



João Carlos Mourato Pinto

**A construção do sistema político federal russo: análise  
sociopolítica da relação entre actores.**

Dissertação de Mestrado na área científica da Ciência Política e Relações Internacionais, na especialidade de Estudos Europeus, orientada pela Professora Doutora Teresa Cierco e Professora Doutora Raquel Freire e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Julho 2011



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

## **Agradecimentos**

A matemática certamente terá uma fórmula para explicar a relação entre a duração e exigência de um trabalho académico e o humor do seu autor. Nesta página reservam-nos o direito e o dever de agradecer e honrar aqueles que com a sua paciência e conhecimento souberam tornar esse período menos penoso.

Em primeiro lugar agradeço à minha família pela paciência demonstrada ao aturar o meu mau humor e cansaço constantes. O motivo da minha falta de paciência está explicado ao longo das próximas páginas.

Ao núcleo de docentes de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, como elementos fundamentais da minha formação académica e responsáveis por uma parte importante do conhecimento que hoje possuo, o meu grande agradecimento. Em particular devo salientar a importância das orientadoras desta dissertação de mestrado, a Professora Doutora Maria Raquel Freire e a Professora Doutora Teresa Cierco: o vosso aconselhamento e compreensão foram indispensáveis para uma conclusão atempada e bem-sucedida. De alto destaque foram também os importantes contributos científicos, psicológicos e morais das Professora Doutora Paula Duarte Lopes e Professora Doutora Daniela Nascimento: muito obrigado.

Nestes meses os amigos foram fundamentais para o equilíbrio e sanidade mental. Estou grato ao João Ferreira, Samuel Vilela e António Frazão por me terem ajudado de várias formas ao longo deste projecto, assim como à Paula, ao Trecó e todos os que me animaram quando precisei no terceiro direito da Residência António José de Almeida.

Obrigado malta.

## Sumário

No presente ano comemora-se o vigésimo aniversário da queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Desde então o Estado russo adoptou um sistema mais próximo do conceito tradicional de federalismo e democracia. Não obstante, tensões entre russos étnicos e outras etnias, e mesmo entre estas, continuam a ser um problema grave na sociedade da Federação Russa.

Nos últimos cem anos, os diversos sistemas políticos procuraram resolver a questão de forma diversa. No final do Império Russo deu-se preferência a uma abordagem invasiva e não inclusiva, no sentido de impor a cultura da etnia russa às minorias regionais. O período soviético foi caracterizado pelas diferenças entre os seus líderes e na forma como interpretavam a importância das restantes nacionalidades identificadas. A Federação Russa optou inicialmente por testar um federalismo quase confederal para em seguida centralizar novamente a decisão em Moscovo.

A opção tomada pelos regimes e líderes russos dependerá sempre de factores endógenos e intrínsecos a uma realidade tão complexa. A cultura política russa e dos restantes grupos é fundamental na definição de cada um e na acção de elementos com eles relacionados, tais como os partidos políticos ou líderes políticos e económicos locais.

Este estudo do federalismo russo é feito com base numa análise sociopolítica das diferentes realidades que ocuparam este território eurasiático ao longo dos últimos cem anos, com vista a identificar as particularidades do sistema administrativo existente.

**Palavras-chave:** federalismo, nacionalismo, minoria étnica, Federação Russa.

## **Abstract**

This year is the 20<sup>th</sup> anniversary of the fall of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR). Since then the Russian state has adopted a system closer to the traditional concept of federalism and democracy. Nevertheless, tensions between ethnic Russians and other ethnic groups, and even between them, are still a serious problem in the society of the Russian Federation.

In the past hundred years, different systems have tried different ways to solve the question. At the end of the Russian Empire, attention was given to an invasive and non-inclusive approach, in order to impose Russian culture to regional minorities. The soviet period was characterized by the differences between its leaders and the way they saw the importance of the other identified nationalities. The Russian Federation has initially tested a quasi-confederal federalism but later opted to centralize decision in Moscow again.

The option taken by the regimes and Russian leaders will always depend on endogenous and intrinsic factors of such complex reality. Russian and other groups' political culture is fundamental in the definition of each other and in the action of elements related with them, such as political parties or local political and economic leaders.

This study of the Russian federalism is based on a socio-political analysis of the different realities that occupied this Eurasian territory in the last hundred years, in order to identify specific particularities of the existing administrative system.

**Keywords:** federalism, nationalism, ethnic minority, Russian Federation.

# Índice

Lista de mapas.....	vi
Lista de acrónimos .....	vii
Introdução .....	1
Estado da arte e enquadramento teórico.....	3
Estrutura da dissertação.....	12
Capítulo 1 O Império Russo Da construção da identidade russa à Revolução Bolchevique: A relação entre o Império Russo e as minorias étnicas.....	15
Capítulo II O federalismo soviético A URSS e o problema das nacionalidades minoritárias ....	20
<b>a) Da revolução Bolchevique de 1917 às políticas culturais soviéticas.....</b>	<b>20</b>
<b>b) O pragmatismo de Estaline. ....</b>	<b>29</b>
<b>c) Os anos de estagnação.....</b>	<b>34</b>
Capítulo III Federalismo de transição .....	39
<b>a) Da URSS à Federação Russa: a independência das Repúblicas Federadas e o debate sobre o novo sistema administrativo a adoptar.....</b>	<b>39</b>
<b>b) Da secessão das Repúblicas Federais às dificuldades com as Repúblicas Autónomas.</b>	<b>53</b>
i) A construção da identidade nacional russa.....	53
ii) A Comunidade de Estados Independentes como opção confederal .....	57
iii) A construção da Federação Russa .....	61
<b>c) O funcionamento da Federação Russa nos mandatos de Boris Ieltsin. ....</b>	<b>71</b>
<b>d) As dificuldades na aplicação da democracia.....</b>	<b>80</b>
Capítulo IV Federalismo centralista.....	85
<b>a) A transição de poder de Ieltsin para Putin. ....</b>	<b>85</b>
<b>b) As reformas de Putin em direcção ao federalismo centralista .....</b>	<b>90</b>
<b>c) A democracia no federalismo centralista de Putin.....</b>	<b>99</b>
Conclusão .....	109
Anexos.....	120
Referências Bibliográficas .....	123

## **Lista de mapas**

Mapa 1 (anexo 1): a Federação Russa com as respectivas divisões administrativas e limites fronteiriços internacionais.

Mapa 2 (anexo 2): as Repúblicas Federais e principais populações presentes.

Mapa 3 (anexo 3): os grupos étnico-linguísticos na região do Cáucaso.

Mapa 4 (anexo 4): a Comunidade de Estados Independentes.

Mapa 5 (anexo 5): os Distritos Federais.

Mapa 6 (anexo 6): a importância dos diversos grupos nacionais nas Repúblicas Autónomas da Federação Russa.

## **Lista de acrónimos**

CEI: Comunidade de Estado Independentes

EUA: Estados Unidos da América

NEP: Nova Política Económica

OSCE: Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

PIDCP: Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais

RSFSR: República Socialista Federativa Soviética da Rússia

RSSA: Repúblicas Socialistas Soviéticas Autónomas

UE: União Europeia

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## Introdução

Charles de Montesquieu afirmou que “quanto maior for um país e mais séria for a ameaça às suas fronteiras, menos poderá ele suportar o luxo da soberania popular e dos direitos civis”<sup>1</sup> (Zakharov, 2008: 53). Apesar dos cerca de trezentos anos que nos separam desta citação, não é errado adaptá-la aos dias de hoje e mais em concreto ao estudo da Federação Russa. Desde 1993, data da sua fundação e da sua Constituição Federal, que este Estado faz fronteira terrestre e marítima com países de três continentes<sup>2</sup>: Europa – Noruega, Finlândia, Estónia, Letónia, Bielorrússia, Ucrânia, Geórgia, Azerbaijão (caso os consideremos como parte do continente), Polónia e Lituânia (devido ao Oblast de Kaliningrado); Ásia – Cazaquistão, China, Mongólia, Coreia do Norte e Japão; e até mesmo América, através da fronteira marítima com o Estado Norte-americano do Alasca. Com 19 fronteiras diferentes, 142 milhões de habitantes e 17 075 400 Km<sup>2</sup> (maior Estado do planeta), a Federação Russa encaixa-se perfeitamente na primeira oração da citação de Montesquieu.

A história do país, sobre a qual não entraremos em detalhe nesta dissertação, fez-se de várias disputas com os Estados fronteiriços, muitos dos quais originários desses confrontos. Ao ter a história como base, facilmente se depreendem os moldes da acção do Estado russo no presente, incluindo assim a segunda parte da nossa frase de abertura.

Sem se remeter directamente à citação de Montesquieu, esta dissertação pretende compreender a relação que o autor faz entre território, ameaças externas (ao Estado

---

<sup>1</sup> Tradução livre do autor. No original “The larger the country, and the more serious the threat to its borders, the less it can afford the luxury of popular sovereignty and civil rights” (Zakharov, 2008: 53).

<sup>2</sup> Consultar anexo 1: mapa da Federação Russa com as respectivas divisões administrativas e limites fronteiriços internacionais.



russo) e direitos e liberdades que os cidadãos possuem, através do sistema administrativo em vigor: o federalismo. Desde a fundação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1922 tem-se registado um aumento das tensões relacionadas com a necessidade de um poder central forte e uma vontade crescente de autonomia por parte de outros povos, ou mesmo nações, incorporados dentro da federação. Tal dinâmica levou ao desmoronamento do império fundado ainda antes de ser república, deixando-nos a actual Federação Russa. A nossa análise centrar-se-á sobretudo na evolução deste sistema que tem constantemente procurado um equilíbrio difícil. Ao olhar para este estudo de caso, tentaremos perceber a forma como as minorias nacionais encaram o modelo administrativo em que estão inseridas. Procuraremos demonstrar que Moscovo não tem outra solução além de impor determinadas restrições às suas periferias. O federalismo russo nunca poderá ser como o alemão ou como o norte-americano, visto ter na sua génese não um processo de aglutinação natural, mas uma conquista e imposição forçada dos valores russos.

Na actualidade as tensões não param de crescer e são mesmo agravadas pelas recentes reformas do sistema administrativo. Cada uma das divisões administrativas da Federação Russa procura afirmar-se sobre as restantes. Este federalismo atípico tem sempre procurado reformar-se através de Constituições mais exigentes, mais controladoras ou mesmo mais libertadoras. A Constituição da Federação Russa de 1993 começa mesmo por referir “o povo multinacional da Federação Russa, unido por um destino comum” (Constituição da Federação Russa, 1993). Ainda assim, a solução para os actuais desequilíbrios continua por encontrar. Quanto mais Moscovo luta pela sobrevivência do federalismo como sistema administrativo nacional, mais *desfederaliza* o Estado. Quanto mais se procurou russificar o império, mais se destruiu a sua unidade.

Procuraremos com este trabalho demonstrar que o federalismo russo não tem condições para existir dentro do quadro teórico tradicional do federalismo e como tal será necessário incluí-lo dentro de um outro grupo de sistemas administrativos híbridos. Veremos que apesar da mudança do sistema político, o sistema administrativo guarda demasiadas parecenças com o anterior, preservando vários dos seus problemas. Pode parecer desajustado ou mesmo ambicioso incluir numa mesma análise o Império Russo, a URSS e a Federação Russa, uma vez que correspondem a territórios de dimensão diferente, com sistemas políticos diversos e portanto com realidades muito distintas. No entanto, esta dissertação não tem como objectivo analisar o sistema político (e muito menos o regime político) que vigorou nos três Estados. O nosso enfoque é dado ao sistema administrativo e à forma como este procurou constantemente responder às exigências de um centro imperial coadunando-as com as reivindicações de outros povos inseridos no quadro federal.

### **Estado da arte e enquadramento teórico.**

Andrei Zakharov (2008: 40-41) relaciona os vários sistemas políticos russos vividos até hoje, afirmando que existe sempre uma tendência de poder imperialista. Enquanto uma federação privilegia a lealdade plural dos cidadãos (a todos os níveis de poder) e uma estabilidade assente no diálogo entre os constituintes, um império assenta na lealdade linear e mecanizada ao Governo central. Já Peter Ordeshook (1996) resume os princípios de um estado federal em três pontos: suprema autoridade do Estado central e da Constituição federal; eleição pelos cidadãos de todos os representantes políticos; e tribunais como árbitros entre entidades e guardiães das Constituições. Jenna Bednar

(2005: 191) acrescenta que as divisões geopolíticas entre os vários membros devem estar constitucionalmente definidas e não podem ser alteradas unilateralmente. A autora sublinha ainda a necessidade de haver uma partilha de autoridade entre os níveis federais, mesmo que não democrático. Para Jeff Kahn (2001: 375), o federalismo é um sistema que permite a criação de grandes Estados com a ressalva de distribuir o poder de forma a dar liberdade a componentes mais pequenos para preservarem a sua cultura. Uma vez que esta é toda a manifestação do Homem, acaba por ser também intrínseca aos seus valores e portanto a base da sua identidade, não podendo assim ser desrespeitada. Como afirma Kahn, “minorias étnicas ou religiosas podem considerar o federalismo como a melhor opção para preservarem a sua cultura, sendo menos arriscado que a secessão”<sup>3</sup> (Kahn, 2001: 375). Esta dimensão será muito importante para o estudo da Federação Russa, visto ser uma explicação para o facto de conseguir englobar várias culturas tão diferentes como a eslava, a mongol ou a tártara, por exemplo.

Ronald Watts (1998) distingue federalismo, de federação e sistema político federal. O primeiro será o balanço pragmático entre as preferências dos cidadãos para agir em conjunto a fim de atingir certos objectivos. Novamente afirma que os constituintes devem gozar de autonomia política. Esta é a concepção Norte Americana originária do “The Federalist” de Madison, Hamilton e Jay (1788), base dos conceitos federais anglo-saxónicos. No continente europeu o federalismo desenvolveu-se de forma ideológica e normativa. Exemplo é o caso alemão, cuja unificação no século XIX se fez através de vários acordos e com o intuito de criar um império continental forte e por oposição aos existentes, sempre com base nos valores liberais do nacionalismo.

---

<sup>3</sup> Tradução livre do autor. No original “ethnic or religious minorities may consider federalism the best available means of cultural self-preservation than secession” (Kahn, 2001: 375).

