



Aspectos normativos, securitários e geopolíticos da grande estratégia da Rússia (2000–2016) e o lugar das Nações Unidas

Normative, security and geopolitical aspects of Russian grand strategy (2000–2016) and the UN's place

DOI: 10.21530/ci.v12n2.2017.629

Bruno Gomes Guimarães¹

Resumo

O trabalho visa examinar a política externa e de segurança da Rússia durante os governos Putin (2000–2008 e 2012–2016) e Medvedev (2008–2012) para descobrir seus aspectos normativos, securitários e geopolíticos e o lugar da Organização das Nações Unidas (ONU) na grande estratégia russa. Divide-se a pesquisa em três seções. A primeira traça um breve histórico da grande estratégia da Rússia. Já a segunda trata de seus aspectos normativos: a sua concepção de legitimidade na ordem internacional, ativismo global, concepção de soberania e processos de integração regional. Na terceira parte, são analisados os aspectos securitários e geopolíticos, tais como guerras e intervenções militares, participação em operações de paz da ONU, doutrina militar e mecanismos regionais de segurança. Conclui-se que a ONU, na grande estratégia russa, seria central à ordem internacional ao solidificar as instituições que mantêm a estabilidade desta e ao assegurar o status russo de grande potência.

Palavras-chave: Rússia; Grande estratégia; Organização das Nações Unidas

Abstract

This paper examines the Russian foreign and security policy of Putin (2000–2008 and 2012–2016) and Medvedev (2008–2012) to discover its normative, security, and geopolitical aspects as well as the place of the United Nations in its grand strategy. The work is divided

¹ Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, Brasil. E-mail: bgguiima@gmail.com

O autor gostaria de agradecer aos/às revisores/as por seus valiosos apontamentos que auxiliaram no aperfeiçoamento do trabalho, bem como os comentários e indicações das/dos colegas Marcela Ávila, Larlecianne Piccolli, Willian Moraes Roberto, Valeska Monteiro e Luiz Mocelin na fase de pesquisa e escrita.

Artigo submetido em 12/02/2017 e aprovado em 19/07/2017.





into three sections. The first briefly tracks the record of Russia's grand strategy. The second copes with its normative aspects: its conception of legitimacy in the world order, global activism, notion of sovereignty, and regional integration processes. The third part delves into geopolitical and security issues, such as wars and military interventions, participation in UN peace operations, military doctrine, and regional security arrangements. It concludes the UN, according to Russia's grand strategy, is central to the world order by solidifying institutions that uphold its stability and by maintaining Russian great power status.

Keywords: Russia; Grand strategy; United Nations

Introdução

No advento do século XXI, as relações internacionais passaram por significativas transformações sistêmicas. Se, logo ao fim da Guerra Fria, dizia-se que o sistema internacional passava por um momento unipolar, da década de 2000 em diante a multipolaridade vem se assentando cada vez mais, notadamente após a crise econômica de 2007–2008 (VIZENTINI, 2004; KHANNA, 2008; BRZEZINSKI, 2012). Brasil, Índia, China, Rússia e África do Sul (BRICS), entre outros, despontam como atores de grande peso para o sistema internacional e abrem perspectivas de mudanças para a ordem mundial liberal representada pelo domínio dos Estados Unidos da América (EUA) e, em menor grau, da União Europeia (UE) e do Japão (KORNEGAY, 2013; MARTINS, 2013). As interações entre esses atores serão fatores fundamentais para a evolução da ordem internacional contemporânea, pois, como colocam Carlos Teixeira e Reginaldo Nasser (2010, p. 175), “as diferentes percepções em torno da construção de uma ordem mundial implicam opções políticas distintas na resolução dos problemas que se manifestam no sistema internacional”.² De fato, como informa Henry Kissinger (2014), as ordens internacionais mais estáveis são aquelas em que as percepções dos atores são mais semelhantes. Porém, as disputas normativas e geopolíticas entre as potências emergentes e as tradicionais já demonstram uma gradual erosão da relativa estabilidade da atual ordem internacional, como os casos das crises na Síria e na Ucrânia, tentativas de mudança de regime e “revoluções coloridas”, bem como os debates sobre a responsabilidade de proteger (R2P) com a possível mudança no conceito de

2 A ordem internacional, mundial ou global nada mais é do que as características estruturais do sistema internacional que emergem a partir da interação entre os vários Estados, grupos e sociedades humanas ao longo do tempo e que geram constrangimentos às ações dos atores no sistema internacional (CEPIK, 2014; CEPIK; MACHADO, 2011).





soberania atestam (CARMONA, 2014; ROTMANN; KURTZ; BROCKMEIER, 2014).

A Rússia é um ator central nessas disputas. Ela é fundadora da Organização das Nações Unidas (ONU) com privilégio de ser membro permanente de seu Conselho de Segurança (CSNU) e ter poder de veto, estando sempre presente em negociações e debates acerca da ordem internacional. Moscou, ademais, tem interesses diretos nos resultados dessas discussões. Isso frequentemente a coloca em oposição aos EUA e UE, como, por exemplo, nos debates sobre a intervenção na Líbia, Iraque e na Síria e em negociações de paz da Ucrânia. Além disso, convém lembrar que atualmente a Rússia é um dos países do sistema internacional com mais capacidades (CEPIK, 2014), ainda que haja uma preeminência estadunidense sobre os demais (BRZEZINSKI, 2012; NYE, 2012), sendo considerada uma grande potência³. Por causa disso, a sua posição é fundamental para a estabilidade e manutenção da ordem mundial, representadas pelo conjunto do sistema ONU. A ONU, como qualquer outra organização internacional, como bem lembra o teórico Kenneth Waltz (1999), tem que ser mantida por alguém. A importância russa para a manutenção dela evidencia-se no fato de que Moscou é o nono maior contribuidor para o orçamento geral da organização — atrás somente dos países do Norte global, China e Brasil — e o sétimo do orçamento exclusivo para operações de paz (UN, 2014; 2015).

Considerando a importância da Rússia tanto para a ordem internacional em geral quanto para a ONU em particular, é necessário compreender os interesses e as ações do país para avaliar sua influência nas disputas que envolvem as instituições-base da ordem internacional (e da organização). Ademais, como salienta Andrei Tsygankov (2012), precisa-se entender a Rússia para além da narrativa rasteira de que o país é apenas um país autoritário e agressivamente expansionista por tradição (e.g. KAGAN, 2017; DUNN; BOBICK, 2014; VALKOV, 2014). Portanto, o objetivo deste artigo é descobrir e discutir o papel da ONU na “grande estratégia” da Rússia ao longo do século XXI.

A abordagem utilizada para a análise dessa questão será a da escola inglesa de relações internacionais. Segundo essa perspectiva teórica, embora a ONU não sustente a ordem internacional e sim o contrário, ela é resultado da

3 Grandes potências são aquelas com as maiores capacidades do sistema. Contemporaneamente, as características de uma grande potência são as capacidades estratégicas de segundo ataque (dissuasão nuclear), o comando do espaço e a inexpugnabilidade frente a ataques convencionais — fatores determinantes para o uso da força na era digital (CEPIK, 2014). Sendo assim, Rússia e China, além dos EUA, seriam grandes potências, tornando a ordem internacional tripolar ou multipolar, ainda que de forma acentuadamente assimétrica (CEPIK, 2014).





institucionalização da sociedade internacional⁴ tal como ela era em 1945 (PARRAT, 2014). A ordem internacional da época se fundamentava nos princípios normativos do sistema de Westfália, ou seja, na soberania nacional, na não interferência em assuntos domésticos, na independência e nos interesses nacionais. Ela caracterizava-se por tais instituições⁵ que garantem um sistema de Estados independentes que procuram evitar interferir em assuntos internos e conter as ambições de outros Estados através de uma balança de poder (KISSINGER, 2014). A Carta da ONU representa o reconhecimento dessas instituições e normas westfalianas por parte dos Estados-membros. De um lado, a Assembleia Geral garantiu a igualdade soberana dos Estados. Por outro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é o órgão que cimentou a importância da manutenção de determinada balança de poder entre as grandes potências como modo de garantir a paz no mundo.⁶ Então, é possível notar que a organização cristalizou e simboliza algumas das principais instituições que mantêm a estabilidade da ordem internacional: o gerenciamento da ordem pelas grandes potências; o equilíbrio de poder; a soberania e não intervenção; o direito internacional; e a própria diplomacia (PARRAT, 2014). A analista Charlotta Parrat (2014) nota que a inter-relação dessas instituições no seio da ONU é muitas vezes conflituosa — entre a hierarquização de Estados (grandes potências estando acima dos demais) e a completa equivalência entre eles (a igualdade soberana) —, o que fica evidenciado nos debates da reforma da organização. A autora explica que o choque entre essas instituições cria impasses, ainda que recentemente uma nova instituição venha sendo usada para mediação: a representação regional (ou igualdade entre regiões) (PARRAT, 2014).

