, o governo russo trabalhou para viabilizar um novo pacto entre as forças políticas na Ucrânia que favoreça seus interesses em detri-

mento do projeto europeu e estadunidense de levar a Otan até o coração eslavo da ex-URSS.

De certa forma, foi esse comportamento mais assertivo de Moscou, inclusive com a rápida modernização de seus arsenais nucleares (e.g. seria o comissionamento dos novos mísseis balísticos intercontinentais Topol-M), que permitiu ao governo reduzir o tom da retórica e adotar uma atitude menos confrontacionista ao longo do último ano. A difícil relação com os países europeus e, principalmente, com os EUA, é certamente uma das principais facetas da atual política externa russa. Entretanto, como país membro do G-8 e como membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), a posição da Rússia está longe de ser a de uma potência revisionista no sistema internacional.

Logo após o 11 de setembro de 2001, a Rússia cooperou com os EUA em sua Guerra Global Contra o Terror (GWAT), inclusive autorizando o posicionamento de bases dos Estados Unidos e da Otan em países da ex-URSS e na Ásia Central, além de auxiliar com inteligência para a queda do regime talibã no Afeganistão. Entretanto, após a invasão norte-americana ao Iraque, as relações da Rússia com os Estados Unidos e com os membros da Otan como um todo começaram a se deteriorar, com o espírito de cooperação contra o terrorismo dando lugar a uma rivalidade mais acentuada. A questão do Irã e a iniciativa norte-americana de instalar escudos antimísseis no Leste Europeu provocaram reação imediata de Moscou, que via na atitude norte-americana uma demonstração clara de sua política intervencionista. A tentativa russa de conter a unipolaridade dos Estados Unidos no Sistema Internacional levou o país a procurar novos parceiros que busquem também uma redistribuição do poder no cenário global.

Nesse contexto, a melhoria das relações com a China deve ser atentamente observada. Desde 2001, os dois países mantêm um Tratado de Amizade e Cooperação e fazem parte da Organização de Cooperação de Xangai (OCS), que reúne, além das duas grandes potências, Uzbequistão, Cazaquistão, Tajiquistão e Quirguistão. O principal objetivo da OCS é conter o extremismo islâmico, o terrorismo e o separatismo na região. Os países se reúnem para fazer exercícios militares periodicamente, sendo a organização vista de certa forma como uma reação à crescente presença da Otan na região. Além dessa participação em conjunto em uma organização regional, em 2008, Rússia e China resolveram seu último conflito fronteiriço, remanescente da ruptura sino-soviética na Guerra Fria.

Além da aproximação com a China, a política externa da Rússia está cada vez mais voltada para o mundo em desenvolvimento, tendo estabelecido relações mais marcantes com países do Sudeste Asiático, da África e, principalmente, da América Latina. A intensificação das relações do país com a América do Sul em particular se dá através de uma aproximação com

a Venezuela, em especial com a venda de armamentos para esse país. A maior penetração da Rússia na região tem gerado preocupação nos Estados Unidos, já que essa é uma região onde tradicionalmente a presença norte-americana é marcante. Esse objetivo de diversificação da política externa russa vem sendo benéfico para o país, que está encontrando novos parceiros comerciais, além de aprofundar o diálogo político e econômico.

As relações entre Rússia e União Europeia são tensas, sobretudo, devido à dependência europeia do gás russo e das políticas europeias de apoio a forças políticas anti-Moscou em diversos países do Leste. Esse é outro aspecto essencial da política externa russa, já que, nos últimos anos, o país tem se projetado menos como uma superpotência militar e mais como uma superpotência energética, devido às suas grandes reservas de gás natural e combustível fóssil. Manobrando politicamente esses recursos energéticos, Moscou tem expandido sua influência na região, especialmente na Ucrânia, que é totalmente dependente da importação de petróleo e gás da Rússia. Na Europa, quase 70% de todo gás natural importado é proveniente da Rússia, valor que chega a 90% em alguns países. A Rússia explora a dependência energética desses países de forma pragmática, utilizando-a no limite de forma coercitiva, com ameaças de corte no fornecimento de energia. Apesar de tensas, as relações com a Alemanha destacam-se positivamente da média das relações russas com o Ocidente.