Watts (1998) encaixa a federação dentro dos sistemas políticos federais e resume-a como sendo uma

política composta pela combinação de unidades constituintes e um Governo geral, cada um com poderes delegados pelo povo através de uma Constituição e com capacidade de lidar directamente com os cidadãos no exercício de uma porção significativa de poderes legislativos, administrativos e fiscais, sendo directamente eleitos por esses cidadãos (Watts, 1998: 121)<sup>4</sup>.

Nestes sistemas políticos inclui também as confederações, sistema onde o Governo central tem apenas poderes indirectos e sobretudo fiscais. Kahn (2001: 375-376) acrescenta que este sistema é normalmente instituído por tratado, onde se acorda que o Estado central deverá ser apenas um agente regulador e a Constituição o documento de referência às unidades. Este é constituído por representantes dos vários Governos constituintes e portanto não pode ter poderes além dos eleitorais e fiscais. O problema deste sistema é o facto de os sujeitos poderem escolher quais os pontos da lei de base a respeitar, anulando a utilidade de uma Constituição central com a criação de Constituições locais. Este autor acrescenta que esta “Doutrina da Nulificação” é um dos principais entraves à criação de mais confederações porque os tribunais federais deixam de poder cumprir a sua função. Além disso, o Estado confederal torna-se instável por poder ser constantemente renegociado ao nível das suas capacidades de acção e interferência nos assuntos internos aos sujeitos da confederação.

Ao longo desta dissertação, analisaremos momentos onde a hipótese confederal foi pensada para resolver o problema do espaço territorial russo e compreenderemos, com

---

<sup>4</sup> Tradução livre do autor. No original “Compound polity combining constituent units and a general government, each possessing powers delegated to it by the people through a Constitution, each empowered to deal directly with the citizens in the exercise of a significant portion of its legislative, administrative and taxing powers, and each directly elected by its citizens” (Watts, 1998. 121).

base nas ideias supracitadas, os motivos da sua não-aplicação. A Federação Russa actual pode ser considerada um sistema federal centralizado, associando princípios do federalismo e do imperialismo. Já a União Europeia (UE), para servir de contra-exemplo, associa o federalismo (supremacia da lei comunitária) ao confederalismo (instituições partilhadas e base fiscal comum) (Watts, 1998: 121).

Tanto em federações como em confederações a Constituição é a lei de base e garante da estabilidade. Klishas e Shakrai (2008) defendem que esta deverá ser o centro da consciência nacional e o suporte da sociedade civil. A sua alteração não se pode fazer sem o consentimento de todas as partes, sob risco de inviabilizar a estabilidade política. A nossa análise será complementada com artigos de várias Constituições que regularam o federalismo russo ou soviético.

Além de analisarmos o sistema administrativo, ao longo desta dissertação procuraremos fazer uma análise cruzada entre a acção de algumas minorias e o papel dos partidos políticos existentes. A indefinição do sistema político-administrativo anima o debate sobre o sistema político-partidário. Os partidos políticos são estruturas organizadas que competem através de eleições para representar e governar e têm um papel fundamental nos federalismos porque facilitam a aplicação da democracia. Timothy Colton e Michael McFaul (2005) consideram que a Federação Russa carece de competição partidária devido à acção do partido Rússia Unida. Golosov (2004) defende que a centralização administrativa realizada por Vladimir Putin foi possível apenas através deste partido. A imagem de ambos foi mutuamente usada numa relação simbiótica de promoção política. O Rússia Unida é o que Thomas Remington (2005), corroborado por Stephan Wegren e A. Konitzer (2006), designa de partido de poder: organizações com capacidade de centralizar influências e impor-se na vida política. Para Zakharov (2008:

52), quando os partidos são instrumentalizados, tornam-se dependentes do Centro e perdem a sua utilidade.

Outro ponto sobre o qual nos debruçaremos ao longo da presente dissertação prende-se com o papel das minorias nos sistemas federalizados e a forma como influenciam a construção do Estado federal. A conciliação entre os interesses das gentes e os interesses centrais e estes com os direitos consagrados na própria Constituição tem sido um dos principais pontos de tensão em toda a história russa. De um ponto de vista teórico, tentaremos aliar as teorias sobre federalismo com outras sobre nacionalismo, para explicar a dinâmica existente. Este foi legitimado pelo primado das nações como entidades culturais homogêneas (Resende, 2011).

O sistema federal russo nunca poderá ser como o alemão ou o norte-americano visto concentrar vários povos e várias nacionalidades. É necessária uma certa política de contenção da parte das autoridades centrais em Moscovo para impedir que o poder local se torne demasiado importante e evitar que o Estado se desintegre, tal como aconteceu com o seu antecessor, a URSS. Sucintamente, o sistema não funciona simplesmente porque não pode funcionar.

Sem procurar soluções, procuraremos criar um quadro de análise adequado ao federalismo russo. A Constituição federal russa protege as suas minorias, mas na prática há falhas graves (Klishas e Shakhrai, 2008). Quando nem a Constituição nem o sistema político-partidário funcionam, as elites pressionam o centro dando espaço à corrupção e deteriorando a federação como um todo (Bednar, 2005: 194). Neste processo as elites têm um papel importante na forma como mobilizam a minorias. Louk Hagendoorn, Edwin Poppe e Anca Minescu (2008) afirmam que a dinâmica centro-periferia se agrava

por outros factores: fronteiras de cada grupo difusas; competição política e económica entre grupos; visão negativa de membros exteriores ao grupo; e a própria dimensão de cada um. Ao não estarem protegidas pela Constituição nem representadas pelos partidos políticos, as minorias procuram os seus próprios meios de acção.

A noção de cultura política também será abordada ao longo da nossa dissertação. Para Ronald Inglehart e Christian Welzel (2010: 552) esta está relacionada com a herança histórica, institucional e cultural de cada povo. O desenvolvimento económico é um dos principais vectores apontados para a evolução da sociedade e, conseqüentemente, da cultura política que lhe estiver intrínseca. Contudo, a modernização da economia e industrialização não são sinónimos de democracia, como nos prova a própria URSS. Durante esse período, o desenvolvimento do país foi feito com base nas orientações do Partido Comunista e de acordo com as exigências militares da Guerra Fria (1945-1989). Além disso e como veremos, líderes como Estaline alimentaram tensões étnicas, deteriorando a relação entre grupos. Assim, há vários factores além dos meramente económicos a influenciar a imagem que um povo tem de si e dos outros e a interacção daí conseqüente.

Estes autores fazem ainda a relação entre uma dimensão opondo valores tradicionais a valores seculares e racionais e uma outra contrapondo valores de sobrevivência a valores de auto-expressão. Na primeira as sociedades agrícolas preocupam-se com a religião, orgulho nacional, obediência e respeito pela autoridade, opondo-se às sociedades industriais onde a preferência é dada ao secularismo, cosmopolitismo, autonomia e racionalidade. A passagem de uma sociedade para a outra forçará a mudança de sistema político. A segunda dimensão relaciona os grupos que dão preferência à ordem, segurança económica e conforto com os que se preocupam com

valores de auto-expressão, participação política, bem-estar subjectivo e cultural, confiança, tolerância e qualidade de vida (Inglehart e Welzel, 2010: 553). Em suma, corroboram a ideia que a modernização (que não significa ocidentalização nem democratização) traz mudanças à sociedade.

Veremos que os regimes e sistemas políticos na Rússia evoluíram aproximadamente a esse ritmo. A procura pela liberdade individual e valores de auto-expressão como a liberdade de produção artística e cultural (o que não é sinónimo de procura por democracia) aumentou nos diversos períodos de abertura (mandatos de Khrushchov e Ieltsin) e perdeu expressão noutros de repressão e/ou crise económica (final da Segunda Guerra Mundial e período estalinista ou crise económica de 1998 e período putinista). Consideramos que para a compreensão da evolução do federalismo no nosso estudo de caso, estes conceitos são fundamentais. A dimensão psicossocial dos sistemas políticos coloca as pessoas no centro e como tal permite compreender mais facilmente o papel de grupos como as minorias nacionais, cujas acções nos propomos analisar.

No contexto da identidade nacional como componente da cultura política de um povo, abordaremos umas das principais teorias nacionalistas russas: o eurasianismo. A teoria eurasianista é contemporânea às restantes correntes nacionalistas que surgiram na Europa durante o século XIX. Na sua concepção base, a Rússia ocupa um lugar especial e tem uma identidade *suis generis* em relação aos restantes países europeus. A cultura russa é vista como a mistura entre uma raiz eslava com influências turco-muçulmanas, colocando-a numa terceira via entre a Europa e a Ásia/Médio Oriente. Durante os anos vinte do século passado a sua presença era já forte, apesar de os principais debates se fazerem entre as teorias eslavas e ocidentalistas. Como disse Petr Tchaadaev (1794-1856), “estamos situados a oriente da Europa, mas nunca fomos o Oriente” (Laruelle,



2007), tentando provar que a Rússia também fazia parte do Velho Continente. Contudo, mesmo durante o século XIX, a teoria conheceu vários contestatários. Foi o caso de Fiódor Dostoiévski (1821-1881) quando denunciou uma realidade importante: “Para a Europa fomos tártaros, para a Ásia seremos sempre europeus” (Laruelle, 2007), ou seja, os russos não são nem europeus, nem asiáticos, são simplesmente russos.

A concepção de pertencer a uma terceira realidade entre a Europa e a Ásia está ainda presente na mentalidade russa, tendo feito debate aquando da escolha do sistema político a adoptar em 1991-1993 (Kipp, 2005: 239). Ao longo deste trabalho, considerámos pertinente introduzir esta lógica em determinados períodos históricos como explicação do pensamento e acção de alguns líderes políticos. Este conceito terá sobretudo importância para a criação do “Segundo Mundo”, o comunista, por oposição ao “Primeiro Mundo” capitalista e posteriormente ao “Terceiro Mundo” dos países em desenvolvimento.

Dentro da noção de cultura política daremos ainda enfoque à problemática do peso da memória nas relações entre um povo dominante e respectivos dominados. Carlos Beristain (2002) defende que um conflito entre etnias próximas e que partilham o mesmo espaço altera significativamente a identidade individual e social do grupo. Assim, as várias tensões que marcaram a relação entre o povo russo e os restantes povos por ele aglutinados terão certamente um peso naquilo que é hoje a Federação Russa. Por isso, procuraremos relacionar a cultura política do povo russo com as escolhas na evolução do seu sistema administrativo.

Apesar de existir uma grande diferença entre as nações sem estatuto do Império Russo, as Repúblicas Federadas da URSS e as Repúblicas Autónomas da Federação Russa,

acreditamos que uma análise conjunta faz sentido para perceber a evolução da sua condição e da forma como a cultura russa as incluiu ou excluiu. Para o quadro desta dissertação o mais relevante é, assim, a interacção entre a maioria russa dominante e os restantes sujeitos do império ou federação. Com a ajuda de teorias do federalismo, analisaremos vários estudos de caso e procuraremos demonstrar que são os próprios líderes locais a fomentar movimentos separatistas em certas repúblicas. Sem aprofundarmos as origens (corrupção, interesses económicos, entre outros) ou as consequências práticas de tal dinâmica (como o terrorismo), explicaremos estes desequilíbrios de um ponto de vista mais teórico.

Assim, esta dissertação procurará compreender a construção do modelo federal russo com base em três variáveis interdependentes: a Constituição Federal, a relação entre o poder local e o poder nacional, e o papel das minorias étnicas ou nacionais. Sempre que possível a nível histórico teremos também em conta o papel dos partidos políticos no quadro das duas últimas variáveis. O objectivo será explicar a sua função de criadores de opinião e expressão da mesma no poder central ou local.

Portanto, o nosso contributo será dado no sentido de preencher uma lacuna detectada na bibliografia existente. A maior parte dos autores, como mencionado, opta por análises em períodos de tempo restritos, sem fazer o cruzamento histórico nas três variáveis que aqui nos propomos. Esta dissertação pretende contribuir para a compreensão geral do federalismo russo, na sua evolução e concretização recente, nos seus problemas estruturais e avanços sistémicos. O nosso principal objectivo é compreender em que medida o federalismo russo foi construído como forma de resposta às pretensões das nações minoritárias que foram compondo o território governado por São Petersburgo/Moscovo.

## **Estrutura da dissertação.**

Do ponto de vista temporal, acreditamos que a análise de algo tão complexo como a identidade cultural de um povo não pode ser compreendida sem a explanação da sua história. Assim, num primeiro capítulo ocupar-nos-emos de apresentar brevemente a construção do espaço político em estudo, desde a origem da nação russa até à conquista dos principais povos que viriam a constituir (alguns ainda constituindo) o Império Russo. Sem termos como referência inicial um ano em concreto, terminaremos este capítulo no período revolucionário de 1917 por constituir uma das rupturas mais importantes na história russa. É do nosso conhecimento a existência de projectos de Constituição ou cartilhas constitucionais apresentadas à Duma, o parlamento nacional criado em 1905, sendo a mais importante a apresentada por Nicolau II em 1906. No entanto, consideramos que esta não se enquadra nos objectivos desta dissertação por se inserir no quadro de um império unificado e não de um sistema federal. Assim, optámos por analisar apenas as principais tensões étnicas e medidas mais problemáticas vividas durante o período czarista, sem ter em conta os projectos constitucionais.

Numa segunda parte incidiremos na análise das três principais Constituições da URSS, sobretudo nos capítulos que se referem às minorias nacionais e à divisão administrativa do território. O estudo desta secção decorrerá a partir da Revolução Bolchevique (a 17 de Outubro de 1917) até ao início da presidência de Mikhail Gorbatchov em 1985. Apesar de termos noção da existência de uma Constituição adoptada em 1918, não lhe reconhecemos consistência nem estabilidade para fazer parte do nosso quadro de análise. O facto de ter sido criada logo após a Revolução Bolchevique torna-a num documento provisório e de gestão nacional até se atingir a paz. A guerra civil contra o

Exército Branco (1918-1921) impossibilitou a sua plena aplicação. É por isto que decidimos tomar para a nossa análise apenas as Constituições de 1924, 1936 e 1977, cada uma pertencente a um contexto histórico diferente e criadas para responder a esse facto, como veremos ao longo desse capítulo. O objectivo desta secção será compreender que durante a URSS houve uma procura constante por uma solução equilibrada entre o poder central e o poder local. Apesar desta dinâmica, o Estado acabaria por se dissolver, levando à falência do sistema político. No entanto, ao comparar os capítulos referidos, demonstraremos que não houve uma verdadeira evolução do sistema administrativo.