4 Sociedade internacional é “um grupo de Estados (ou, mais geral, um grupo de comunidades políticas independentes) que não apenas forma um sistema, no sentido de que o comportamento de cada um é um fator necessário para os cálculos dos outros, mas que também estabeleceu através do diálogo e do consenso regras e instituições comuns para a conduta de suas relações e que reconhece seu interesse comum em manter esses arranjos” (BULL; WATSON, 1984, p. 1 apud DUNNE, 2013, p. 6).

5 Instituições internacionais são hábitos e práticas que tomam forma para a realização de objetivos comuns dos Estados e ajudam a tornar as normas internacionais mais efetivas (BULL, 2002). Para uma discussão ampla da escola inglesa sobre as instituições primárias que sustentam a ordem internacional, ver Bull (2002), Buzan (2014) e Schouenborg (2014). Nessa concepção, a ONU seria uma instituição secundária (SCHOUENBORG, 2014).

6 De fato, é esse balanceamento entre normas e poder que está no cerne da ordem global. Kissinger (2014) diz que a estabilidade de uma ordem internacional depende do equilíbrio alcançado entre legitimidade e poder: um conjunto de regras que define o que é permitido fazer e que seja aceito por todos, por um lado, e uma balança de poder que sirva para conter as situações em que essas regras são violadas, por outro. Esse equilíbrio, no entanto, não é estático e, se bem gerenciado, garante que mudanças na ordem mundial ocorram de forma gradual e sem grandes conflitos (KISSINGER, 2014). De forma semelhante, Hedley Bull (2002) nota que, para ser duradoura, a ordem internacional deve, em alguma medida, responder a demandas por mudanças tidas como justas e, por outro lado, a exigência dessas mudanças deve levar em conta a manutenção da ordem.





Como recomenda Schouenborg (2014), estudar instituições sob a ótica da escola inglesa requer atenção tanto em relação ao que os Estados (e estadistas) dizem e pensam quanto às suas ações. Dessa forma, a “grande estratégia” é o fator a ser considerado enquanto conceito analítico, porque ela leva em conta as duas facetas. Mas o que vem a ser “grande estratégia”? Segundo Stephen Krasner (2010, tradução própria⁷), “grande estratégia” é um conceito que “descreve como o mundo é, visiona como ele deve ser e especifica um conjunto de políticas que possam atingir essa orientação” e contém tanto questões de poder quanto de crenças. A grande estratégia é o “nível mais alto e abrangente de estadismo, diplomacia e política” — é a estratégia máxima para as ações e a existência do Estado (MARTEL, 2015, p. 51). Ela envolve a coordenação de fins e meios no longo prazo, levando em conta a possibilidade ou mesmo existência de conflitos armados (PORTER, 2013). A conexão entre fins e meios é onde a grande estratégia se encontra:

[Grande] Estratégia é, portanto, distinta tanto da política pública (o resultado desejado) quanto de operações (o exercício ou uso das ferramentas ou a relação entre vias e meios, tal como a condução de campanhas militares). Ela é melhor concebida não como um ator ou uma “coisa” identificáveis, mas como a ponte que funde ou relaciona todas elas juntas (PORTER, 2013, p. 5, tradução própria⁸).

Assim, a “grande estratégia” visa moldar o ambiente externo para garantir a segurança das instituições políticas, integridade territorial, estilo de vida e valores do Estado e sua sociedade (PORTER, 2013). Esse objetivo pode se dar através da regulação de regimes internacionais, da influência sobre as escolhas políticas dos demais Estados ou mesmo sobre seus regimes como um todo (KRASNER, 2010). Aqui fica evidente que a grande estratégia dos países é um importante fator para ser levado em conta em análises de relações internacionais, segurança internacional e defesa. Além disso, a incorporação da grande estratégia aos estudos da escola inglesa de RI pode tornar mais robusto seu instrumental analítico. Por fim, a grande estratégia da Rússia é particularmente crucial para a compreensão da atual ordem mundial, porque informa sobre muitos dos debates e disputas

7 No original: “A grand strategy is a conceptual framing that describes how the world is, envisions how it ought to be, and specifies a set of policies that can achieve that ordering.”

8 No original: “[Grand] Strategy is thus distinct from both policy (the desired outcome) and operations (the exercise or use of the tools or the relationship between ways and means, such as the conduct of military campaigns). It is best conceived not as an identifiable actor of ‘thing,’ but as the bridge that fuses or relates them all together.”





contemporâneos e também porque Moscou tem grande capacidade de influenciar essa mesma ordem, especialmente a ONU, como já foi dito.

Entretanto, como assinala William Martel (2015), a grande estratégia não é pensada e conduzida de forma puramente racional e desvinculada de um contexto histórico e político; ela surge de tradições e da geopolítica e entranha-se nas instituições do Estado.⁹ O fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) foi um marco para a grande estratégia russa. Ela passou por um período crítico nos anos 1990 e foi consolidada no século XXI.

Dessa forma, o foco deste trabalho é os governos dos presidentes Vladimir Putin (2001–2008) e Dimitry Medvedev (2009–2016). Embora o conceito de grande estratégia inclua questões de política doméstica, o enfoque recai mormente sobre a política externa e de segurança (PES) da Rússia. O motivo é que, mesmo que de suma importância, suas questões internas têm peso menor para a ONU do que sua PES.¹⁰ O que será observado na PES russa é sua relação com as instituições internacionais simbolizadas pela ONU (gerenciamento da ordem pelas grandes potências, equilíbrio de poder, soberania e não interferência e igualdade entre regiões). Para fazer isso, segue-se o receituário de Cornelia Navari (2014): serão analisados textos acadêmicos, discursos, legislação e o comportamento dos Estados e seus estadistas, focando nas justificativas das ações para detectar as posições quanto às instituições internacionais (e, por tabela, à ONU). Aspectos materiais e valorativos são considerados igualmente. Estes são enfatizados em questões normativas e aqueles na determinação dos aspectos geopolíticos e securitários em busca de desvendar a intenção da Rússia quanto à ordem internacional e à ONU.

A primeira parte do trabalho dedica-se a um panorama geral das grandes estratégias de Putin e Medvedev para estabelecer o contexto das ações e crenças da Rússia. Aspectos normativos serão tratados em seguida, dando conta da concepção de legitimidade que a Rússia tem na ordem internacional, seu ativismo global, relação com a sua região e com a ONU (e as instituições representadas por essa). Em um terceiro momento, são vistos os fundamentos securitários e geopolíticos da grande estratégia de Putin e Medvedev, tais como guerras e intervenções militares, participação e apoio militar em operações de paz da ONU, doutrina militar e mecanismos regionais de segurança. Essa parte servirá principalmente

9 Nota-se aqui mais uma afinidade do conceito de grande estratégia com a escola inglesa, a qual defende a utilização de métodos clássicos/históricos e não puramente positivistas para análises em RI (BULL, 1966; NAVARI, 2014).

10 Além disso, o desenho e a implementação da grande estratégia internamente têm sido mais conturbados; inclusive há quem questione a própria existência de uma grande estratégia russa por causa disso (e.g. MONAGHAN, 2013).





para determinar o posicionamento russo com relação à instituição da balança de poder. Por fim, tecem-se conclusões a respeito do papel da ONU na grande estratégia russa e sobre a própria vitalidade das instituições que estão inseridas na organização.