Multilateralmente, a Rússia atua em diversas organizações internacionais. Além da OCS já mencionada, a Rússia é o principal membro da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), composta por antigos membros da URSS, que também compreende a cooperação militar através da Organização do Tratado de Segurança Coletiva. Recentemente, a Rússia lançou o projeto da Comunidade Econômica da Eurásia, com o objetivo de integrar economicamente a região e conter a expansão da Otan, e mesmo da União Europeia, em direção ao Cáucaso. A Rússia é a herdeira da URSS na ONU, sendo membro permanente do seu Conselho de Segurança, onde atualmente atua de forma discreta, mas apoia a reforma da instituição. Por fim, a Rússia ainda não faz parte da Organização Mundial do Comércio (OMC), mas é candidata ao acesso a ela há alguns anos, juntamente com a Ucrânia.

Finalmente, cabe observar que a economia russa cresceu rapidamente entre 2000 e 2007, a uma taxa média de 6,1%. O aumento da demanda agregada doméstica e a alta dos preços internacionais de gás e petróleo foram os dois maiores impulsionadores desse crescimento. Um fundamento importante da recuperação russa foi o equilíbrio fiscal do governo federal, que partiu de um déficit de cerca de 5% do PIB, em 1998, para um superávit de 2,8 % em 2007. Mesmo com a redução dos preços internacionais do gás e do petróleo e com a crise internacional piorando desde

meados de 2008, a taxa de inflação manteve-se num patamar de 15% até o final desse ano, e a Rússia não sofreu uma queda acentuada do rublo, com fuga dramática de capitais. O governo russo anunciou pesados investimentos na melhoria da infraestrutura de oleodutos e gasodutos do país, além de uma agressiva estratégia de internacionalização (direcionada à África e Ásia Central) como respostas à crise global em 2009.

III Relações Bilaterais com o Brasil

O Brasil foi o primeiro país latino-americano com o qual a Rússia manteve relações, há mais de 180 anos. Porém, essas relações só atingiram um patamar mais avançado após a reestruturação daquele país a partir da metade da década de 1990 e, principalmente, a partir da chegada à presidência de Vladimir Putin. O principal marco da evolução das relações entre esses dois países foi a criação, em abril de 1999, da Comissão de Alto Nível Brasil-Rússia de Cooperação, com vistas a aprofundar a cooperação bilateral em diversas áreas, como científico-tecnológica, econômica, comercial, espacial e técnico-militar. Além disso, a Rússia é um dos sete países com o *status* de parceiro-estratégico do Brasil no continente europeu, o que demonstra a importância auferida a esse relacionamento.

As relações comerciais entre os dois países têm aumentado em um ritmo significativo nos últimos anos, sendo o Brasil o principal parceiro da Rússia na América Latina e no Caribe, com destaque para as exportações brasileiras de carnes. Além disso, Brasil e Rússia compartilham posições em questões importantes, como a reforma da ONU e o combate ao aquecimento global. Nesse contexto, a Rússia apoia a candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, bem como a inclusão do país em um G-8 ampliado. Por seu lado, o Brasil é um dos principais apoiadores do acesso da Rússia à OMC.

Outro ponto de fundamental importância nas relações Brasil-Rússia é a cooperação no âmbito dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). A cooperação entre as principais economias emergentes do mundo é vista como elemento-chave da política externa de ambos os países ao focar o fortalecimento de um Sistema Internacional multipolar, calcado no direito internacional e nas negociações multilaterais. Ademais, em 2006, foi assinado um memorando de entendimento entre a Rússia e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) para o fortalecimento das consultas políticas, econômicas, técnicas e culturais entre os países-membros do bloco e a Rússia.

Referências

JANE'S SENTINEL COUNTRY RISK ASSESSMENTS. *Country Profile: Russia*. Londres, 2009.

AMORIM, C.; LAVROV, S. *Brasil e Rússia, amigos e parceiros*. 10 out. 2008. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20081003/not_imp252587,0.php>. Acesso em: 25 fev. 2009.

Sites consultados

Brasil. Ministério das Relações Exteriores: <www.mre.gov.br>

Jane's Sentinel Country Risk Assessments: <http://sentinel.janes.com/public/sentinel/more_info.shtml>

Stratfor Global Intelligence: <www.stratfor.com>