O terceiro capítulo será dedicado ao estudo do período transitório para aquilo que acreditamos ser a Rússia da actualidade: as presidências de Gorbatchov (1985-1991) e Boris Ieltsin (1991-1999), já no quadro da Federação Russa. A opção de colocar no mesmo capítulo a transição entre sistemas políticos pode transparecer alguma incoerência no facto de termos separado o Império (capítulo I) da URSS (capítulo II). No entanto, ao contrário deste período, 1917 simboliza uma ruptura abrupta e radical no regime político (de totalitarismo para autoritarismo), no sistema político (de monarquia para república), económico (de um capitalismo primitivo para o comunismo) e administrativo (do Estado unitário para o Estado federalizado). Como esta dissertação não pretende analisar profundamente todas essas mudanças, não considerámos pertinente a criação de um capítulo para a transição então vivida, encaixando os acontecimentos – a nível administrativo – no capítulo II.

O tema tratado neste terceiro capítulo é de uma profundidade bastante diferente. Não houve verdadeira mudança de regime devido à criação de um híbrido – a democracia de gestão – e a nível sistémico a república perdurou. A alteração mais radical registou-se

na economia ao passar de um centralismo total para um capitalismo radical, baseado em privatizações e elites oligarcas. O capitalismo oligarca teve grande importância no sistema administrativo ao originar o federalismo capitalista, agora à escala mais reduzida da Federação Russa e com alterações significativas nos direitos das Repúblicas Autónomas. Como estudaremos, estas dinâmicas e o debate sobre o tipo de federalismo a adoptar quase transformaram o país numa confederação, gerando um federalismo demasiado assimétrico.

A quarta e última secção da nossa dissertação terá como objectivo estudar o primeiro mandato do presidente Vladimir Putin, entre 1999 e 2004, ano final da análise do presente trabalho. Este período é caracterizado pela implementação de um *federalismo centralista*, devido à redução da margem de acção dos sujeitos da federação, entretanto adquiridos durante os mandatos de Ieltsin. Putin empenhou-se na centralização do poder em Moscovo, alterando significativamente a dinâmica do federalismo russo. A criação de sete grandes distritos que englobam as 89 divisões administrativas originais, a formação do Conselho de Estado presidencial para os presidentes e governadores e a redução do poder do Conselho da Federação, câmara de representação dos territórios, foram algumas das medidas tomadas nesse sentido e que iremos explorar ao longo do capítulo.

Assim, grosso modo, a nossa dissertação dividir-se-á em Império Russo (I), federalismo soviético (II), federalismo de transição (III) e federalismo centralista (IV). As variáveis em análise serão as Constituições federais, a relação entre o poder local e o poder nacional e a acção das minorias étnicas, tendo em conta, sempre que possível, a importância do papel dos partidos políticos e da cultura política russa.

## **I. O Império Russo**

### **Da construção da identidade russa à Revolução Bolchevique: A relação entre o Império Russo e as minorias étnicas.**

O Império Russo foi construído entre os séculos XVI e XIX, mais precisamente após a queda de Kazan em 1552. Foi um processo gradual, acelerado esporadicamente com o estímulo de alguns czares mais poderosos. Durante o século XVII o império estende-se à Sibéria e à margem esquerda do Dniepr, abrangendo já vários povos. Ainda assim, é só durante o reinado de Pedro, o Grande, que são feitas as primeiras conquistas estratégicas. Admirador da cultura europeia, o czar tenta reformar a administração russa e empurrar o país para mais perto dos centros de decisão mundial. Após a guerra com a Suécia, a Rússia anexa a Livónia, a Estónia, a Íngria e uma parte da Carélia. Ao contrário dos seus predecessores, a doutrina deixou de passar pela ocupação de regiões quase virgens, parcamente habitadas por nómadas. Pedro preocupou-se em conquistar sobretudo territórios estratégicos para o país. Com a incorporação dos semi-protectorados de Curlândia e Mecklenburg este objectivo é atingido, tornando a Rússia numa potência marítima. Uma outra etapa importante nesta afirmação europeia foi a partilha da Polónia em 1771 por Catarina II, lançando o país para dentro do coração do continente. A sul, a extensão fez-se em direcção à Crimeia e ao Mar Negro, ligando-o ao Mar Báltico. A época das gloriosas expansões termina com a conquista da Geórgia (1801), da Finlândia (1809), da Polónia central (1815), do resto do Cáucaso e do Turquemenistão (D'Encausse, 1995). As fronteiras estabilizam-se no Afeganistão a Sul e nos impérios centrais na Europa: estava criado o império multinacional que os russos teriam de gerir nos séculos seguintes.

O recenseamento de 1897 contabiliza 126 368 000 pessoas no império, 55% das quais não eram russas (*idem*). Os *inorodtsy*, como eram conhecidos os estrangeiros dentro do Império, já desenvolviam na época um forte sentimento anti-russo. A conotação da palavra indica um grupo ou etnia que não aceitava a presença e domínio russo no território que lhes deveria pertencer.

A unidade entre os diferentes povos era inexistente, sobretudo devido à variedade de dialectos, religiões, línguas e etnias. Esta disparidade foi um dos motivos para o agravamento destas dinâmicas: enquanto numa parte do império o problema poderia ser o excesso de gelo, noutra poderia ser a densidade da floresta, por exemplo. A Oeste, concentrada na Polónia e na Ucrânia, a população era sobretudo eslava cristã. Na Rússia, Bielorrússia e parte da Ucrânia, a religião ortodoxa era a mais praticada. Por fim, os povos do Báltico dividiam-se entre as duas religiões. No entanto, neste caso, o mais importante era verdadeiramente o sentimento que os ligava à Alemanha, cujo império se estendia até Königsberg (actual Kaliningrado). A Este e a Sul as populações eram sobretudo de origem turcomana, ainda ligadas a um passado glorioso de velhos impérios e à cultura islâmica ou persa. Na região do Cáucaso o puzzle era verdadeiramente complicado, com georgianos cristianizados desde muito cedo e falantes de uma língua singular. Tanta diversidade transformava o império russo num verdadeiro “catálogo de culturas” (*idem*).

Os sistemas políticos devem ser construídos de acordo com a população que servem. Como é evidente, a monarquia absoluta russa não era representativa e toda a autoridade estava concentrada na figura do czar (herança da organização mongol). Não obstante, é necessário encaixá-la no contexto do seu tempo.

A Europa era ainda um continente preenchido de impérios onde o poder do soberano era absoluto, muito embora com mais respeito por algumas minorias. Também estes se encaixavam nas características que hoje se atribuem aos impérios do período pré-guerra. O ponto mais relevante é o facto de haver um povo que domina outros, negando-lhes o direito a dispor de si mesmos e eliminando traços identificativos da sua nacionalidade. De um ponto de vista teórico, estes povos deveriam acabar por ser assimilados pelos dominantes, tanto a nível político, como económico, cultural e religioso. Um império nunca poderia ser multinacional e, como tal, todas as culturas além da sua deveriam ser integradas no quadro nacional dominante (Girault, 1991: 10).

Ainda assim, mesmo se na teoria todos os territórios estavam directamente dependentes de Moscovo, a verdade é que alguns ainda tinham um certo grau de liberdade e autonomia. Uma das causas mais prováveis é a distância física do poder central. O Czar Alexandre II criou mesmo os *Zemstvo* em 1880, uma complexa estrutura de Governo local cujos representantes eram eleitos e variavam em poder e número de acordo com a população e o território. O sistema vigorou durante toda a parte final do Império, sem no entanto resultar verdadeiramente devido às condicionantes físicas de um território tão vasto e diverso (Chebankova, 2009: 338).

A situação muda drasticamente após o assassinato deste Czar em 1881 e sobretudo após a revolução de 1905. Com a integridade imperial ameaçada, Moscovo reforçou o controlo do território com o objectivo de criar mais coesão. Após a contextualização histórica, etnográfica e política, consideramos este como o ponto inicial da análise do nosso tema em concreto, visto ser o período onde toda a política imperial em relação às comunidades mais distantes é alterada. Se até aqui a conquista não significava um



controlo directo, as novas leis então aprovadas procuravam russificar os povos assimilados. Uma das personagens mais importantes desta orientação política foi o Conde D. A. Tolstoi, ministro da educação, cuja intervenção começou em 1870 e teve efeitos até à Primeira Guerra Mundial (1914-1918). “O objectivo principal de educar os *inorodsty* que habitavam nas fronteiras do império era a sua russificação e fusão final com o povo russo” (D’Encausse, 1995). Mesmo tendo sido mantido até 1914, os resultados práticos deste programa foram escassos, sobretudo devido à incapacidade de investimento por parte do Governo central.

O impacto destas políticas foi profundamente negativo nas populações locais. O isolamento que se verificava até então era uma garantia de autonomia essencial para a estabilidade imperial ao impossibilitar a criação de um objectivo comum entre as populações. A imposição de normas (da língua e da cultura russa com base no argumento pan-eslavista) destruiu os aspectos positivos da autonomia, dando-lhes uma razão comum para lutar contra o poder imperial (Girault, 1991: 11). Cazaques ou Georgianos, pouco importava a distância física ou cultural que os separava, todos tinham um objectivo comum: resistir à russificação e manter a sua própria cultura. “Não podendo ser reconhecidos com cidadãos efectivos (...) as minorias podem ser tentadas a transformar a sua aspiração a um «self government» cultural numa reivindicação nacionalista” (Leca, 1991: 22).

Os princípios de Tolstoi não chegaram ao mundo rural profundo, limitando-se a ficar nas classes mais educadas e ricas. Como estas já eram mais próximas do poder central por natureza, o efeito foi praticamente nulo. Por fim, as novas leis não fizeram mais que criar uma nova elite local com a qual a população rural não se identificava. Um último

resultado, e talvez o mais importante, foi a fortificação dos sentimentos nacionais e até mesmo a organização de grupos em movimentos nacionalistas. Em 1917, com a Revolução Bolchevique e o fim do Império Russo, o paradigma muda totalmente e algumas minorias encontram a força necessária para se revoltar. Os custos profundos que a Primeira Guerra Mundial acartou para a sociedade russa constituíram a alavanca que faltava (Girault, 1991: 13).

## **II. O federalismo soviético**

### **A URSS e o problema das nacionalidades minoritárias**

#### **a) Da revolução Bolchevique de 1917 às políticas culturais soviéticas.**

A Revolução Bolchevique destruiu totalmente o paradigma existente no Império Russo. O país foi totalmente reorganizado e uma Constituição de guerra foi adotada em 1918. Vladimir Ilich Lenine (1870-1924) e o Conselho dos Comissários do Povo, por ele dirigido, promulgam em Novembro quatro decretos que mudariam definitivamente o destino do país: o decreto sobre a terra (deve pertencer a quem a trabalha); o decreto sobre o controlo do proletariado (as fábricas devem ser dirigidas por quem as faz funcionar); o decreto sobre a paz (apelo à paz na Europa e regresso às fronteiras originais); e o decreto sobre as nacionalidades (os povos têm o direito a dispor de si mesmos) (Morel-Besnaïnou, s. d.). Para a nossa análise, o mais importante é este último, uma vez que veio permitir à Finlândia, Ucrânia e Arménia obter as suas independências.

As origens deste decreto remontam a um debate que já havia feito história entre os comunistas russos. A questão foi primeiramente abordada por Estaline em 1913 no seu artigo “O marxismo e a questão da nacionalidade”, base das políticas bolcheviques para as nacionalidades. Já em 1905, após a revolução apelidada por Otto Bauer de o “acordar das nações sem história”, os marxistas começam a analisar a questão (Weill, 1995: 170). O II Congresso do Partido Operário Social-Democrata russo, realizado em Londres em 1903, centrou-se precisamente na análise dos nacionalismos, sem encontrar qualquer

solução. Uma parte dos delegados defendia o direito à autodeterminação até à separação total. Já o lado oposto era mais favorável a um sistema onde as instituições fossem suficientemente grandes ao ponto de permitir o direito ao desenvolvimento cultural, sempre dentro de um território unido. Em última análise, este debate veio contribuir para a divisão entre mencheviques e bolcheviques em 1912 (Weill, 1995: 171). Estes últimos viriam mesmo a apoiar-se no problema das nacionalidades na luta contra os brancos (Resende, 2011).

O fim da Primeira Guerra Mundial trouxe o reconhecimento internacional das minorias étnicas graças aos vários movimentos nacionalistas surgidos por toda a Europa. Com a passagem do direito internacional clássico para o moderno (redução da importância do vínculo nacional para a aquisição de direitos) procurou-se construir regras que todos respeitassem para harmonizar a coexistência entre nações e grupos, criando-se legislação especial para as minorias nacionais. As intenções dos revolucionários estariam imbuídas deste espírito internacional de mudança de paradigma relativamente às nações sem Estado e ao centrar da importância nos indivíduos.

Com o fim da guerra civil na Rússia (1918-1921), o início da Nova Política Económica (NEP) e da URSS em 1922, o regime pôde, enfim, aplicar os princípios baseados no direito à autodeterminação, presente no dito decreto sobre as nacionalidades. Desde o início os bolcheviques rapidamente procuram demonstrar que são diferentes do regime anterior e da “prisão dos povos” até então imposta (D’Encausse, 1995). A sua orientação irá no sentido de libertar as 1020 etnias diferentes, tentando, ainda assim, mantê-los dentro da federação proclamada em 1922 (Resende, 2011).

A opção por um sistema administrativo de tipo federal era a única verdadeiramente viável na “nova Rússia” uma vez que assim se permitia a inclusão de vários povos dentro de um espaço territorial alargado. O federalismo deveria permitir a salvaguarda do território do império russo, enquanto teria também em conta a importância cultural de entidades mais pequenas (Kahn, 2001: 375). Para os revolucionários, a separação do país em nações não era o factor mais importante, uma vez que a verdadeira batalha era unir o proletariado contra as classes dominantes. Na opinião geral bolchevique, as repúblicas da federação deveriam ter um interesse natural em participar na construção do mundo livre de opressão, onde a cultura de todos os povos teria o mesmo valor. Os comunistas acreditavam que o nacionalismo tenderia a desaparecer com o final da história (Resende, 2011).

Na prática, o objectivo foi impor o igualitarismo ideológico (cautelosamente incluído na palavra “cultura”) e a unificação nacional através de uma nova legitimidade. Como é evidente, estes princípios são contraditórios: ou as políticas são feitas no sentido de conferir o mesmo valor a todas as culturas, ou então são orientadas para uma unificação nacional, posicionando o Estado soviético acima de todas as outras organizações administrativas.