A grande estratégia da Rússia sob Putin e Medvedev

Após o fim da União Soviética no início dos anos 1990, a Rússia atravessou uma década de declínio econômico, obsolescência de suas Forças Armadas e crise política. A ascensão de Vladimir Putin à presidência do país em 2000 veio mudar a situação. Putin procurou reerguer o país à condição de potência mundial, prestando especial atenção à segurança e ao desenvolvimento russos.

Se, na década de 1990, a grande estratégia da Rússia voltava-se a certo alinhamento com os Estados Unidos, Putin procurou limitar essa posição. A cooperação com Washington seria feita entre iguais e não em uma condição inferior. Porém, isso não impediu que houvesse um reconhecimento de que a Rússia estava debilitada e que precisaria de um grande esforço para manter sua condição de grande potência (MACFARLANE, 2009). Já no ano 2000, Moscou defendia um discurso de multipolaridade, democratização das relações internacionais e respeito ao direito internacional em oposição às tendências de unilateralismo e unipolaridade de Washington:

Há uma crescente tendência em direção ao estabelecimento de uma estrutura mundial unipolar com o domínio econômico e político dos Estados Unidos [...] A estratégia de ações unilaterais pode desestabilizar a situação internacional, provocar tensões e a corrida armamentista, agravar contradições interestatais, nacionais e conflitos religiosos [...] A Rússia há de procurar o estabelecimento de um sistema multipolar de relações internacionais que realmente reflita a diversidade do mundo moderno com sua grande variedade de interesses. Levar em conta interesses mútuos é a garantia de efetividade e confiabilidade de tal ordem mundial. A ordem mundial do século XXI deve ser baseada em mecanismos de resolução coletiva dos principais problemas, na prioridade do direito e em uma ampla democratização das relações internacionais (PUTIN, 2000, tradução própria¹¹).

11 No original: "There is a growing trend towards the establishment of a unipolar structure of the world with the economic and power domination of the United States [...] The strategy of unilateral actions can destabilize the international situation, provoke tensions and the arms race, aggravate interstate contradictions, national and





Não só isso, mas questões de estabilização interna e de desenvolvimento socioeconômico também eram tratados no *Conceito de Política Externa* daquele ano (PUTIN, 2000). A Rússia enfrentava o separatismo checheno — cujo combate era fortemente criticado pelos EUA e demais potências ocidentais — além de ter de lidar com a grave situação econômica herdada da década de 1990. Situações essas que teriam de ser contornadas para que se atingisse novamente o status de potência mundial.

Com efeito, o aumento dos preços internacionais de hidrocarbonetos, aliado à marcada dependência energética da Europa para com a Rússia e às reformas econômicas domésticas realizadas por Putin, impulsionou o crescimento econômico russo no século XXI. Isso permitiu que política externa crítica à hegemonia estadunidense pudesse ser levada a cabo ao longo da presidência de Putin (MACFARLANE, 2009; OLDBERG, 2010; QUADROS; MACHADO, 2015).

Entretanto, ainda que houvesse críticas ao projeto neoconservador de George W. Bush nos EUA, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 serviram para abrir as portas para uma maior cooperação bilateral. Washington e Moscou passaram a trabalhar conjuntamente no combate ao terrorismo (e, nesse quesito, Putin conseguiu apoio estadunidense no combate ao separatismo na Chechênia) e à proliferação nuclear. A cooperação não foi reduzida à esfera bilateral. Em 2002, criou-se um mecanismo de diálogo direto entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Rússia para facilitar a cooperação nesses quesitos.

Como resposta aos ataques terroristas em solo americano, os EUA e a OTAN invadiram o Afeganistão. Inicialmente a Rússia não se opôs à medida, considerada como legítima defesa. Todavia, ela chamou atenção para a crescente influência dos países ocidentais no antigo espaço soviético (Ásia Central e Europa Oriental), chamado de “exterior próximo”.

Embora se considerasse, desde os anos 1990, que o “exterior próximo” fosse vital para a segurança russa e para seu status de grande potência, foi apenas a partir dos anos 2000 que medidas concretas foram tomadas para a manutenção da influência russa na região (OLIKER *et al.*, 2015; QUADROS; MACHADO, 2015). A cooperação bilateral com países do leste europeu e centro-asiáticos foi intensificada, bem como diversos projetos de integração regional, econômica e securitária.

religious strife [...] Russia shall seek to achieve a multi-polar system of international relations that really reflects the diversity of the modern world with its great variety of interests. Taking into account mutual interests is the guarantee of effectiveness and reliability of such a world order. The world order of the XXI century must be based on mechanisms of collective resolution of key problems, on the priority of law and broad democratization of international relations.”





Nesse período se cria a Comunidade Econômica Eurásiana (EURASEC, sigla em inglês) e ganham novas dimensões a Comunidade de Estados Independentes (CEI), a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) (OLDBERG, 2010). A última, especificamente, adquiriu um caráter de resposta clara ao neoconservadorismo vigente nos EUA ao, em parceria com a China, defender uma multipolaridade sem hierarquias e enfatizando princípios como o da soberania, integridade territorial e não interferência em assuntos domésticos (HEREJK RIBEIRO, 2015).

Percebia-se que havia uma disputa corrente por influência no “exterior próximo”, sobretudo com a expansão da OTAN e da União Europeia (UE) no Leste Europeu. Em 2004, os antigos territórios soviéticos no Báltico, Estônia, Letônia e Lituânia, tornaram-se membros da aliança militar transatlântica. Além disso, as chamadas “revoluções coloridas” passaram a acontecer na vizinhança russa: em 2003, na Geórgia; 2004, na Ucrânia; e 2005, no Quirguistão. Processos endógenos ou não, Moscou percebeu-as como golpes de Estado organizados pelo Ocidente (KLEIN, 2015; MEARSHEIMER, 2014). Além disso, após o incidente de Andijan no Uzbequistão, os próprios países centro-asiáticos começaram a questionar a presença ocidental na região, vista como desestabilizadora ao promover mudanças de regimes em prol de democracias liberais de mercado (GOMES GUIMARÃES *et al*, 2010). A OCX e a Rússia em particular aproveitaram a ocasião para fortalecer sua presença na região. Moscou empreendeu esforços para trazer os Estados do antigo espaço soviético de volta à sua esfera de influência, criando mecanismos regionais de monitoramento eleitoral, resolução de conflitos e cooperação econômica e militar (OLDBERG, 2010). Ademais, a Rússia conseguiu fazer com o que o Uzbequistão entrasse na OTSC e revogasse a licença concedida aos EUA para usar uma base militar no país.

A investida ocidental na vizinhança russa também se fez presente no setor energético. UE e EUA elaboraram diversos planos de construção de gasodutos e oleodutos vindos do Cáucaso e da Ásia Central sem passar por território russo. A diversificação dos fornecedores de hidrocarbonetos para a Europa ia de encontro aos interesses russos. Foi nesse contexto que ocorreu a primeira interrupção do fornecimento de gás natural para a Ucrânia e, por consequência, para grande parte da UE. Moscou primava em manter o quase monopólio do fornecimento. Por isso, foram apresentados planos concorrentes que iriam diretamente do território russo para a UE sem atravessar países da Europa Oriental, diminuindo custos e





incertezas, sejam dos dutos em uso, sejam dos planejados (PFEIFER CRUZ; LIMA MACHADO, 2012).

A chegada de Dmitry Medvedev à presidência em 2008 não trouxe grandes novidades à grande estratégia russa, mas afirmou-se, em seu *Conceito de Política Externa*, que o país já tinha retornado ao seu status de grande potência no sistema internacional (QUADROS; MACHADO, 2015). Esse retorno significou uma nova atitude na defesa dos interesses russos no exterior próximo, uma região onde a Rússia teria “privilégios” (OLIKER *et al.*, 2015, p. 5). Ainda em 2008, a Rússia travou um breve conflito armado com a Geórgia a fim de proteger cidadãos e cidadãs russas nas províncias georgianas da Abcásia e Ossétia do Sul. Com a vitória russa e dos grupos separatistas, Moscou mostrou que havia um limite para a expansão da OTAN para o Leste Europeu e que daria a última palavra sobre projetos de infraestrutura energética na região (CALICH *et al.*, 2013).¹²

As relações da Rússia com o Ocidente começaram a piorar com as sanções impostas por esses devido à guerra no Cáucaso e com o lançamento do projeto do escudo antimísseis dos EUA no Leste Europeu. Esse sistema antimísseis balísticos é tido por Moscou como um fator de desequilíbrio no sistema internacional pois compromete a paridade estratégica (armas nucleares) com os EUA: o escudo antimísseis poderia inviabilizar a capacidade de segundo ataque russa (PICCOLLI, 2012). Um fator agravante era de que se supunha que a revolução colorida na Ucrânia tivesse acontecido para que o escudo lá fosse instalado, i.e. às portas da Rússia (PFEIFER CRUZ; LIMA MACHADO, 2012).

Esse descontentamento no âmbito securitário também se refletiu no econômico. A crise econômica de 2007–2008 afetou severamente a economia russa no ano de 2009. Moscou culpou o modelo econômico financeiro unipolar do Ocidente pela crise (OLDBERG, 2010). Isso impeliu o país a concretizar parcerias com potências emergentes como Brasil, Índia e China, formando os BRICS em 2009 (com a posterior inclusão da África do Sul).

A eclosão da chamada “primavera árabe” tornou-se também um fator de piora das relações da Rússia com o Ocidente. A mudança de regime perpetrada com significativo apoio da OTAN na Líbia e em extrapolação do mandato do Conselho de Segurança da ONU colocou Moscou em uma posição defensiva no Oriente Médio. Quando medidas similares foram sugeridas para o caso sírio, Moscou colocou-se

¹² A Geórgia vinha pleiteando a associação à OTAN e era parte dos projetos de gasodutos e oleodutos independentes da Rússia.





firmemente contra. A Rússia enviou navios de guerra para o leste do Mediterrâneo em claro sinal de que não toleraria ataques ocidentais contra o regime aliado de Bashar al-Assad.¹³ Mas, para além da mera manutenção da esfera de influência no Oriente Médio, a atitude russa estava interessada em combater o extremismo na Síria e indiretamente na própria Rússia, afinal, diversos combatentes contrários a Assad eram separatistas chechenos (HILL, 2013). De fato, esse é um dos motivos que levaram Putin, novamente na presidência do país, a autorizar a realização de bombardeios contra posições do “Estado Islâmico” e de demais forças opositoras sírias no Oriente Médio em 2015.

Se a Rússia já tinha a percepção de que os EUA e a UE estavam promovendo mudanças de regime no Oriente Médio, ela só aumentou com a queda de Viktor Yanukovich do poder na Ucrânia em 2012. A “revolução de Maidan” foi vista por Moscou como um golpe de Estado sancionado por Washington e Bruxelas, contando com o apoio a grupos de extrema direita no país. Em resposta, a Rússia procurou treinar e armar grupos de resistência, inclusive separatistas, no leste ucraniano. Eclodiu assim uma guerra após a ocorrência de uma nova “revolução colorida”, a qual procurava afastar Kiev da esfera de influência russa.¹⁴ O conflito atingiu um novo patamar quando a Rússia anexou a península da Crimeia, que fazia parte da Ucrânia, após a população local, de maioria russa, ter votado em um referendo para se juntar à Federação Russa.

Em suma, a grande estratégia russa sob Putin e Medvedev visa à manutenção do status de grande potência do país e, para isso, é visto como necessária a garantia de sua esfera de influência no antigo espaço soviético (o exterior próximo). Nas palavras de Neil MacFarlane (2009, p. 99), “[a] política externa russa é, em resumo, um jogo de espera. Ela é desenhada para limitar maiores perdas e para sustentar ou promover condições que — no longo prazo — permitam que a Rússia ressurgja como uma grande potência em um sistema internacional pluralista”. De fato, Elbridge Colby diz que:

A estratégia e a política externa russas atuais estão focadas na restauração do poder do país em sua área tradicional de influência ou domínio e na

13 Com efeito, Lucas Kerr, Pedro Brites e João Arthur Reis (2013) notam que “a presença da marinha russa no Mediterrâneo não teve caráter meramente simbólico, mas sim de dissuasão efetiva, ao demonstrar a possibilidade de escalada do conflito em caso de intervenção americana”.

14 Nessa mesma época a Rússia pretendia lançar a União Econômica Eurasiana (UEE), um estágio mais avançado da EURASEC, com a participação da Ucrânia, o que não ocorreu devido à queda de Yanukovich. A UEE foi criada em 2014 com Rússia, Cazaquistão, Belarus, Armênia e Quirguistão como membros fundadores.





defesa da Rússia de desafios externos [...] a atual (e muito provavelmente também no futuro próximo) liderança na Rússia deseja recobrar algum grau da suserania que possuía antes do colapso do império soviético. Moscou vê a expansão da OTAN bem como o crescente papel da União Europeia em áreas as quais julga estarem dentro de sua esfera de influência pondo esse objetivo em perigo. (COLBY, 2016, p. 3, tradução própria¹⁵).

Isso não significa que não houve aberturas para cooperação com o Ocidente. Elas existiram sob Putin e Medvedev, só que não foram aproveitadas. As relações entre ambos atingiram níveis baixíssimos e, ainda que haja tentativas de concertação para a resolução conjunta dos conflitos na Ucrânia e na Síria, não parece que elas vão melhorar rapidamente, especialmente após denúncias de que a Rússia teria interferido nas eleições presidenciais dos EUA em 2016. Isso impeliu a Rússia a fortalecer suas iniciativas de integração regional através da UEE e com a China. Além disso, buscou apoio das potências emergentes (Brasil, China, Índia e África do Sul, principalmente) para a defesa de suas posições críticas à ordem mundial liderada pelos EUA.

Aspectos normativos da grande estratégia Russa

Como visto na introdução, a ordem internacional baseia-se, por um lado, em questões do que é legítimo e justo e, por outro, em questões de distribuição de poder. Quanto às questões de justiça na ordem internacional, a Rússia de Putin e Medvedev estão satisfeitas com o estado atual: procuram preservá-lo e fazer com que as regras vigentes sejam válidas para todos, especialmente para o hegêmona, i.e. os Estados Unidos. No *Conceito de Política Externa* de 2000, Putin (2000, tradução própria¹⁶) afirmou que “a ordem mundial do século XXI deve ser baseada em mecanismos de resolução coletiva dos principais problemas, na prioridade do direito e em uma ampla democratização das relações internacionais”. O aspecto da democratização do sistema internacional deve ser entendido como uma crítica

15 No original: “Contemporary Russian strategy and foreign policy are focused on restoring the power of the nation in its traditional area of influence or dominion and defending Russia from external challenge [...] the current (and most likely for the near future) leadership in Russia wishes to regain some degree of the suzerainty it enjoyed before the collapse of the Soviet empire. Moscow sees NATO expansion as well as the growing role of the European Union into areas it judges as falling within its sphere of influence as jeopardizing this objective.”

16 No original: “The world order of the XXI century must be based on mechanisms of collective resolution of key problems, on the priority of law and broad democratization of international relations.”





à hegemonia estadunidense, particularmente em relação a ações unilaterais.

Sendo assim, a Rússia entende que os EUA (e em menor grau a UE) são agentes desestabilizadores do sistema ao promoverem mudanças de regime e minarem as instituições de soberania, não interferência e até mesmo a integridade territorial. A promoção da democracia liberal de mercado, defesa de conceitos como a “responsabilidade de proteger” (R2P)¹⁷ e apoio (ou mesmo estímulo e financiamento) a “revoluções coloridas” seriam comportamentos que desestabilizam o sistema e reforçam a unipolaridade americana (GOMES GUIMARÃES, 2016). Ao invés disso, a Rússia prefere “consistência e previsibilidade” além de “pragmatismo de benefícios mútuos” (PUTIN, 2000, tradução própria). Nas palavras do ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergei Lavrov:

A Rússia, que passou por um período no qual encorajava transformações artificiais no exterior, acredita firmemente na preferência em mudança evolucionária que deve ser feita de tal forma e em tal velocidade que correspondam às tradições das respectivas sociedades e a seus níveis de desenvolvimento (LAVROV, 2016, tradução própria¹⁸).