Apesar dos “bons princípios” da revolução sobre as nacionalidades, a declaração unilateral de independência da Finlândia, Arménia e Ucrânia, a guerra civil e a posterior reorganização nacional, impediram a sua plena aplicação. Os sistemas não são feitos apenas por Constituições e estruturas legais. As práticas políticas têm consequências porventura mais importantes, assim como o próprio contexto histórico (Watts, 1998: 122). A herança imperial também pesou ao deixar uma estrutura administrativa

militarizada, um Governo autoritário e uma autorização intrínseca para este poder intervir militarmente em nome da integridade territorial. Por fim, mesmo com outro nome, os bolcheviques foram encarados pelas minorias como sendo o resultado de uma simples transição de poder entre a mesma elite e, portanto, a perpetuação da presença russa. O sistema soviético é imposto a todo o território, sem prestar especial atenção às especificidades de cada povo, contrariando os princípios do federalismo (Kahn, 2001: 375).

A intenção dos revolucionários foi modernizar o país para atingir o nível do resto da Europa sem, porém, cair num tipo de regime capitalista. O princípio base deste novo Estado era a existência de uma só comunidade: a soviética. Como em qualquer outra, ela deveria basear-se nos princípios da cooperação e amizade entre os povos. No centro não deveria estar apenas o povo russo, mas sim o conjunto de todos os povos da federação. A realidade do país era bastante desfasada da compreensão dos que os governavam porque a utopia socialista não se coadunava com as exigências autonomistas dos sujeitos da Federação. Os novos governantes tentavam impor a unidade nacional a quem desejava viver em contextos regionais separados, mais próximos de uma confederação ou mesmo independência.

A URSS era ao mesmo tempo três entidades diferentes: herdeira do Estado imperial russo; o conjunto de várias nações à procura de mais autonomia; e um novo Estado à procura da sua própria identidade. Este conflito foi parcialmente resolvido com o Tratado da União de 1922 (assinado entre a Rússia, Ucrânia, Bielorrússia e a então República da Transcaucásia) e a declaração do início do Estado federal, ou seja, a verdadeira fundação da URSS. Ao compreender as dinâmicas internas e querer aplicar

os princípios universalistas presentes na revolução de 1917, Lenine extingue os *Zemstvo* e concede vários graus de autonomia às diferentes divisões administrativas da Federação. Esta passou a estar dividida entre: Repúblicas Nacionais Federadas (com uma organização típica de um Estado soberano e uma representação central bastante importante); Repúblicas Autónomas (para as nações de menor importância populacional, mas com uma organização em forma de Estado também); e Regiões Autónomas/Oblasts Autónomos ou Distritos Nacionais/Okrugs Autónomos (para as minorias com importância cultural, mas cuja nacionalidade não estava definida) (D'Encausse, 1995)<sup>5</sup>. Porém, apenas as regiões com fronteira externa poderiam desejar tornar-se Repúblicas Autónomas e todas deveriam seguir o lema “nacionais na forma, mas socialistas no conteúdo”, indicando claramente a ordem de prioridades do novo Estado federal (Resende, 2011).

Esta hierarquia nova e complexa deveria ser coordenada desde a base até ao topo, semelhante à organização do partido, num federalismo de tipo assimétrico. Ronald Watts (1998: 123) recupera a definição que Tarlton teorizou em 1965 para explicar que “as diferenças na população e riqueza entre as unidades constituintes de sistemas federais inevitavelmente introduziram assimetria no poder político e influência das diferentes unidades”<sup>6</sup>. Assim, a importância dos vários sujeitos da Federação ficaria reconhecida em diversos graus de autonomia com repercussões sentidas até à actualidade.

---

<sup>5</sup> Ver anexo 2: mapa e tabela de comparação das Repúblicas Federais e principais populações presentes.

<sup>6</sup> Tradução livre do autor. No original “Differences in population and wealth among constituent units within federal systems have inevitably introduced asymmetry in the relative political power and influence of different units” (Watts, 1998: 123).

Graças a esta política de diferenciação, os quadros locais provinham normalmente da própria república. Se por um lado a criação destas “quotas” para nacionais permitiam uma maior autonomia local, por outro foram causa de corrupção, como veremos no capítulo III. Contudo, a inscrição e separação de poderes criadas e inscritas na Constituição Federal adoptada em 1924 foram um avanço importante para o federalismo russo. A consagração da assimetria federal na Constituição seria o único modo para reduzir a importância de impulsos nacionalistas mais fortes (Watts, 1998: 123). Assim, o problema não foi colocado pela nova legislação, mas sim pelo próprio princípio base da organização e pensamento soviético. Indexar o Partido Comunista ao Estado levou à confusão entre as duas estruturas e, em última análise, ao desrespeito e contorno da lei de base. O parlamento, que deveria estar subjugado à Constituição (Kahn, 2001: 375), estava sobretudo dependente das orientações do Partido Comunista reduzindo a sua utilidade como órgão democrático de representação popular. Além disso, o federalismo implicava a descentralização do poder desde o centro até à periferia. Para isso era necessário reconhecer-se a subsidiariedade dos sujeitos da Federação, garantindo através da Constituição que as responsabilidades deveriam ser atribuídas à primeira entidade possível, partindo da base para o topo da pirâmide do poder (Watts, 1998: 124). A indexação do sistema ao Partido Comunista dificultou a aplicação de princípios que se revelariam fundamentais ao próprio Estado.

Os primeiros anos da NEP mudaram as dinâmicas da organização administrativa criada em 1922. Se por um lado a administração local deveria ser ocupada pelos nacionais das repúblicas, por outro os critérios de acesso eram demasiado difíceis, deixando aos soviéticos o poder de escolher apenas quem fosse favorável ao regime. Moscovo acabaria mesmo por criar comités locais como o Kavkom (Comité do Cáucaso) ou o



Muskom (Comité Muçulmano) com o intuito de enquadrar as solidariedades regionais no partido (Ferro, 1995: 160). Esta revalorização das culturas nacionais acabou por ajudar à sua sobrevivência, mesmo que controladas pelo Estado. As divisões administrativas permitiram que algumas Repúblicas ganhassem um conjunto de funções paralelas ao Estado sobretudo no quadro do Conselho da Federação. Neste fórum as realidades nacionais foram fortemente incentivadas e as elites nacionais foram treinadas para assumir o poder local (Resende, 2011).

Para completar a revolução foi necessário recuperar os territórios entretanto tornados independentes – Ucrânia, Arménia e Geórgia –, tarefa concretizada entre 1923 e 1924. A anexação de novos territórios foi facilitada pelo próprio federalismo, uma vez que neste sistema a inclusão de novos povos não pressupõe a anulação da sua cultura (Kahn, 2001: 375). A estratégia foi simples: nestes Estados sem estruturas administrativas e com uma realidade ainda demasiado ligada à soviética, bastou ocupar o território, privá-los de uma política externa independente e forças militares autónomas e ainda eliminar os opositores ao regime soviético (Ferro, 1995: 161). A campanha teve bastante sucesso. O Império existente antes da I Guerra Mundial estava quase restaurado, com a excepção da Finlândia que conseguiu manter a sua independência.

A forte presença da utopia revolucionária acabou por levar a excessos perante as minorias da Federação, sobretudo para as consideradas como mais ameaçadoras (Resende, 2011). Se por um lado é verdade que o programa nacional dos primórdios da URSS promovia a diversidade linguística, por outro era bastante exagerado nas suas formas de aplicação ao exigir uma língua própria para cada nação. Um exemplo flagrante é o Bielorrusso: com um território povoado maioritariamente por russófonos,

não existia uma verdadeira língua nacional, pelo menos escrita. Ainda assim, para poder respeitar o plano central, foi imposta aos bielorrussos uma língua pouco falada, pelo menos nos locais mais urbanizados (D'Encausse, 1995). Por fim, a população viu-se obrigada a voltar à escola exclusivamente para a aprender. A medida do Soviete Supremo acabava por se tornar mais um peso para os cidadãos. A certa altura vivia-se uma situação no mínimo caricata no Império: enquanto certas minorias protestavam por não se poderem exprimir na sua língua, outras faziam-no por terem de aprender uma língua nova além do russo (Gjidara, 1991: 121). A questão linguística é fundamental para o bom funcionamento de uma federação. Porém, apesar dos esforços de criação de alfabetos e línguas escritas (Resende, 2011), o “direito à língua” foi dos menos bem tratados na história soviética.

Um último aspecto negativo das novas políticas, pelo menos do ponto de vista das populações, foi a destruição de alguns sonhos nacionalistas que uniam várias repúblicas. Após várias décadas, em algumas regiões como na Ásia Central ou no Cáucaso, os pan-movimentos procuraram reunir povos com características comuns em torno de um mesmo movimento independentista com o objectivo de ganhar força pela quantidade. Nesse sentido, uma uniformização linguística já havia sido colocada em prática com bastante esforço dos líderes regionais, e com a colaboração de chefes tribais. Como é evidente, as novas políticas linguísticas soviéticas não permitiam que várias repúblicas tivessem uma mesma língua inviabilizando a sua existência (D'Encausse, 1995).

O Tratado de 1922 e a Constituição de 1924 seriam assim ambíguos para as minorias da URSS: ao mesmo tempo que lhes garantiam o direito a uma cultura e a uma língua própria, destruíam as suas aspirações pan-nacionais. O panturquismo na Ásia Central ou

o panislamismo no Cáucaso são disso exemplo. Ao contrário do esperado por Moscovo, os nacionalismos ganharam mais força nas políticas que teoricamente os tornavam mais inúteis aos olhos das populações. Alguns movimentos nacionais conseguiram mesmo desenvolver-se, nomeadamente no Cáucaso e Ásia Central, deixando vislumbrar um resultado sobretudo negativo das políticas culturais soviéticas. Ainda assim, é preciso recordar que para Lenine as massas ganhavam-se pela educação e não pela força. O sucesso das suas políticas fez-se precisamente no facto de conseguir implementar nas mentalidades nacionais a necessidade da união do proletariado contra a opressão capitalista, inculcando-lhes os princípios do comunismo (Morel-Besnaïnou, s. d.).

## **b) O pragmatismo de Estaline.**

A chegada ao poder de Josef Estaline (1878-1953) muda a orientação de fundo da organização política da URSS. As línguas nacionais não seriam mais que um modo simples para a promoção dos valores soviéticos e do socialismo. Mais pragmático que o seu antecessor, Estaline passa por cima da necessidade de ensinar o internacionalismo e inicia uma política de sovietação forçada. Uma das primeiras medidas foi sedentarizar os povos nómadas, garantindo assim um melhor controlo sobre as suas actividades. De seguida elimina as elites nacionais com vista a criar um novo grupo dominante, desta vez ainda mais “solidário” com o Estado central. Os quadros das repúblicas federais foram progressivamente ocupados por russos, dando menor relevo ao objectivo leninista de descentralização (Ferro, 1995: 161). Este foi o período de nova centralização mais forte vivido durante a URSS.

Para as minorias nacionais, a sovietação foi sentida como a russificação sofrida durante o império, embora numa versão mais dura devido às políticas de força estalinistas. Com o passar do tempo os não russos tornaram-se raros na estrutura administrativa. Um indicador desta dinâmica de separação de culturas é, por exemplo, a redução de casamentos mistos entre as repúblicas muçulmanas. Como reacção à situação, os povos bálticos começaram a recusar falar em russo (*idem*).

A adopção de uma nova Constituição federal em 1936 veio institucionalizar uma série de práticas que se vinham adoptando desde a entrada de Estaline no poder, sobretudo a redução de alguns direitos adquiridos. O Soviete Supremo da União Soviética dividia-se agora no Soviete da União – câmara baixa com um deputado para cada 300 mil

habitantes e no Soviete das Nacionalidades. Este era constituído por 32 deputados por cada República Federada, onze de cada República Autónoma, cinco de cada Oblast Autónomo e um de cada Okrug Autónomo. Assim, cada sujeito da nação era igualmente representado dentro do seu grupo organizacional, independentemente da extensão de território (Lentini, 1991: 83).

A organização em pirâmide e em Repúblicas Federais manteve-se, mas a importância das restantes divisões administrativas foi fortemente reduzida. Estas são encaixadas dentro das Repúblicas Federais, restringindo a sua capacidade de acção. Esta nova organização territorial ficaria registada entre artigos 22º e 29º (Constituição da URSS, 1936). Contudo, antes de atribuir territórios a cada República Federal, Estaline faz uma salvaguarda importante no artigo 21º: “É estabelecida uma cidadania única para todos os cidadãos da URSS. Cada cidadão de uma República da União é um cidadão da URSS” (Constituição da URSS, 1936). Assim ficaria garantida a presença do Estado central na vida de cada indivíduo.

Na teoria, Estaline cria mais unidade dentro das Repúblicas Federais sem ter em conta os direitos de autonomia dos restantes territórios. De facto, é bastante importante para o funcionamento do federalismo que o poder vertical seja forte (Chirikova e Lapina, 2001: 393). Contudo, os anos trinta terminam com o desenvolvimento de um forte sentimento nacionalista nestas repúblicas e com o aumento da importância de guerrilhas devido às acções de Estaline contra vários grupos nacionais, como veremos com maior detalhe.

A II Guerra Mundial (1939-1945) permitiu a recuperação de antigos e conquista de novos territórios para a Federação. A Ucrânia Ocidental, até então denominada de

Polónia Oriental, é anexada à URSS e integrada nas Repúblicas Socialistas Soviéticas da Ucrânia e Bielorrússia, tal como previamente acordado no Pacto Molotov-Ribbentrop. A Polónia torna-se um país do Pacto de Varsóvia e sofre uma limpeza étnica: milhares de ucranianos e alemães são expulsos e os polacos no estrangeiro são forçados a regressar ao país de origem. A criação dessa aliança militar, em 1955, permitiu à URSS criar uma zona tampão na Europa, envolvendo as suas Repúblicas Federais, e alargar a sua influência além-fronteiras. Por fim, a Lituânia é anexada em 1940 (Resende, 2011)

O conflito também teve fortes impactos internos, fazendo novamente mudar a forma de ver as minorias nacionais. Estaline compreendeu que o modelo implementado era demasiado fraco e não promovia o desenvolvimento de um sentimento soviético comum. Como acção simbólica, acusa seis nações – as do continente europeu: Lituânia, Letónia, Estónia, Ucrânia, Moldova e Bielorrússia – de crime colectivo por não terem resistido à invasão alemã e impede-as de terem representação no Soviete das Nacionalidades durante dez anos. Com esta acção, Estaline procurou enviar uma mensagem clara a algumas das repúblicas com movimentos separatistas mais importantes no seio da URSS (D’Encausse, 1995). A guerra trouxe também a adesão à Federação da República Autónoma de Tuva, na região da Sibéria, em 1944<sup>7</sup>.