Por consequência, há uma defesa veemente do direito internacional já estabelecido e oposição firme contra tentativas de alteração do mesmo como, por exemplo, a flexibilização do conceito de soberania através da R2P. Essas são tidas por Moscou como um subterfúgio para tornar legais atitudes ilícitas perante o direito internacional. Dessa forma, a Rússia procura fortalecer a instituição da soberania e não intervenção, basilar da ordem internacional e simbolizada pela ONU.

Tendo isso em mente, Moscou insiste que a ONU seja o principal centro de regulação das relações internacionais, opondo-se a qualquer tentativa de tornarem-na irrelevante (PUTIN, 2000). Putin criticou a invasão do Iraque por parte dos EUA em 2003 justamente por ignorar o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e Medvedev criticou a extrapolação do mandato conferido pelo órgão na mudança de regime na Líbia com apoio da OTAN em 2011 (MENDELSKI DE SOUZA; MACHADO, 2015; NIKITIN, 2012). Moscou, então, frisa a importância do gerenciamento conjunto da ordem internacional pelas grandes potências em

17 R2P é a responsabilidade de os Estados protegerem civis de violações de direitos humanos em massa e genocídio e, em caso de incapacidade ou relutância, essa responsabilidade ficaria a cargo da comunidade internacional.

18 No original: “Russia, which went through a period when it encouraged artificial transformations abroad, firmly believes in the preference of evolutionary change which should be made in such a form and at such a speed that would match the traditions of respective societies and their levels of development.”





oposição ao unilateralismo estadunidense. Assim, a Rússia defende a intensificação e consolidação do papel da ONU no mundo, não só por garantir que haja multilateralismo — mais entendido por Moscou como a concertação entre grandes potências do que igualdade plena de todos os países (MAKARYCHEV; MOROZOV, 2011) —, mas também porque é nesse fórum que possui mais influência e poder de decisão (com o veto). Há tanto uma defesa dos princípios da Carta da ONU que representam a instituição da soberania e não intervenção quanto a defesa da instituição do gerenciamento de grandes potências com a preservação do status dos membros permanentes do CSNU em eventuais reformas procedimentais ou da organização como um todo. A Rússia parece procurar fortalecer as instituições cristalizadas pela ONU, as quais, conseqüentemente, fortalecem a própria organização. Nas palavras de Neil MacFarlane:

Consciente de sua própria fraqueza e vulnerabilidade, os líderes russos apóiam [sic] fortemente um entendimento tradicional da soberania e jurisdição doméstica, resistindo à diluição desses conceitos em termos de direitos humanos e governança. Eles também buscam manter ou restaurar a posição das Nações Unidas como principal instituição multilateral global de segurança [...] (MACFARLANE, 2009, p. 98).

Justamente por reconhecer suas debilidades (herdadas em sua maioria da década de 1990), as ideias promovidas pela Rússia são de fortalecimento estatal, observância estrita da soberania e não interferência em assuntos internos. Essa promoção, no entanto, não é semelhante àquela dos EUA e da UE. A Rússia não procura exportar seu modelo como esses e lida com os regimes dos Estados tais como eles são (BABAYAN, 2015; BÖRZEL, 2015). Isso, contudo, não significa que aprove regimes ditatoriais ou que violem normas internacionais (especialmente a não proliferação nuclear), apenas procura se posicionar contra decisões unilaterais ou multilaterais em questões internas e ações prematuras (NIKITIN, 2012). A Rússia apenas busca servir de fator estabilizador e moderador do caos internacional (ENGSTRÖM, 2014). Ao não se envolver em questões internas de outros Estados, Moscou também se protege de interferências estrangeiras em sua jurisdição: a Rússia não confere legitimidade a grupos não estatais e trabalha para a centralização e desenvolvimento de seu próprio Estado. Essa seria mais uma instância em que Moscou procura reforçar a instituição da soberania e não interferência como base da ordem internacional representada na ONU.





O desafio de compreensão dos aspectos normativos da grande estratégia russa está justamente em suas ações no exterior próximo, especialmente a guerra da Geórgia e o conflito na Ucrânia (incluindo a anexação da Crimeia), e do seu apoio a resoluções do CSNU que mencionam R2P, de caráter interventor em assuntos domésticos de outros Estados, dentre outros aspectos. Essas atitudes parecem ir de encontro aos próprios princípios defendidos pela Rússia de Medvedev e Putin. Como explicar que a Rússia tenha usado argumentos de R2P para o conflito na Geórgia e na Ucrânia? Por que Moscou não bloqueou iniciativas de intervenção no Sudão, Mali, Congo ou mesmo na Líbia? Há quem diga que a busca de interesses meramente geopolíticos faz com que a Rússia haja de maneira hipócrita, apenas para apontar o que percebe serem abusos do próprio Ocidente (e.g. ALLISON, 2013; ZIEGLER, 2016). No entanto, como nota Xymena Kurowska (2014), a visão russa compreende a responsabilidade como sendo do Estado e do CSNU e não da “comunidade internacional”, o que seria muito difuso. Nos casos da Geórgia e da Ucrânia, portanto, era a *responsabilidade do Estado* russo de proteger seus cidadãos e suas cidadãs de violações de direitos humanos em massa naqueles países. Ou seja, a concepção russa de R2P, defendida na ONU e usada como justificativa para as intervenções na sua vizinhança, é uma de reforço à centralidade do Estado para a provisão de segurança (KUROWSKA, 2014). Por outro lado, as decisões do CSNU de intervenções na África e nas Américas (Haiti) não sofreram bloqueio por parte de Moscou porque há um entendimento de que o mundo multipolar implica também respeitar as decisões de cada uma das regiões (KUROWSKA, 2014). Logo, a Rússia não vetou a intervenção na Líbia (que tinha apoio da Liga Árabe e da União Africana), no Haiti (apoio da OEA e do Mercosul) e em outras ocasiões. Essa anuência a iniciativas regionais que aparentemente são contrárias à política externa russa espera que, em sua região — o exterior próximo —, as suas decisões também devem ser respeitadas pelos demais centros de poder mundiais.

Em suma, a Rússia procura que o sistema permaneça centrado na ONU e nos princípios já estabelecidos em sua Carta. Como lembra Oliver Stuenkel (2015), apesar de por vezes possuir uma retórica revisionista, a Rússia não procura subverter o sistema, mas, sim, adotar meios que façam o hegêmona (os EUA) e demais centros de poder jogarem pelas mesmas regras e normas básicas da ordem internacional liberal. Mudanças no sistema devem acontecer de forma evolucionária e não impostas. Assim a Rússia se manteria uma grande potência ao conservar sua capacidade de influenciar a política internacional, seja através do assento permanente no CSNU, seja no exterior próximo. Portanto, normativamente, a grande





estratégia russa visa ao fortalecimento das instituições que se fazem presentes na ONU, quais sejam, o gerenciamento de grandes potências e a soberania e não intervenção. Ao procurar fortalecê-las, a Rússia acaba ressaltando o papel da ONU de conservação de seu status de grande potência e de preservação das normas de soberania e não intervenção. Além disso, a ONU seria uma garantidora de legitimidade e justiça através de decisões tomadas em concerto das grandes potências (Rússia inclusa) e do respeito à soberania e à não intervenção.

Aspectos securitários e geopolíticos da grande estratégia Russa

Das seções anteriores, fica claro que o foco geopolítico e securitário da Rússia está no seu entorno, o antigo espaço soviético, chamado de exterior próximo. Medvedev e Putin promoveram a integração regional nucleada em Moscou através da CEI, UEE e OTSC, além de cooperar securitariamente na Ásia através da OCX, com a participação da China. Vladimir Socor diz:

Moscou busca conquistar uma zona de responsabilidade para si na Eurásia, sob a bandeira da OTSC, seu mecanismo político, e suas forças coletivas. Nessa zona, a Rússia (agindo seja através da OTSC, de subgrupos regionais desta, ou unilateralmente) iniciaria e lideraria operações de paz, militares ou de “combate ao terrorismo” (SOCOR, 2010, tradução própria¹⁹, ênfase no original).