Em 1945 a “Federação das desigualdades” pretendida por Estaline torna-se praticamente oficial. O cirílico é imposto a todo o território com o objectivo de aproximar as diferentes línguas, pelo menos a nível escrito. Em seguida, a história é reescrita para alterar a conotação negativa da colonização efectuada pelo império: é a rejeição da

---

<sup>7</sup> Ainda hoje e devido às condições então negociadas, esta é o único sujeito da Federação com a possibilidade de secessão garantida pela Constituição.

“prisão dos povos”. A nova versão informava os soviéticos que ao terem passado pelo processo de russificação, os povos ocupados tinham tido a oportunidade de escapar ao capitalismo selvagem e passar directamente ao estado mais avançado da humanidade, ou seja, o socialismo (*idem*). Estaline agiu como muitos outros líderes totalitários apagando e reescrevendo a história como mais conveniente. Estes dirigentes tentam muitas vezes que a verdade se torne tabu ao incutir nas populações a necessidade de se virar a página e seguir em frente. Na verdade, esta amnésia forçada é uma das principais causas da repetição da história, sendo por isso extremamente negativa (Filipe, 2009). No fim do regime, esta alteração forçada dos factos teria impactos bastante importantes, como veremos.

A um outro nível, as várias populações também beneficiaram ao passar do “poder dos deuses” ao poder prático, material e organizado, caracterizador da URSS. Estaline acreditava que as nacionalidades eram formadas por etnias arcaicas e sem uma cultura civilizada (Jaffrelot, 1995: 71). O problema que opunha a nação a grupos foi “resolvido” por teóricos soviéticos como Shirokogoroff, defensor da *narodnost*, a preservação dos valores nacionais russos. Esta teoria serviu de base às investigações antropológicas soviéticas que procuravam provar a superioridade dos valores e alimentavam a já instituída exclusão dos *inorodtsy*, os estrangeiros ou não-russos dentro da URSS. As etnias eram assim detentoras de culturas inferiores, não merecedoras da atenção da nação superior (Amselle, 1995: 153).

Em suma, a nova ideologia da URSS era bastante simples: havia melhores e piores repúblicas, das quais a russa era a melhor. Como referiu Mir Jafar Abbas Oglu Baghirov (1896-1956), líder da República Socialista Soviética do Azerbaijão, “A força que une e

guia os povos do nosso país é o nosso velho irmão, o grande povo russo. As suas virtudes merecem a confiança, o respeito e o amor de todos os outros povos” (D’Encausse, 1995). Ao contrário do Império Russo, a URSS conseguiu atingir verdadeiras características imperiais ao ser governada por um “povo superior”, guia das restantes nações. As políticas culturais de Estaline acabariam por danificar a unidade e as alianças tradicionais entre algumas minorias, etnias e comunidades, criando graves sequelas na sua memória colectiva. Com as deslocalizações e desorganizações familiares, os movimentos independentistas acabaram por perder uma parte importante da sua força (Urjewicz, 1995: 123).



### c) Os anos de estagnação

A morte de Estaline em 1953 corresponde a uma viragem na história da URSS e até mesmo mundial. A orientação soviética muda sobretudo com o XX Congresso do Partido Comunista em 1956 onde os crimes estalinistas são denunciados pelo novo presidente, Nikita Khrushchov (1894-1971). Nesse discurso culto ao líder é ridicularizado com veemência: “Este livro [a biografia de Estaline] é a expressão da mais inútil do lisonjeio, um exemplo de como tornar um homem num deus, de o transformar num sábio infalível, «o grande líder», «estratega sublime de todos os tempos e nações»” (Excertos do discurso de Nikita Khrushchov, 1956). Com estas palavras o novo presidente deixava bem claro que a orientação da URSS iria mudar radicalmente.

Alguns anos depois o líder anuncia a chegada do comunismo no sentido de impor novamente no país o paradigma do igualitarismo cultural. Perante este facto, as identidades nacionais não poderiam ter a mesma importância, mesmo entre quem lutava por elas. Khrushchov defendia que as várias populações tinham passado por três etapas: o igualitarismo (reconhecimento de uma consciência e cultura nacional); o progresso cultural que aproxima os povos (todos bilingues já que o russo se havia tornado a segunda língua); e, a etapa que então deveria começar, a marcha em direcção ao comunismo, tendo como resultado final a fusão entre todas as nações (D’Encausse, 1995). Uma nova comunidade humana deveria nascer baseada na igualdade efectiva entre todos os seus componentes. Uma nova constituição deveria ser aprovada, de forma a reflectir a nova realidade.

A população favorecia um Estado mais interventivo e maior segurança e igualdade económicas. A isso deve-se o facto de esta época ser ainda de forte industrialização, período ao qual estão por norma associados estes valores (Inglehart e Welzel, 2010: 556). A mentalidade nacional russa tem um peso relevante, na medida em que realça a importância dos direitos colectivos (em detrimento dos individuais) e para os quais um Estado centralizador é essencial. Apesar de o poder ser então ocupado por uma nova geração, o problema base do federalismo soviético permaneceu o mesmo: são os indivíduos que devem funcionar para o sistema e não o contrário. Como nos diz Marc Gjidara (1991: 122), “Se na Europa Ocidental o Estado pré-existiu e precedeu a nação, a Este o Estado procurou sobretudo contradizer em vez de confirmar as solidariedades nacionais”.

Este federalismo atípico tinha também como problema o facto de se basear na doutrina do centralismo democrático, ou seja, cada corpo político deveria responder ao seu eleitorado, mas também à hierarquia do partido. A acção dos eleitos era condicionada pelo centralismo do Estado no partido. Este tipo de subordinação vertical (no Partido Comunista) e horizontal (ao nível dos cidadãos da região) atrofiou o desenvolvimento do federalismo (Kahn, 2001: 376-377) desde a Constituição de 1924, como vimos. Ora, por definição, num sistema federal, o Estado (e muito menos um partido político) não pode interferir nos assuntos internos aos sujeitos da Federação, tal como previamente acordado na Constituição (Bednar, 2005: 191), sendo impossível a existência de um centralismo ideológico-partidário.

O efeito na identidade individual e colectiva foi evidente e fez-se notar bastante durante os Governos de Khrushchov e do neo-estalinista Leonid Brejnev (1906-1982). Este

período ficou conhecido como tendo sido de “estagnação”, tanto porque os movimentos nacionais acalmaram e conformaram-se com a presença russa e o sistema federal, como porque a situação económica da Federação conheceu uma recessão profunda de onde não voltaria a sair. A ideia de união defendida por Khrushchov demonstra um fraco conhecimento da verdadeira realidade. Marc Gjidara (1991: 122) conclui afirmando que “falar de união nacional acerca da URSS (...) não tem qualquer sentido, visto não ter havido nem união, nem nação”.

Porém, Khrushchov tomou uma atitude importante ao denunciar os crimes que Estaline cometera contra as nacionalidades. Como vimos, a verdade histórica tem um papel reconciliador bastante importante e por isso essencial à aceitação de todas as partes da coexistência em federalismo. A memória colectiva tem um peso bastante grande e por isso recordar e reviver situações limite traz aos grupos uma sensação desconfortável de ódio e revolta. Não obstante, o reconhecer pelo culpado das dificuldades que estes povos passaram teve um valor terapêutico de reconciliação com o passado, permitindo perdoar e concentrar no futuro. Porém, como veremos, mesmo que um indivíduo perdoe interiormente o sofrimento passado, a sociedade demora gerações a concretizar essa transformação (Filipe, 2009). Ainda assim, se os líderes da URSS tivessem mantido o tipo de políticas levadas a cabo por Estaline, dificilmente este período teria sido de estagnação. Num sistema federal como o soviético, onde várias etnias partilhavam um mesmo espaço, seria impossível manter a realidade anterior.

A chegada ao poder de Leonid Brejnev em 1977 coincidiu com a aprovação de uma nova Constituição, declarando a chegada da humanidade a um novo patamar: o *homo sovieticus* (Constituição da URSS, 1977) onde a fraternidade entre os trabalhadores era

mais forte e importante que as diferenças nacionais. Nas novas leis deste “Estado Soviético Federal Unido”, assim denominado, as divisões territoriais foram repostas como no início. Mais uma vez, os territórios e a administração da União Soviética foram alterados unilateralmente e sem o consentimento de todos os sujeitos da Federação. Como nos diz Jeff Kahn (2001: 376), “um consenso sobre o valor inerente ao projecto federal é crucial para o seu sucesso”<sup>8</sup> e, portanto, um sistema de tipo federal só pode funcionar se todas as partes concordarem e respeitarem todos os parâmetros. A Constituição de 1977, a quarta do período soviético, acabaria por falhar num dos princípios mais básicos ao federalismo e prolongaria a indexação do Partido Comunista ao Estado. Assim, e como veremos, também não seria esta Constituição a resolver os problemas relacionados com as relações entre a periferia e o Estado central.

No entanto, a lógica não era a mesma de Lenine. Tais divisões só deveriam existir para melhor administrar o território do “povo soviético”, cujos sentimentos nacionais estavam exclusivamente ligados à URSS. O exército, cujo serviço era “um dever e uma honra do cidadão soviético” (Constituição da URSS, 1977), era um veículo fundamental da sovietação. Muitas vezes era através dele que se ensinavam os valores marxistas, assim como todos os símbolos soviéticos, como a bandeira e o hino, sendo a língua russa a única autorizada. O hino da URSS era mesmo objecto de uma grande descrição no capítulo VIII da Constituição de 1977.

A nível de unidade interna, Brejnev teve uma preocupação especial com os Partidos Comunistas das Repúblicas Federais, cujo funcionamento era de certa forma autónomo embora fortemente ligado ao do Partido Comunista da URSS. O pagamento de

---

<sup>8</sup> Tradução livre do autor. No original “A consensus on the inherent value of the federal project is crucial for its success.” (Kahn, 2001: 376).

indenizações a uma grande parte e mesmo a elites regionais levou ao aumento do reconhecimento e legitimidade do partido central. Esta medida destinava-se mais a manter a estagnação que a operar alguma mudança de fundo (Resende, 2011).

Em última análise, os anos de estagnação serviram sobretudo para dar tempo aos movimentos independentistas para se reorganizarem após os estragos feitos pelo regime estalinista. Entre 1956 e 1959, nos primeiros anos do mandato de Khrushchov, o número de tensões registadas aumentou exponencialmente. Mesmo os próprios soviéticos sentiram a necessidade de por em causa o estalinismo. No início dos anos setenta a consciência nacional muçulmana volta a ganhar expressão, sobretudo como forma de solidariedade aos afegãos invadidos pela URSS em 1979 (D'Encausse, 1995).

Nenhuma das Constituições soviéticas conseguiu resolver o problema das minorias. Quanto mais liberdades fossem dadas, maior seria a capacidade de desenvolvimento dos movimentos nacionalistas. Quanto mais duras fossem as medidas adoptadas, maiores seriam os motivos das populações para agirem e aspirarem à sua autodeterminação. Uma aparente solução chega com Mikhail Gorbachev, último líder soviético e no poder a partir de 1985.

### **III. Federalismo de transição**

#### **a) Da URSS à Federação Russa: a independência das Repúblicas Federadas e o debate sobre o novo sistema administrativo a adoptar.**

Como vimos no capítulo anterior, a URSS não cumpria muitas das premissas do quadro teórico do federalismo, analisadas na introdução. Quando o sistema adquire ambiguidades e transposições de limites de poder, a tendência é desmoronar-se a partir de dentro. As Constituições soviéticas procuraram resolver sem sucesso o problema das minorias nacionais e a gestão do seu poder dentro de um quadro federal.

É necessário recordar que a relação entre o poder local e o poder central tem de ser muito bem estabelecida num sistema político de tipo federal. Os limites do poder de cada um têm de estar bem definidos numa Constituição ratificada por todas as partes. Nesta separação, o poder central deve gerir o mercado interno da federação, mas não pode ter a autoridade de alterar unilateralmente a política interna de cada membro. Os componentes da federação devem gerir livremente os seus recursos económicos, ou pelo menos ter uma palavra forte sobre a sua utilização. Deve existir, portanto, uma compreensão mútua do papel de cada um a fim de permitir o funcionamento do sistema (Wibbels, 2006).

Com a chegada ao poder de Mikhail Sergueievitch Gorbatchov em 1985, procurou-se dar início a um conjunto de reformas a fim de criar um verdadeiro quadro federal (ou mesmo confederal) na URSS. Na época existiam três tipos de repúblicas na federação. Num primeiro grupo incluíam-se as repúblicas praticamente assimiladas pela cultura russa, normalmente compostas por tribos sem grande expressão. Era também o caso da

Bielorrússia cujo movimento nacional havia perdido força devido à russificação intensa. O segundo grupo era composto por repúblicas aparentemente condenadas à extinção, sobretudo devido a uma fraca natalidade, apesar da sua forte consciência nacional. Tal era o caso dos povos bálticos, cada vez mais afectados pela forte imigração russa. A partir dos anos oitenta, a reacção foi uma luta pela sobrevivência que, em última análise, despoletou os movimentos independentistas. O terceiro grupo era constituído por nações que tinham uma forte consciência nacional, mas também um crescimento populacional importante. É aqui que se inclui a Ucrânia e os países do Cáucaso e da Ásia Central (consideradas regiões culturais), sobretudo com povos como os do Uzbequistão e Tajiquistão (D'Encausse, 1995).

O discurso de Gorbatchov no XXVII Congresso do Partido Comunista da URSS parece revelar algum desconhecimento da existência destas dinâmicas já que retoma o conceito de *homo sovieticus* introduzido por Brejnev. Contudo, uma análise mais cuidada das verdadeiras intenções deste discurso faz-nos compreender que o Comité Central já havia delineado uma estratégia: a *Perestroika* (reestruturação) e *Glasnost* (transparência). Ao longo deste capítulo abordaremos este tema com mais detalhe.

Apesar dos sentimentos nacionais, a verdade é que era muito mais simples para as repúblicas ficar na Federação e “alimentar-se” do capital soviético. A independência tinha um custo que as elites políticas não pretendiam assumir. Gorbatchov apercebeu-se rapidamente da existência deste sistema e denuncia a corrupção entre as elites locais, assim como o que ele apelidaria de “localismo dos quadros”, onde cada sujeito da Federação deveria ser administrado por naturais da região, resultado das políticas de nacionalização da administração local levadas a cabo por Lenine. No mesmo

Congresso, em 1986, denuncia o “departamentalismo, localismo, trabalho em papel e outras práticas burocráticas são um grande obstáculo ao que é novo e progressivo. [...] O Comité Central vai decididamente eliminar todos os obstáculos à aceleração do progresso sócio-económico” (Discurso de Gorbatchov no XXVII Congresso). A distribuição do poder acabou por se fazer sempre entre os mesmos grupos, impedindo o justo acesso aos quadros por outros nacionais da União. A corrupção periférica estava a destruir a coesão nacional a partir do interior. As velhas estruturas do poder soviético não correspondiam à visão do novo presidente, mais preocupado com o desenvolvimento económico.

A verdade é que ao longo de sete décadas o Estado federal havia formado uma integração económica bastante forte entre os seus membros e, como tal, o custo de separação para uma região tornava-se demasiado elevado. A interdependência entre regiões é uma das primeiras causas para a formação e uma das maiores garantias à sobrevivência de sistemas políticos de tipo federal (Chirikova e Lapina, 2001: 390). Apenas as regiões com motivações nacionais tinham a força para avançar.

Convém não esquecer que segundo a Constituição de 1977, todos os cidadãos tinham em primeiro lugar a nacionalidade soviética (art.º 33) e apenas depois a nacionalidade da respectiva região. Além disso, tinham o dever de “reforçar a amizade das nações e das nacionalidades do Estado Soviético multinacional” (Constituição da URSS, 1977). Por fim, a intenção do discurso de Gorbatchov era erradicar as práticas que localizavam o acesso ao poder numa União que se queria solidária e igualitária. Foi nesse contexto que procurou colocar em prática um programa para tornar a URSS num verdadeiro sistema político unido em federalismo e não apenas um desagregado de entidades onde



o centro alimentava a periferia com o seu trabalho. Para isso, era necessário reestruturar toda a administração da URSS e conferir maior transparência às suas práticas internas. Uma das equações que Gorbatchov ponderou foi a extinção das Repúblicas Federais como entidades superiores e a criação de um federalismo menos assimétrico (Kahn, 2001: 277). Porém, a reacção regional à aplicação da *Perestroika* e *Glasnost* impediu qualquer outra reforma profunda.

Os efeitos fizeram-se sentir muito rapidamente. Em Dezembro de 1986 várias manifestações em Alma-Ata (Cazaquistão) tiveram pela primeira vez como palavras de ordem “o Cazaquistão aos cazaques”. Em Janeiro de 1988 começou uma guerra entre a Arménia e o Azerbaijão devido a uma disputa pela região do Nagorno-Karabakh, administrada por azeris, mas povoada maioritariamente por arménios. No mesmo ano, uma manifestação pacífica em Tbilissi foi interrompida pelo exército soviético<sup>9</sup>. Durante 1989 os povos do Báltico construíram o seu caminho para a autonomia total, seguindo-lhes outras repúblicas. As denúncias de Gorbatchov em 1985 tiveram consequências profundas na mentalidade já frágil das Repúblicas Federais. A organização soviética viu-se forçada a adoptar várias reformas para evitar o total desmembramento da União e manter a integridade territorial (D’Encausse, 1995).

O problema das três repúblicas do Cáucaso do Sul era o mais complicado<sup>10</sup>. Na Arménia a utopia nacional pretende recuperar os territórios perdidos para os turcomanos no século XI na região do Nagorno-Karabakh. Desde 1987 que se realizavam várias manifestações contra a “ocupação” azeri, culminando em guerra aberta. Em dois anos, cerca de 200 mil azeris fugiram da região, enquanto 300 mil arménios deixaram o

---

<sup>9</sup> Esta acção provocou uma reacção em cadeia que levaria à independência da Geórgia alguns anos depois em 1991.

<sup>10</sup> Ver anexo 3: mapa com os grupos étnico-linguísticos na região do Cáucaso.

Azerbaijão (Urjewicz, 1995: 124). Moscovo já não tinha a capacidade de garantir a segurança nas suas próprias regiões, falhando numa das principais funções do Estado. Era já um centro ausente para as populações mais distantes. Na verdade, esta questão há muito que estava “adormecida” na região – foi a *Perestroika* e a possibilidade de independência que fez os arménios partir para o campo de batalha. Para o Azerbaijão, cuja cultura é uma mistura complicada entre influências turcas e persas, a região era habitada por azeris desde sempre e portanto a sua soberania no território era indiscutível. O conflito era inevitável.

No que diz respeito à Geórgia, os líderes nacionais não conseguiram esconder um forte paradoxo: por um lado, defendiam o direito dos povos a dispor de si mesmos mas, por outro, lado procuravam controlar as revoltas na Ossétia e na Abcázia, considerados territórios nacionais desde sempre. As tensões entre Moscovo e a República Federal complicaram-se e alimentaram a tensão na região. O resultado prático reflectiu-se nos 200 mil georgianos expulsos da Abcázia. Os problemas também se criaram com as repúblicas vizinhas, uma vez que muitos azeris ocupavam terras agrícolas georgianas: num território tão montanhoso a terra tem um valor demasiado alto para se partilhar com outros povos (Urjewicz, 1995: 122).

Moscovo reagiu com veemência a 24 de Outubro de 1990: o Soviete Supremo adoptou uma resolução confirmando a supremacia da lei federal sobre a lei das repúblicas. Como vimos, a separação das funções de cada elemento é um dos critérios essenciais para o funcionamento de uma federação (Bednar, 2005: 191). Não obstante as boas intenções desta medida, Moscovo já não tinha o reconhecimento das restantes Repúblicas Federais, tornando-se impossível aplicar a lei nacional. Além disso, algumas já haviam

mesmo proclamado a sua independência unilateral, incluindo a própria República Socialista Federativa Soviética da Rússia (RSFSR) a 11 de Junho (D'Encausse, 1991).

Esta república possuía um quadro complexo por incluir um sistema federal por si só, tornando a URSS, além de assimétrica, numa Federação multinível. Estes federalismos são constituídos por federações encaixadas em federações, alterando o funcionamento de ambas. São úteis porque aumentam ao máximo as preferências dos cidadãos através de vários níveis de organização, cada um com responsabilidades diferentes (Watts, 1998: 127). Desta forma, era permitido aos russos possuírem um vasto território com um sistema próprio e também assimétrico, sempre no quadro geral da Federação Soviética.

Não obstante, a população russa sentia que tinha sido fortemente prejudicada pela URSS e considerava que o seu desenvolvimento tinha sido comprometido em detrimento das restantes repúblicas. Para algumas correntes, a Rússia poderia ter-se desenvolvido mais se tivesse mantido a estrutura existente anterior à Revolução Bolchevique de 1917. Prova da disparidade de representação era simplesmente o facto de todas as Repúblicas Federais possuírem um Partido Comunista próprio excepto a RSFSR. Este acabou por ser fundado em 1990 com um papel de oposição interna ao partido nacional (Resende, 2011).

Do ponto de vista económico, a *Perestroika* e a *Glasnost* conseguiram evidenciar precisamente essa disparidade. Entre os russos surgiam sinais de mudança e exigências por mais liberalismo social, como a liberdade de expressão, embora sempre reprimidos pelo Estado. Em conjunto estes factores levaram a uma deterioração da economia nacional (Inglehart e Welzel, 2010: 552), já iniciada devido ao período de estagnação.

No dia seguinte, a 12 de Junho, o Congresso dos Deputados do Povo da recém-independente RSFSR apresenta a “Declaração sobre a soberania”, confirmando através do seu artigo 9º o direito de todas as outras Repúblicas Federais à secessão (Kahn, 2001: 377).

No que diz respeito às estruturas internas à RSFSR, as Repúblicas Socialistas Soviéticas Autónomas (RSSA), Boris Ieltsin, representante e símbolo da oposição interna no Partido Comunista da URSS, compreende que tem de procurar garantir a independência interdependente e conferir mais poderes aos líderes regionais. Cada república deve ter autonomia decisória, sendo que a estrutura económica e política deve ser partilhada para interesse geral. É nesse contexto que no Tartaristão é exclamada a famosa frase “tenham tanta soberania quanto a que conseguirem engolir” (Kahn, 2001: 377), num esforço exaltado para conseguir o apoio das repúblicas. Lançados pelo repto, os dirigentes das RSSA criam um sistema presidencial com eleição directa em cada região. O aparelho do Estado é reestruturado e as legislaturas regionais são dissolvidas em 1990.

Porém, o debate instalou-se: quem deveria ganhar autonomia? Todas as divisões administrativas ou apenas as RSSA? A declaração que Ieltsin havia feito no Tartaristão desencadeou um período crucial para a construção da Federação Russa e que ficaria conhecido como “Parada das soberanias” (Kahn, 1991: 377). Através da dinâmica geral de independências das Repúblicas Federais, algumas RSSA também ameaçaram ou declararam a sua independência, como o Bascortostão ou o Tartaristão, agravando a situação geral. Contudo, enquanto para uns o interesse era o reconhecimento da autonomia do seu povo, para outros a luta destinava-se a ganhar o controlo sobre os recursos naturais (D’Encausse, 1991). Não obstante a divergência das intenções, a maior

parte das RSSA reivindicaram apenas a sua soberania no quadro de uma nova Federação proveniente da RSFSR, onde lhes fosse reconhecida uma cidadania, direito à língua e soberania sobre os seus recursos naturais (Kahn, 2001: 378).

A República Autónoma do Bascortostão lançou ameaças sobre retirar-se das negociações para a construção da Federação Russa caso as suas exigências por mais autonomia não fossem tomadas em consideração. A sua posição abriu o precedente que levaria à assinatura de vários tratados bilaterais e paralelos à futura Constituição federal, como veremos adiante. Em Agosto de 1990, o povo tártaro proclama a sua independência e funda o Tartaristão (Lapidus, 2001: 348), com uma população de dois milhões. Foi preciso uma série de negociações e acordos paralelos para os levar a reentrar na RSFSR. No entanto, o exemplo já havia sido dado a outros grupos. O movimento tártaro acordou o sentimento de unidade islâmica, levando à formação de vários centros nacionais islâmicos no seio da República Russa, sobretudo no Cáucaso do Norte (Gjidara, 1991: 123).

Logo de seguida foi a vez de os chechenos criticarem a presença de russos no seu território. Em Novembro de 1991 proclamam a República Chechena com cerca de um milhão de habitantes, de orientação islâmica e com o apoio do Irão. Em alguns meses, várias Repúblicas Autónomas, sobretudo aquelas com mais recursos naturais, reclamam por mais autonomia e até mesmo a independência. O efeito dominó que Moscovo temia estava a concretizar-se (Kipp, 2005: 207). Nesta época surgiu mesmo o receio de ver a Rússia mergulhada no caos dos principados da era medieval: recheada de conflitos e dividida em pequenas regiões (Lapidus, 2001: 350). O “direito a dispor de si mesmas” estava associado à partilha do poder e dos recursos no seu território. As riquezas

naturais foram das principais razões que levaram ao despoletar de movimentos separatistas (Chemillier-Gendreau, 1995: 151). Com um pouco de estoicismo, o Governo de transição na RSFSR conseguiu manter a sua integridade territorial. Apesar de tudo, a maior parte dos 97 grupos nacionais ou étnicos identificados na Rússia não teve grande reacção à desintegração da URSS. Para isso muito contribuiu o facto de Ieltsin encarar a Rússia como o lugar para todos os russófonos (Sung, 2001: 364).

Gorbatchov defendia o direito à autodeterminação dos povos. A contradição aparente era na verdade bastante pertinente, uma vez que se destinava a enfraquecer as repúblicas separatistas desde o seu interior. Esse foi o caso da Geórgia, cujas regiões da Abcázia e da Ossétia do Sul procuravam a sua própria independência. Ieltsin, apoiado pelos líderes autoproclamados das repúblicas, defendia a independência de todas as unidades politicamente organizadas. Uma URSS quase “morta” não poderia ter o direito de decidir o destino de cada república. Após a vaga de independências, competia a cada unidade decidir o destino das suas próprias minorias internas (D’Encausse, 1991).

Três soluções foram apresentadas e debatidas na tentativa de resolver a aparente eminência de uma guerra civil. A primeira, proposta por Gorbatchov, defendia a criação de um poder central forte rodeado de repúblicas fortes, no quadro de uma verdadeira federação. O presidente da URSS mantinha-se coerente desde a sua tomada de posse. A segunda solução foi apresentada por Boris Ieltsin e previa a criação de uma confederação entre todas as repúblicas, permitindo uma autonomia muito alargada a cada nacionalidade. É, portanto, uma proposta contrária à de Gorbatchov: centro fraco, repúblicas fortes – os Governos centrais das confederações têm, por norma, fracos poderes fiscais e políticos (Watts, 1998: 121). Uma Constituição seria escrita tal como

na opção federal, mas o documento seria apenas um guia para as leis das repúblicas que, por sua vez, poderiam escolher quais adoptar (Kahn, 2001: 375). Finalmente, a terceira solução foi a defendida pelos Estados Bálticos: a independência total de todas as unidades orgânicas da URSS.

A sociedade soviética estava totalmente dividida e numa convulsão em muitos aspectos comparável à de 1917. A 23 de Novembro de 1990 Gorbatchov conclui um acordo para regular a situação. Apesar de conter grandes avanços em relação aos documentos anteriores (ausência da palavra socialismo, sinais de modernidade, entre outros), este documento não encontra eco na sociedade russa, sobretudo porque Ieltsin ocupava cada vez mais o lugar de maior relevo na cena política.

Um último esforço do ainda presidente da URSS surge na proposta de 20 de Agosto de 1991, embora não tenha tido sucesso devido a um atentado contra ele próprio na noite em que o acordo deveria ser assinado. Este acontecimento desencadeou uma série de reacções que levou ao fim definitivo do sistema (D'Encausse, 1991).

Os Partidos Comunistas das Repúblicas Federais seriam os principais responsáveis pelo fim do regime. Em 1990 o líder do Partido Comunista da República Socialista Soviética da Lituânia foi o primeiro a exigir mais autonomia no funcionamento das células regionais. No contexto das eleições de 1990-1991 os partidos comunistas apercebem-se que têm de usar argumentos nacionalistas para as ganhar. Em pouco tempo transformam-se em verdadeiros partidos nacionalistas e promovem várias declarações unilaterais de independência (Resende, 2011).