De fato, após esforços de Medvedev, a ONU reconheceu a OTSC como uma organização regional mantenedora da paz e provedora de segurança na Eurásia em 2010. O peso que a Rússia confere ao seu regionalismo e ao reconhecimento da ONU do mesmo indica que o país procura fortalecer a instituição internacional de igualdade entre as regiões ou representação regional, nos termos de Parrat (2014), uma vez que outras organizações regionais já possuíam esse reconhecimento.²⁰

É através da CEI e da OTSC que a Rússia realiza suas operações de manutenção da paz (*peacekeeping*). Após as breves experiências na antiga Iugoslávia nos anos 1990, a participação de tropas russas em missões da própria ONU foi bastante limitada. Desde os anos 2000, a Rússia participou com, em média, 200 policiais,

19 No original: “Moscow seeks to carve out a zone of responsibility for itself in Eurasia, under the flag of the CSTO, its political mechanism, and its collective forces. In such a zone, Russia (acting either through the CSTO, the latter’s regional subgroups, or unilaterally) would initiate and lead peacekeeping, military, or ‘anti-terrorism’ operations

20 Entre elas, a Organização dos Estados Americanos, a União Africana, a UE e a OTAN.





observadores militares e civis por ano (MENDELSKI DE SOUZA; MACHADO, 2015). Em contraste, houve em média 10.000 soldados em operações de paz realizadas no exterior próximo (Geórgia, Moldávia/Transnístria, Armênia) de mandatos regionais ou bilaterais no mesmo período (IISS, 2013).

Segundo a percepção russa, as principais ameaças à segurança da região são a escalada de conflitos étnicos e religiosos que ponham em risco a coesão dos Estados e atividades que objetivam a mudança de regimes através da força (KLEIN, 2015). Em outras palavras, são riscos que vinculam ameaças externas e internas. Nesse contexto, a OTAN e seu processo de expansão para o Leste Europeu é tido como a principal ameaça à segurança russa, uma vez que Moscou vê na aliança a principal promotora de mudanças de regimes no mundo (“Primavera Árabe” e “revoluções coloridas”) (COLBY, 2016). A principal forma de combater essa tendência seria através de maior cooperação e integração regionais, exatamente o que vem sendo feito por Moscou em diversos fóruns e organizações; porém, não se descarta o uso da força, como demonstra o caso ucraniano.

A expansão da OTAN (e UE) para o Leste Europeu, bem como sua atuação na desestabilização da Síria — tradicional aliada de Moscou e sede da única base naval russa no Mediterrâneo —, também é vista como uma ameaça porque procuraria impor uma camisa de força à Rússia, limitando sua projeção de força (OLIKER *et al.*, 2015). Para o país, isso demonstra um desígnio ocidental de tentar subverter o equilíbrio de poder existente. As objeções russas, portanto, podem ser compreendidas como uma tentativa de fortalecer a instituição do balanço de poder entre as potências do globo.

Essa preocupação também se encontra na recepção russa aos projetos de defesa estadunidenses. Para Moscou, eles são uma tentativa de solapar a balança de poder nuclear. Em dezembro de 2001, Washington retirou-se do tratado antimísseis balísticos (Tratado ABM) para permitir o desenvolvimento de escudos antimísseis de todos os alcances. Sistemas de defesa antimísseis balísticos foram instalados não só em território estadunidense (Alasca e Califórnia), mas também na Europa e em breve no nordeste da Ásia. Além disso, a adoção do conceito operacional de Batalha Aeronaval, o qual prevê uso combinado de forças para acabar com a capacidade de processamento de informação do adversário em seu próprio território, põe em xeque as capacidades russas de resposta. Isso poderia levar a uma rápida escalada bélica, inclusive nuclear. Por fim, a implantação do sistema *Global Strike* por parte dos EUA também preocupa, pois daria a Washington o poder de atacar qualquer lugar no mundo em pouquíssimo tempo com mísseis





convencionais e nucleares. Todos esses fatores juntos poderiam eliminar a capacidade de segundo ataque da Rússia e representam uma tentativa de domínio global por parte dos EUA (GOMES GUIMARÃES, 2016). A disposição por parte dos EUA e da OTAN, como um todo, de fazer uso da força fora dos canais legítimos, especialmente o CSNU, preocupa ainda mais Moscou. Por isso que Bruxelas e Washington são considerados as principais ameaças à segurança russa (COLBY, 2016). Assim, confirma-se a preocupação russa de que haveria uma tentativa de subverter o equilíbrio de poder da ordem internacional.

Mas a Rússia não fica parada. Reconhecendo que suas capacidades convencionais são inferiores, Moscou procurou atualizar sua política de uso de armas nucleares, além de investir na modernização de suas Forças Armadas. Segundo Colby (2016), o armamento atômico russo é visto como uma maneira de compensar essa fraqueza convencional *vis-à-vis* a OTAN e dissuadir os EUA. Com isso em mente, regularmente vêm sendo realizados exercícios militares no Leste Europeu que simulam o uso de armas nucleares por parte de Moscou. Também é bastante provável que a Rússia instale mísseis nucleares no enclave de Kaliningrado para contrabalançar a ativação do escudo europeu antimísseis (OSBORN, 2016). Dessa forma, Moscou procura assegurar a manutenção do equilíbrio de poder internacional. Colby afirma que:

Moscou está procurando desenvolver e implantar uma força nuclear estratégica que seja capaz de demonstrar claramente a Washington que essa capacidade de primeiro ataque está fora de alcance e que tentativas dos EUA de uso da força para desarmar a Rússia de sua dissuasão estratégica resultariam em uma retaliação devastadora. Com esse fim, a Rússia vem equipando suas forças estratégicas com sistemas desenhados para prover alertas táticos e estratégicos melhores, funções de comando e controle redundantes e de contato direto [*skip echelon*], e novos mísseis MIRV projetados para penetrar as defesas adversárias (COLBY, 2016, p. 6, tradução própria²¹).

Ademais, as Forças Armadas da Rússia estão desenvolvendo métodos de emprego limitado de armamento nuclear para dissuadir um ataque convencional de forças superiores (tais como a da OTAN) sem que haja uma escalada para guerra nuclear total ou uma guerra regional ampla (FEDEROV, 2010 apud COLBY, 2016).

21 No original: “Moscow is seeking to build and deploy a strategic nuclear force that is able to demonstrate clearly to Washington that such a first-strike capability is out of reach and that U.S. attempts to use force to disarm Russia of its strategic deterrent would result in devastating retaliation. To this end, Russia has been outfitting its strategic forces with systems designed to provide better tactical and strategic warning, redundant and skip echelon command and control functions, and new MIRVed missiles designed to penetrate adversary defenses.”





Essa estratégia vem sendo chamada de “escalar para desescalar”, sugerindo que serviria para interromper a ação militar de forças convencionais através da ameaça ou mesmo do uso de armas nucleares sem que haja uma maior conflagração. Margarete Klein (2015) também chama atenção para o fato de a Rússia também estar interessada em adquirir capacidades *Global Strike* tal como os EUA, i.e. possuir meios de dissuasão não nuclear (mas que permita o emprego de bombas atômicas).

Como as ações russas mostram, há um interesse do país em manter o equilíbrio de poder vigente. A percepção da Rússia é de que os EUA e a OTAN estão tentando erodir essa instituição, vital para a manutenção da ordem internacional. A ideia é a de que, se a balança de poder for desfeita, haveria um domínio dos EUA e da OTAN — o que Makarychev e Morozov (2011) chamam de “unilateralismo coletivo” — em detrimento da Rússia e da estabilidade da ordem internacional como um todo. As tentativas russas de manter a paridade nuclear bem como um equilíbrio geopolítico (assegurando seu predomínio no exterior próximo) podem ser vistas, então, como um fortalecimento da instituição da balança de poder e da própria ONU enquanto fórum para resolução de disputas e concertação entre as potências. Por outro lado, isso não significa um maior empoderamento da ONU para tratar de matérias muito sensíveis à sua segurança. Por exemplo, em março de 2017, houve uma importante rodada de negociações para o banimento de armas nucleares, as quais foram boicotadas pela Rússia (da mesma forma que EUA, China, França, Reino Unido, Alemanha, Japão, Austrália e as Coreias não se fizeram presentes) (CHANDRAN, 2017).

Conclusões

Hedley Bull (2002, p. 237–259) afirma que as grandes potências contribuem para a ordem mundial de duas formas principais: administrando os relacionamentos entre si e explorando a sua preponderância para centralizar os assuntos do conjunto da sociedade internacional. Quanto ao primeiro ponto, o autor nota mais especificamente que as potências agem de acordo com os interesses da ordem quando preservam o equilíbrio de poder, evitam e controlam crises no seu relacionamento recíproco, limitam ou controlam guerras entre si. Quanto ao segundo, a ordem seria garantida através da ação conjunta em um condomínio das grandes potências, com o respeito mútuo às suas esferas de influência, interesse e responsabilidade e à exploração unilateral da preponderância em suas regiões





(com ou sem coerção). Em contraste, os Estados, grandes potências ou não, também podem agir de forma a perturbar a ordem internacional estabelecida ao procurar destruir o equilíbrio de poder em vez de preservá-lo, fomentar crises ao invés de controlá-las e ao não conter a escalada da guerra, i.e. ao não limitar os conflitos armados. De acordo com isso e com a pesquisa realizada neste trabalho, fica evidente que a Rússia é uma grande potência que busca contribuir para a estabilidade da ordem mundial. Mostrou-se que ela está interessada na manutenção do *statu quo*, preferindo que as mudanças ocorram de forma evolucionária a que elas sejam promovidas por um país ou grupo de países. Por causa disso, há a firme defesa da soberania nacional e não interferência em assuntos domésticos no plano internacional. Há um foco acentuado da PES russa para a sua região, tanto normativamente, ao exprimir a vontade de que suas decisões valham para o exterior próximo, sem interferência estrangeira (EUA e UE), quanto securitária e geopoliticamente, ao reforçar o papel da CEI, OTSC e OCX para a manutenção da paz e estabilidade em seu entorno. Em adição a isso, a Rússia procura conservar o estado atual do sistema internacional ao tentar impedir que Washington rompa o equilíbrio estratégico que há entre ambos.

Pode-se observar que a Rússia procura fortalecer algumas das mais importantes instituições cristalizadas na ONU e vitais para a sustentação da ordem internacional, quais sejam, a soberania e não intervenção, o gerenciamento de grandes potências, a balança de poder e a igualdade entre regiões (ou representação regional). Nesse sentido, a ONU seria praticamente um fim em si mesmo na grande estratégia russa ao promover o multilateralismo (em oposição ao unilateralismo estadunidense) e a concertação entre as regiões do globo, além de garantir o cumprimento do direito internacional, outra importante instituição internacional. É importante ressaltar que a Rússia não entende o multilateralismo como uma igualdade plena entre todos os países na hora de tomar decisões. Ela parece usar o termo como uma igualdade entre regiões, cada uma encabeçada por uma grande potência, que devem agir em concerto. Nesse sentido, Moscou parece de fato usar a representação regional como um meio-termo entre a legitimidade/justiça e poder.

Destarte, a ONU é vital à grande estratégia russa, pois asseguraria o status de grande potência da Rússia, seja através do poder de veto, seja garantindo a concertação entre as regiões. Além disso, o país vê na organização um meio de vincular os EUA às mesmas regras e instituições a que os demais países estão vinculados. De fato, a organização interessa à grande estratégia russa na medida em que conserva as instituições nela presentes (soberania e não intervenção,





balança de poder, gerenciamento das grandes potências, direito internacional) e abre espaço para a igualdade entre regiões/representação regional.

Portanto, conservação parece ser a palavra-chave da grande estratégia russa, que busca, a todo custo, manter a condição de grande potência do país e a estabilidade da ordem internacional. Mudanças devem ser cautelosas, sem serem impostas por um único país ou grupo de países, senão haveria o risco da instauração do caos e da perda de poder e influência do país. Da mesma forma, o país não está preocupado em prescrever determinada forma de organização política (ao contrário de EUA e UE que buscam exportar democracia), algo que é tido como desestabilizador. Assim, a ONU seria o cerne da ordem internacional na grande estratégia russa, justamente por cimentar as instituições que garantem a estabilidade da ordem, tal como se visava no momento de sua criação em 1945.

Referências

- ALLISON, R. *Russia, the West, and military intervention*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BABAYAN, N. The return of the empire? Russia's counteraction to transatlantic democracy promotion in its near abroad. *Democratization*, v. 22, n. 3, 16 abr. 2015, p. 438–458.
- BÖRZEL, T. A. The noble west and the dirty rest? Western democracy promoters and illiberal regional powers. *Democratization*, v. 22, n. 3, 16 abr. 2015, p. 519–535.
- BRZEZINSKI, Z. *Strategic vision: America and the crisis of global power*. New York: Basic Books, 2012.
- BULL, H. International theory: the case for a classical approach. *World Politics*, v. 18, n. 3, abr. 1966, p. 361–377.
- BULL, H. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- BUZAN, B. *An introduction to the English School of International Relations: the societal approach*. Cambridge: Polity Press, 2014.
- CALICH, A. P. de M. *et al.* Política externa e de segurança da Rússia. In: MARTINS, J. M. Q. (Org.). *Relações Internacionais Contemporâneas 2012/2: estudos de caso em política externa e de segurança*. Porto Alegre: ISAPE, Série Cadernos ISAPE, 2013. p. 48–71.
- CARMONA, R. The return of geopolitics: the ascension of the BRICS. *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, v. 3, n. 6, jul. 2014, p. 37–72.





- CEPIK, M. Segurança Internacional: da Ordem Internacional aos desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: BONILLA, A.; ÁLVAREZ (Org.). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporâneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO, 2014. p. 307–324.
- CEPIK, M.; MACHADO, F. O comando do espaço na grande estratégia chinesa: implicações para a ordem internacional contemporânea. *Carta Internacional*, v. 6, n. 2, jul. 2011, p. 112–131
- CHANDRAN, N. Denuclearization a pipe dream? UN holds talks to ban nukes, but major powers don't show up. *CNBC*, [S.l.], 27 mar. 2017. Disponível em: <<http://cnb.cx/2nr3PkO>> . Acesso em: 1 abr. 2017.
- COLBY, E. *Russia's evolving nuclear doctrine and its implications*. Paris: Fondation pour la Recherche Stratégique, 2016.
- DUNN, E. C.; BOBICK, M. S. The empire strikes back: War without war and occupation without occupation in the Russian sphere of influence. *American Ethnologist*, v. 41, n. 3, ago. 2014, p. 405–413.
- DUNNE, T. The English School. In: GOODIN, R. E. (Org.). *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 1–22. Oxford Handbooks Online.
- ENGSTRÖM, M. Contemporary Russian Messianism and New Russian Foreign Policy. *Contemporary Security Policy*, v. 35, n. 3, 2 set. 2014, p. 356–379.
- GOMES GUIMARÃES, Bruno. *O papel da ONU na grande estratégia dos Estados Unidos: um estudo da política externa e de segurança dos governos Bush (2001–2008) e Obama (2009–2016)*. In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ENABED), 2016, Florianópolis. Anais eletrônicos. Florianópolis: ABED, 2016.
- GOMES GUIMARÃES, Bruno *et al.* GOMES GUIMARÃES, B. *et al.* North Atlantic Council: the question of Central Asia. *UFRGSMUN: Study Guides*, Porto Alegre, nov. 2010.
- HEREJK RIBEIRO, Erik. *A expansão da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX): uma coalizão anti-hegemônica?* In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, I, 2015, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: [s.n.], 2015.
- HILL, F. The real reason Putin supports Assad. *Foreign Affairs*, 25 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/139079/fiona-hill/the-real-reason-putin-supports-assad>> . Acesso em: 23 set. 2016.
- IISS. *The Military Balance 2013*. London: IISS, 2013.
- KAGAN, R. Backing into World War III. *Foreign Policy*, [S.l.], 6 fev. 2017. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2017/02/06/backing-into-world-war-iii-russia-china-trump-obama/>> . Acesso em: 1 abr. 2017.