Assim, as Repúblicas Federais da URSS rapidamente declaram a sua autonomia definitiva. No dia seguinte ao atentado contra Gorbatchov a Letónia abriu o caminho,

seguida da Moldávia. Com o objectivo de acelerar o processo, o Ocidente reconhece os novos países e inviabiliza uma reacção eficaz de Moscovo (Gjidara, 1991: 123). Um mês depois, um referendo votado por 94,3% da população e aprovado por 99,3% dos votantes declara a independência total da Arménia. Entretanto a Estónia e a Lituânia acabam com os partidos comunistas e Zviad Gamsakhurdia é eleito presidente da Geórgia (*idem*). A situação tornou-se incontrolável e a desintegração do império era inevitável. Em 1991 todo o sistema foi posto em causa, assim como a integridade territorial soviética, a sua identidade jurídico-política e as suas instituições governamentais.

Apesar de independentes, os novos Estados herdaram problemas bastante complicados e criados sobretudo durante a era estalinista e as políticas de migrações forçadas. Como resultado, no início dos anos noventa o desmembramento do espaço soviético deu origem a várias tensões e conflitos: guerra entre Azerbaijão e Arménia devido à região do Nagorno-Karabakh; guerra civil na Geórgia provocada pelos movimentos independentistas da Abcázia e Ossétia do Sul; declaração unilateral de independência da República da Transnístria contra a unidade moldava; guerra civil no Tajiquistão; tensões entre os Governos da Estónia e Letónia contra as minorias russas; entre outros de menor escala (D'Encausse, 1995). Como nos explica Joseph Krulic (1995: 84), “a autodeterminação dos povos, que quer pacificar as relações internacionais fundando-as sobre um princípio de legitimidade moderna, levou (...) à multiplicação das guerras devido a um efeito perverso.”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Tradução livre do autor. No original “L'autodétermination des peuples, qui veut pacifier les relations internationales en les fondant sur un principe de légitimité moderne, aboutit (...) à multiplier les guerres par un effet pervers.” (Krulic, 1995: 84).



Após tentar ainda um novo acordo, Gorbachev deixa o poder e a URSS cessa a sua existência a 8 de Dezembro de 1991. No seu emocionado discurso de saída, o presidente cessante afirmou inquieto que “o velho sistema colapsou antes que o novo tenha tido tempo para começar a trabalhar e a crise da sociedade tornou-se ainda mais aguda” (Discurso de dissolução da URSS, 1991). As reformas que havia iniciado não poderiam ter controlo numa sociedade que se queria mais aberta e dentro de um novo paradigma.

Boris Ieltsin torna-se o primeiro presidente da nova Federação Russa, composta ela mesmo por 21 Repúblicas Autónomas, 46 Oblasts, seis Krai (geralmente territórios fronteiriços e extensos), dez Okrugs Autónomos (com frequência dentro do território de outras entidades), um Oblast Autónomo Judeu (independente do Krai de Khabarovsk a 25 de Março de 1991) (Obydenkova, 2009: 5) e as duas Cidades Federais de Moscovo e São Petersburgo, em vários graus de autonomia (Kipp, 2005: 239)<sup>12</sup>. A terceira secção da Constituição que seria adoptada em 1993 dedica 14 capítulos a explicitar os limites de poder entre cada unidade (Constituição da Federação Russa, 1993). O federalismo russo foi, em parte, pensado a partir das declarações de autonomia dos Partidos Comunistas regionais. As Repúblicas Autónomas da Federação Russa têm um estatuto interno diferente das Repúblicas Federais da URSS. A sua população é constituída maioritariamente por russos<sup>13</sup> (Petrov e Slider, 2005: 239).

A mentalidade política russa estava em mudança profunda e esse facto reflectia-se na forma como sistema e população se relacionaram neste período. O facto de a sociedade ter entrado numa fase pós-industrial do seu desenvolvimento, aliada à reestruturação liberal iniciada por Gorbachov, provocou a abertura social e exigência de mais

---

<sup>12</sup> Ver anexo 1: mapa das divisões administrativas da Federação Russa.

<sup>13</sup> À excepção de oito: Daguestão; Chuvachia; Chechénia-Inguchétia; Tuva; Kabardino-Balkaria; Ossétia do Norte; Tartaristão; Kalmikia.

autonomia individual e valores relacionados com a auto-expressão. O período de estagnação vivido anteriormente potenciou a evolução social neste sentido (Inglehart e Welzel, 2010: 552). O regime autoritário havia perdido toda a legitimidade e em muitos países do Pacto de Varsóvia já era possível vislumbrar ambições democráticas.

O sucesso de Boris Ieltsin teria sido difícil durante eras centralistas como a estalinista. A determinada altura, o próprio líder reformador ganhou oposição na avalanche de transformações sociais que se foram verificando. Embora Ieltsin estivesse ligado ao partido comunista da RSFSR, as suas palavras e acções entraram no rol de movimentos reformistas como o *Solidarnosk* na Polónia. Enquanto os partidos políticos servem quem os defende, no geral os movimentos são mais abrangentes, possibilitando um envolvimento maior da população (Manoli e Rocha, 2011). Os países com mais protestos e exigências em massa por democracia foram os que sofreram avanços mais rápidos e profundos no sentido da mudança. O sucesso de tais movimentos tinha como uma das principais dificuldades o facto de o sistema comunista já conferir grandes direitos económicos com oportunidades iguais para todos. Contudo, a pós-industrialização forçou o sacrifício dessa condição para obter níveis mais elevados de liberdade individual (Inglehart e Welzel, 2010: 562).

O final dos anos oitenta foi marcado pela desilusão do “segundo mundo” pelos seus regimes políticos e, conseqüentemente, pelos partidos comunistas que os serviam. Gorbatchov era o símbolo de todo esse sistema que urgia mudar e a mudança estava na palavra de líderes como Ieltsin (Resende, 2011). No seu discurso de 19 de Agosto de 1991, onde anunciou que a RSFSR deveria seguir o seu caminho, disse mesmo que “apesar de todas as dificuldades e experienciadas pelo povo, o processo democrático no

país está a adquirir uma dimensão cada vez mais alargada e um carácter irreversível” (Discurso de Ieltsin de 19 de Agosto de 1991). Os ventos da democracia transformaram esta década na da mudança da cultura política da Europa além-Muro. A ênfase dada aos valores democráticos levou à queda das sociedades autoritárias (Inglehart e Welzel, 2010: 552).

Do ponto de vista do federalismo, será pertinente associar o fim da URSS em 1991 com o desmembramento da Federação Jugoslava entre 1991 e 1992 ou mesmo da Checoslováquia em 1993 (Resende, 2011). Tal como o final da Primeira Guerra Mundial associou o fim do absolutismo à queda dos impérios europeus, o término da Guerra Fria relacionaria o fim do comunismo ao desmembramento dos impérios federais.

**b) Da secessão das Repúblicas Federais às dificuldades com as Repúblicas Autônomas.**

i) A construção da identidade nacional russa

Após a dissolução da URSS, cada República Federal procurou seguir um caminho independente. Para os russos a mudança foi também psicológica. Rússia e império tinham um significado comum na mentalidade nacional russa, mas a mudança de realidade obrigava à adoção de um novo paradigma. A primeira capital, Kiev, pertencia agora a uma Ucrânia independente, a “Pequena Rússia” (Tolz, 2001: 358) – foi um corte violento com as raízes históricas da própria nação russa. A nível interno o problema travava-se com as Repúblicas Autônomas e com as outras nacionalidades que não tinham tido o direito à independência. Num país com 150 milhões de habitantes, entre tártaros, yakuts, e outros povos, um quinto da população continuava a sentir-se estrangeira no seu país. O fim do império não correspondeu ao fim do Estado multinacional (Gjidara, 1991: 124). Nesse sentido, algumas correntes de teóricos e políticos extremistas defendiam mesmo a expulsão de todos os não russos do território da nova Federação (Sung, 2001: 364).

Já antes da desintegração da URSS, o povo russo sentia uma forte desigualdade em relação às nacionalidades, inquietações presentes no discurso de Gorbatchov no XXVII Congresso. O sentimento de humilhação e rejeição provocou o nascimento de um sentimento nacional russo que contribuiu fortemente para o fim do seu próprio império. Para a nação russa, o império não causava nostalgias por ser identificado como a causa de todos os problemas vividos até então: ter questionado a existência da própria nação

rusa (sempre identificada com a opressão soviética) e ter arruinado o seu desenvolvimento. Além disso, o federalismo soviético teve um problema de base grave: procurou estabilizar as minorias nacionais sem ter em conta a maioria russa não lhe tendo atribuído um território “verdadeiramente russo” (Lapidus, 2001: 348). Tal como algum tempo antes se exigia pelas ruas “Cazaquistão aos cazaques”, rapidamente se começou a ouvir o slogan “Rússia fora do império”. Este sentimento acabou por dar a vitória a Ieltsin em Junho de 1991, com 60% dos votos. A generalidade dos russos achava impossível conciliar o progresso da nação com o do império soviético devido à corrupção existente na distribuição dos recursos pelas periferias (D’Encausse, 1991). Mais que o conjunto dos restantes, foi o despertar do nacionalismo russo que efectivamente levou ao desmembramento da URSS (Resende, 2011).

Uma das primeiras dificuldades do novo Presidente passou pela simples definição de nação russa. Como vimos, a diferença da noção de russos étnicos (*russkii*) e russos cidadãos (*rossiyane*) pautou uma certa divisão intrínseca de direitos e hierarquia no espaço imperial e soviético. No novo Estado em formação, e que se pretendia democrático, esta separação étnico-racial deveria desaparecer e ser substituída por uma crença na identidade eslava comum aos povos do território da Federação. A nova força política e identitária dever-se-ia procurar na unidade entre todos (Tolz, 2001: 355).

Foi neste contexto que a 28 de Novembro de 1991, poucos meses depois da independência da RSFSR, se adoptou a Lei da Nacionalidade Russa. Esta definia os russos do ponto de vista cívico, ou seja, enquanto cidadãos. Vera Tolz (2001: 357) reforça a importância desta mudança de paradigma afirmando que “a noção de nação cívica era ainda bastante recente na Rússia, enquanto que a definição de povo russo pela

língua e cultura tinha uma longa tradição”<sup>14</sup>. As mentalidades mudam ao longo de várias gerações, mas o fim da URSS e novas aspirações da nação russa obrigavam a um corte mais radical e imediato.

A Duma não concordava exactamente com a visão de Ieltsin e a nova lei encontrou dificuldades negociais. Alguns nacionalistas conservadores e comunistas afirmavam que a noção de povo russo deveria abranger todos os eslavos tal como interpretado pelas elites imperiais (Sung, 2001: 363). Outros deputados pretendiam alargar a cidadania russa a todos os russófonos, o que implicaria dá-la a todos os bielorrussos (russos brancos), ucranianos (pequenos russos) e regiões densamente povoadas por russos como o Norte do Cazaquistão. No fundo, era a ideia de nação russa anterior à própria URSS (Sung, 2011: 364). A oposição a todas estas variantes de opinião procurava distanciar-se do conceito étnico na busca de uma distinção clara entre russos e soviéticos (Tolz, 2001: 359-360).

Havia ainda a corrente eurasianista que pretendia tornar cidadãos russos todos os povos da ex-URSS. Como vimos, uma Rússia eurasiática sempre fez parte do imaginário cultural russo. A busca de identidade que preocupou os russos após a secessão da RSFSR retomou também as velhas teorias nacionalistas eurasianistas que defendiam a concretização dessa Rússia do “Mundo do meio”. Já em 1917 existira um debate semelhante. No início dos anos noventa esta vertente teórica ganhou força sobretudo nos meios de comunicação social. Vadim Kojinov, redactor-chefe do jornal *Nas Sovremnik*, foi uma das principais personagens na promoção do eurasianismo, através de várias crónicas e artigos (Laruelle, 2007).

---

<sup>14</sup> Tradução livre do autor. No original “The notion of a civic nation was still very novel in Russia, whereas the definition of Russianness by language and culture had a long tradition” (Tolz, 2001: 357).

Por fim, o debate fez surgir o neo-eurasianismo, desta feita adaptado a uma realidade mais moderna e que diferia do predecessor por ter um cariz menos liberal-nacionalista. A opção de desenvolvimento já não deveria ser concretizar a Rússia por todo o subcontinente eurasiático, mas simplesmente por criar uma via independente ao mundo ocidental. Esta corrente ficou presente na mentalidade russa e marcou fortemente várias opções de política externa nacional até à actualidade (Laruelle, 2007).

A questão da nacionalidade russa cruzava-se com a pretensão de algumas futuras Repúblicas Autónomas de ter uma cidadania própria e sobre o grau de autonomia a conceder. Era desejável para o funcionamento do próprio federalismo que estas exigências fossem respeitadas. Assim, o novo tratado federal deveria ser baseado nas declarações das RSSA. Como nos indica Jeff Kahn (2001: 378), “o Tratado da Federação que surgiu era uma miscelânea entre três tratados separados (um para cada nível da desejada hierarquia federal tripartida entre Repúblicas, Oblasts e Okrugs Autónomos) e dois protocolos”<sup>15</sup>. O equilíbrio delicado deveria ser garantido na Constituição através de princípios base do federalismo: subsidiariedade dos sujeitos da Federação ao Estado central, mas impossibilidade desse Estado para se intrometer nos assuntos regionais (Watts, 1998: 124). Porém, seria complicado para um povo com mentalidade imperial aceitar outra cidadania além da russa naquele que, em última análise, é o seu território.

---

<sup>15</sup> Tradução livre do autor. No original “The Federation Treaty that emerged was a patchwork of three separate treaties (one for each level of the envisaged tripartite federal hierarchy of Republics, Oblasts, and Autonomous Okrugs) and two protocols.” (Kahn, 2001: 378).

ii) A Comunidade de Estados Independentes como opção confederal

Para manter algum controlo nas novas repúblicas independentes da antiga URSS e voltar ao centro da região euro-asiática a Federação Russa promoveu a construção da Comunidade de Estado Independentes (CEI)<sup>16</sup>. Ronald Sung (2001: 364) identifica como principal objectivo “o apoio à reintegração dos países da ex-União Soviética, primeiro economicamente, mas também militarmente e talvez politicamente”<sup>17</sup>. Um outro objectivo não declarado terá sido criar uma zona tampão à volta dos seus territórios fronteiriços, alguns dos quais Repúblicas Autónomas. Desde cedo que as autoridades de Moscovo procuraram impedi-las de criar contactos com o exterior a fim de estancar eventuais movimentos nacionalistas pan-regionais.