- KERR DE OLIVEIRA, L.; BRITES, P.; REIS, J. A. da S. A guerra proxy na Síria e as disputas estratégicas russo-estadunidenses no Oriente Médio. *Mundorama*, 20 set. 2013. Disponível em: < <http://www.mundorama.net/2013/09/20/a-guerra-proxy-na-siria-e-as-disputas-estrategicas-russo-estadunidenses-no-orient-medio-por-lucas-kerr-de-oliveira-pedro-vinicius-pereira-brites-e-joao-arthur-da-silva-reis/> > . Acesso em: 20 set. 2016.
- KHANNA, P. *The Second World: how emerging powers are redefining global competition in the Twenty-First Century*. London: Penguin Books, 2008.
- KISSINGER, H. The European balance-of-power system and its end. *World Order*. 1. ed. New York: Penguin Books, 2014. p. 49–95.
- KLEIN, M. Russia's new military doctrine: NATO, the United States and the “Colour Revolutions”. *SWP Comments*, v. 9, fev. 2015, p. 1–4
- KORNEGAY, F. A. Laying the BRICS of a new global order: a conceptual scenario. In: KORNEGAY, F. A.; BOHLER-MÜLLER, N. (Org.). *Laying the BRICS of a new global order: from Yekaterinburg 2009 to eThekwini 2013*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2013. p. 1–32.
- KRASNER, S. D. An orienting principle for foreign policy. *Policy Review*, [S.l.], 1 out. 2010. Disponível em: < <http://www.hoover.org/research/orienting-principle-foreign-policy> > . Acesso em: 12 jun. 2016.
- KUROWSKA, X. Multipolarity as resistance to liberal norms: Russia's position on responsibility to protect. *Conflict, Security & Development*, v. 14, n. 4, 8 ago. 2014, p. 489–508,
- LAVROV, S. Russia's foreign policy in a historical perspective. *Russia in Global Affairs*, 30 mar. 2016. Disponível em: < <http://eng.globalaffairs.ru/number/Russias-Foreign-Policy-in-a-Historical-Perspective-18067> > . Acesso em: 24 set. 2016.
- MACFARLANE, N. O “R” dos Brics: a Rússia é uma potência emergente? In: HURRELL, A. et al. (Org.). *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV Editora, FGV de bolso, Série Entenda o mundo, 2009. p. 75–99..
- MAKARYCHEV, A.; MOROZOV, V. Multilateralism, multipolarity, and beyond: a menu of Russia's policy strategies. *Global Governance*, v. 17, 2011, p. 353–373.
- MARTEL, W. C. *Grand strategy in theory and practice: the need for an effective American foreign policy*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- MARTINS, J. M. Q. (Org.). *Relações Internacionais Contemporâneas 2012/2: estudos de caso em política externa e de segurança*. Porto Alegre: ISAPE, 2013.
- MEARSHEIMER, J. J. Why the Ukraine crisis is the West's fault. *Foreign Affairs*, [S.l.], Set./ Out. 2014. Disponível em: < <http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-wests-fault> > . Acesso em: 17 jun. 2016.





- MENDELSKI DE SOUZA, B.; MACHADO, L. A política externa e a atuação russa no Conselho de Segurança das Nações Unidas de 1991 a 2014. *Revista de Geopolítica*, v. 6, n. 1, jun. 2015, p. 46–64
- MONAGHAN, A. Putin’s Russia: shaping a “grand strategy”? *International Affairs*, v. 89, n. 5, set. 2013, p. 1221–1236.
- NAVARI, C. English School methodology. In: NAVARI, C.; GREEN, D. M. (Eds.). *Guide to the English school in international studies*. West Sussex: Wiley, 2014. p. 205–221.
- NIKITIN, A. *Russia as a permanent member of the UN Security Council*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Development, 2012.
- NYE, J. S. The Twenty-First Century will not be a “post-American” world. *International Studies Quarterly*, v. 56, n. 1, mar. 2012, p. 215–217
- OLDBERG, I. Aims and means in Russian foreign policy. In: KANET, R. E. (Ed.). *Russian foreign policy in the 21st century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. p. 11–29.
- OLIKER, O. et al. *Russian foreign policy in historical and current context: a reassessment*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2015.
- OSBORN, A. Russia seen putting new nuclear-capable missiles along NATO border by 2019. *Reuters*, [S.l.], 23 jun. 2016. Disponível em: < <http://reut.rs/28QOvJK> > . Acesso em: 23 set. 2016.
- PARRAT, C. F. International organization in international society: UN reform from an English School perspective. *Journal of International Organizations Studies*, v. 5, n. 2, 2014, p. 7–21.
- PFEIFER CRUZ, C.; LIMA MACHADO, I. B. *Ucrânia: conjuntura energética e securitária — as políticas energéticas e securitárias ucranianas no âmbito da política multivetorial de balanceamento*. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS (SEBREEI), I, 2012, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: [s.n.], 2012.
- PICCOLLI, L. *Europa enquanto condicionante da política externa e de segurança da Rússia: o papel da defesa antimíssil*. Dissertação de mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2012. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/10183/70019> > . Acesso em: 16 jun. 2016.
- PORTER, P. *Sharing power? Prospects for a U.S. concert-balance strategy*. Carlisle: U.S. Army War College Press, 2013.
- PUTIN, V. *Foreign policy concept of the Russian Federation*. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2000. Disponível em: < <https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm> > . Acesso em: 20 set. 2017.
- QUADROS, M. P. dos R.; MACHADO, L. A Rússia e o Exterior Próximo: potencialidades e entraves para um projeto de grande potência. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, n. 3, set./dez. 2015, p. 582–607.





- ROTMANN, P.; KURTZ, G.; BROCKMEIER, S. Major powers and the contested evolution of a responsibility to protect. *Conflict, Security & Development*, v. 14, n. 4, 2014, p. 355–377.
- SCHOUENBORG, L. The English School and institutions: British institutionalists? In: NAVARI, C.; GREEN, D. M. (Eds.). *Guide to the English School in International Studies*. West Sussex: Wiley, 2014. p. 77–89.
- SOCOR, Vladimir. The UN accepts CSTO as a regional security organization. *Eurasia Daily Monitor*, v. 7, n. 54, 19 mar. 2010. Disponível em: < http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=36177&no_cache=1#.V-bfyfkrKUK > . Acesso em: 24 set. 2016.
- STUENKEL, O. *The BRICS and the future of global order*. Lanham: Lexington Books, 2015.
- TEIXEIRA, C. G. P.; NASSER, R. M. A Doutrina Bush e a construção de uma ordem liberal? In: CEPIK, M. (Org.). *Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos*. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 172–196. Relações internacionais.
- TSYGANKOV, A. P. Assessing Cultural and Regime-Based Explanations of Russia’s Foreign Policy. “Authoritarian at Heart and Expansionist by Habit”? *Europe-Asia Studies*, v. 64, n. 4, jun. 2012, p. 695–713.
- United Nations. General Assembly. A/70/331/Add.1. *Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236*. New York, 28 dez. 2015.
- United Nations. Secretariat. ST/ADM/SER.B/910. *Assessment of Member States’ contributions to the United Nations regular budget for the year 2015*. New York, 29 dez. 2014.
- VALKOV, V. Expansionism: the core of Russia’s foreign policy. *New Eastern Europe*, [S.l.], 12 ago. 2014. Disponível em: < <http://www.neweasterneurope.eu/interviews/1292-expansionism-the-core-of-rus-%20sia-s-foreign-policy> > . Acesso em: 1 abr. 2017.
- VIZENTINI, P. F. *O descompasso entre as nações*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.
- WALTZ, K. N. Globalization and governance. *PS: Political Science and Politics*, v. 32, n. 4, dez. 1999, p. 693–700.
- ZIEGLER, C. E. Russia on the rebound: using and misusing the Responsibility to Protect. *International Relations*, v. 30, n. 3, 1 set. 2016, p. 346–361.