No início a CEI não tinha grande valor para uma opinião pública russa mais interessada no progresso da nova federação. A concepção muda logo a partir de 1993 com as declarações de vários teóricos russos no sentido de criar uma federação eurasiática – a Rússia deveria sentir-se um continente por si só e manter interesses tanto na Europa como na Ásia. A mudança de mentalidade dos próprios russos também contribuiu para o desenvolvimento deste novo alinhamento político. Após uma rejeição da identidade imperial, era necessário recuperá-la e esquecer o Ocidente como objectivo (Laruelle, 2007).

Para a Federação Russa, a CEI tinha ainda um interesse complementar: permitia a manutenção de relações com a Ucrânia<sup>18</sup> e com a Bielorrússia, territórios considerados

---

<sup>16</sup> Ver anexo 4: mapa da Comunidade de Estados Independentes.

<sup>17</sup> Tradução livre do autor. No original “(...) support for the reintegration of the countries of the former Soviet Union, first economically, but also militarily and possibly politically” (Sung, 2001: 364).

<sup>18</sup> A pertinência do projecto provar-se-ia uns anos mais tarde. Segundo declarações do Embaixador da República da Ucrânia, Oleksandr Nykonenko (2011), o parlamento ucraniano assumiu a intenção de aderir à UE a 2 de Junho de 1993, efectivando a vontade de distanciamento da Federação Russa. A 14 de



como fundamentais para a construção da identidade russa, como vimos (Tolz, 2001: 358). Na verdade, a Comunidade foi inicialmente pensada com o objectivo de unir todos os eslavos numa mesma organização. Os objectivos mudam apenas com a intervenção do presidente do Cazaquistão que exigiu o alargar da CEI a todo o ex-império soviético. Apesar do sucesso com as primeiras adesões, os três Estados do Báltico (muito mais próximos de um projecto europeu ocidental), a Moldova e a Geórgia optaram inicialmente por ficar de fora (D'Encausse, 1991).

A CEI foi usada em várias situações importantes para a construção do federalismo e mesmo da identidade russa. O caso da Geórgia é bastante importante uma vez que relaciona a declaração de independência em 1991 da região separatista georgiana da Ossétia do Sul (de religião cristã) com a Ossétia do Norte (muçulmana). Não nos aprofundaremos sobre as causas, desenvolvimento e consequências das tensões e posterior conflito por não o considerarmos pertinente para a presente dissertação. Porém, o silêncio dos líderes russos no período de independência da Geórgia e o acentuar dos problemas com a região separatista têm relevância na medida em significavam a falta de apoio militar, essencial para o combate georgiano. Nesse sentido, a Geórgia não teve outra opção se não entrar na CEI em 1994, a fim de procurar ajuda entre as Repúblicas Federais<sup>19</sup> (D'Encausse, 1995).

Outro exemplo bastante importante da necessidade russa de exercer pressão e influência nas suas fronteiras e territórios outrora ocupados é o da Transnístria, região separatista moldava. Nesta república autoproclamada em 1990 pela minoria russa na Moldova, as

---

Junho de 1994 sublinhou essa pretensão através da assinatura de um Acordo de Parceria e Cooperação com a União Europeia, tendo sido o primeiro país da ex-URSS a dar esse passo.

<sup>19</sup> Porém, a posição e intervenção directa russa no conflito em 2008 e o reconhecimento da independência das repúblicas separatistas da Abcásia e Ossétia do Sul levou a Geórgia a retirar-se da CEI em 2009. A Ucrânia nunca chegou a ratificar a sua entrada.

tropas soviéticas ali residentes foram transformadas em tropas nacionais. Moscovo, mais uma vez, não tomou qualquer posição armada apesar de serem secessionistas do seu exército e ainda reconheceu politicamente a independência da região separatista, o único Estado a tê-lo feito até hoje. Na verdade, a opinião pública russa não deu grande margem de manobra ao Kremlin por se tratar de um conflito político relacionado com a cultura eslava. Os rebeldes pretendiam manter-se ligados a esta através, por exemplo, da perpetuação do alfabeto cirílico em vez do latino que a Moldova pretendia adoptar. Enquanto a Federação se construía não era razoável intervir. A formação da nova organização foi também facilitada porque os novos países independentes rapidamente compreenderam que a independência política não tinha sido acompanhada de independência económica. Os laços económicos existentes dentro da URSS e a divisão do trabalho entre as diferentes repúblicas tornaram quase impossível uma produção de bens independente. As antigas Repúblicas Federais foram forçadas a retomar a ligação económica anterior<sup>20</sup> (D'Encausse, 1991).

Apesar de rejeitar a dupla nacionalidade no seio do novo Estado russo, Ieltsin propõe aos novos Estados independentes a complementaridade entre a sua nova nacionalidade e uma cidadania russa. Como apenas o Turquemenistão e o Tajiquistão alinharam no conceito, a proposta foi substituída por outra mais ambiciosa: a criação de uma cidadania CEI. Todos os Estados-membros da organização teriam assim uma cidadania supranacional e superior à sua. Não obstante a ambição da ideia, esta não encontrou o eco desejado e foi entendida como mais um revivalismo soviético (Tolz, 2001: 357).

---

<sup>20</sup> Ainda hoje a Federação Russa tem um papel privilegiado nos mercados das antigas Repúblicas Federais da URSS, mantendo a capacidade de influenciar fortemente a sua política externa e mesmo interna, embora não da mesma forma em todas. Segundo Oleksandr Nykonenko, a título exemplar, “a Ucrânia tem um dilema: ou está com a Rússia e recebe gás mais barato ou intensifica as conversações com a UE para a criação de uma zona de comércio livre” (Nykonenko, 2011).

O único caso de sucesso na construção de uma nacionalidade comum entre as ex-Repúblicas Federais da URSS e a nova Federação Russa deu-se com a Bielorrússia. O acordo de cooperação com cidadania comum foi assinado em 1995 e entrou em vigor em 1996, tendo-se criado uma união de facto a 8 de Dezembro de 1999. (Tolz, 2001: 357)<sup>21</sup>.

Não obstante e como nota, segundo Pavel Petrovskiy, Embaixador da Federação Russa em Portugal, a CEI provou a sua utilidade até aos dias correntes, simbolizando 14% do comércio externo russo. O tempo acabou por provar a pertinência da aposta de Boris Ieltsin. “A CEI faz vinte anos e não deixa de provar a sua necessidade, continuando a desempenhar um papel fundamental no espaço russo” (Petrovskiy, 2011). O mesmo representante do Estado russo considera ainda que a criação da CEI e mesmo outras parcerias externas onde a Federação Russa participa são benéficas para o país. “A entrada da Rússia nas redes internacionais como Estado independente e democrático não enfraqueceu o papel regional do Estado”, afirma. A Federação soube projectar-se nas novas estruturas e o seu peso demográfico, histórico, militar e político foram uma garantia da manutenção da sua importância internacional apesar de ter perdido o estatuto de superpotência.

Enfim, a CEI foi criada com um objectivo claro de reduzir o federalismo soviético a uma confederação eurasiática, enquadrando-se perfeitamente na corrente neo-eurasianista. Mesmo sem os três Estados do Báltico, a adesão de repúblicas como o Azerbaijão e a estratégia do silêncio em relação à Geórgia e Moldova contribuíram fortemente para esse objectivo, pelo menos do ponto de vista económico. A CEI foi

---

<sup>21</sup> Actualmente os cidadãos bielorrussos são oficialmente cidadãos do “Estado Unido da Bielorrússia e Rússia”, embora a Federação Russa não reconheça esta condição. Para 2012 está prevista uma União Económica entre a Rússia, Bielorrússia e Cazaquistão (Petrovskiy, 2011).

também capaz de garantir a estabilidade na Ásia Central, contrariando as pretensões à criação de entidades, como o Grande Tajiquistão, que poderiam ameaçar países como o Paquistão e Afeganistão. Além disso, e tal como defendido por Estaline nos anos quarenta, a influência russa seria o “mal menor” para as novas repúblicas independentes, tendo em conta opções como o Irão ou a China (D’Encausse, 1995). A “Pax Russica” da URSS foi assim mantida após a sua desintegração e permitiu aos russos da Federação uma transição psicológica mais pacífica. Em suma, seria como se as antigas Repúblicas Federais da URSS tivessem apenas ganho mais autonomia, permanecendo sob alçada russa.

### iii) A construção da Federação Russa

Mas o problema da nova Rússia já não eram as antigas Repúblicas Federais e o seu destino já não estava no centro da actualidade. A questão que agora se colocava prendia-se com o tipo de federalismo a adoptar. A verdade é que até então nunca tinha existido um sistema puramente federal, com uma divisão geopolítica definida e reconhecida pela constituição federal e impossível de alterar unilateralmente. Como vimos em capítulos anteriores, líderes soviéticos alteraram fronteiras entre Estados livremente e deportaram populações inteiras, sem ter em conta o interesse local. A independência entre o Estado central e os componentes da Federação era essencial e devia ser garantida com eleições directas para cada órgão, questão virtualmente inexistente devido à supremacia do partido único, o Partido Comunista da URSS. Como a autoridade deve ainda ser partilhada por ambas as formas de poder, cada cidadão deve ser governado por duas entidades: a local e a nacional, dependendo da esfera política em

causa. Durante a URSS a relação entre ambos era promovida através da escala interna do Partido Comunista, pelo que a sua distinção não era clara. O poder local acabava por funcionar como uma extensão directa do centro, em vez de ser uma entidade com espaço próprio. Aliás, os partidos comunistas das Repúblicas Federais destinavam-se precisamente a aproximar as elites soviéticas das nacionalidades mais importantes, embora tenham sido um dos agentes que levou ao fim do império, como vimos (Resende, 2011).

A batalha seguinte enfrentada por Ieltsin teve a ver com a criação da própria Constituição da Federação Russa. O sistema federal implicava uma perda controlada de autoridade do Centro sobre os restantes territórios, redistribuindo o poder nacional entre os Governos regionais (Petrov e Slider, 2005: 238). Nunca a Rússia tinha conhecido tal dinâmica, pelo menos de forma voluntária.

A questão das minorias nacionais foi das mais complicadas de legislar para o novo contexto constitucional, apesar de previamente e temporariamente resolvida com a já referida Lei da Nacionalidade Russa de 1991. No que diz respeito à identidade nacional, optou-se por manter a relação estrita entre povo russo e comunidade de cidadãos que habitam o território da Federação (Tolz, 2001: 357). Desta forma garantia-se a igualdade legal entre todos os povos da Federação Russa. Ieltsin estava consciente que a tarefa não seria simples. “O facto de 18% da Federação Russa serem cidadãos não-russos, a maioria dos quais não são eslavos nem cristãos, e o desafio que esta situação

representa para a unidade federal são bem conhecidos por Ieltsin e os seus conselheiros”<sup>22</sup>, como indica Vera Tolz (2001: 361).

No entanto, havia a reivindicação de que a esta nacionalidade russa deveria corresponder uma outra regional, sobretudo nas Repúblicas Autónomas, a quem seria constitucionalmente reconhecida uma nação própria. O argumento utilizado prendia-se com o facto de as minorias regionais se identificarem primeiramente com a sua cultura tradicional e não com a Federação Russa no geral. Alguns líderes argumentavam mesmo que a ideia de “nação cívica” era uma nova forma de imperialismo russo (Tolz, 2001: 361), semelhante ao usado em conceitos como “*homo sovieticus*” durante a URSS. Do ponto de vista teórico é possível fazer coexistir duas nacionalidades numa Federação, tal como acontece na Bielorrússia.

Ieltsin não concordava com esta visão por colocar em causa a pertinência da existência do federalismo. Neste contexto, importa ler um excerto da carta aberta enviado ao Presidente pelo responsável do Kremlin para as relações étnicas, Dagestani Ramazan Abdulatipov, e que Vera Tolz (2001: 362) recolheu do *Nazavisimaya Gazeta* de 14 de Março de 1995:

Não devemos copiar o modelo ocidental de construção do Estado. É baseado na assimilação que é sempre executada com a força. Nós somos únicos porque 150 nacionalidades vivem no nosso país preservando a sua etnia, cultura e línguas. Para o povo da Federação Russa, os direitos colectivos têm prioridade sobre os direitos humanos. (...) No Ocidente, a supremacia [dos direitos individuais] foi conseguida através da destruição de populações inteiras. Graças a Deus, a nação russa nunca foi assim tão historicamente cínica”<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Tradução livre do autor. No original “The fact that 18% of RF citizens are non-Russians, the majority of whom are non-Slavs and even non-Christians, and the challenge that this situation presents to the unity of the RF are well recognized by Yeltsin and his advisers” (Tolz, 2001: 361).

<sup>23</sup> Tradução livre do autor. No original “We should not copy a Western path of state building. It is based on assimilation, which has always been carried out by force. We are unique, because 150 different

Nestas declarações facilmente se denota um pensamento comunista de base onde se privilegiam os direitos colectivos face aos direitos individuais. Exemplo importante disso foi o diferendo que opôs a URSS aos Estados Unidos da América (EUA) em 1966 aquando da discussão da adopção de uma adenda à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e que englobasse novos direitos. Enquanto o mundo ocidental sempre privilegiou as liberdades individuais e políticas, na realidade comunista o enfoque sempre foi dado à igualdade económica e no acesso à saúde, educação e cultura. Assim, em plena Guerra Fria, foi necessário criar o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) – para servir o interesse ocidental – e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) – de acordo com as orientações soviéticas – ambos em vigor desde 1976. Enquanto o primeiro procurou criar uma responsabilização de tipo negativo sem violar o indivíduo, o segundo aponta no sentido da responsabilização positiva, onde o Estado é obrigado a cumprir, gerando medidas e recursos para o bem-estar dos seus cidadãos<sup>24</sup>.

Este tipo de pensamento é bastante importante para compreender determinadas medidas e opções levadas a cabo na construção do federalismo russo e mesmo soviético. Se o colectivo da sociedade tem a importância máxima, não se podem ter em conta as exigências de todos os grupos. Apesar da transição de regime, a mentalidade soviética (e mesmo imperial) permaneceu no espírito dos centros de decisão e por isso considerava-se que o Estado deveria ter um papel forte na definição da nova identidade

---

nationalities live in our country, and they preserve their ethnicity, culture and languages. For the people of the RF collective rights have priority over human rights. (...) In the West, the supremacy [of individual rights] is achieved through the destruction of entire populations. Thank God, the Russian nation has never been historically that cynical” (Tolz, 2001: 362).

<sup>24</sup> Informação retirada de apontamentos obtidos na disciplina de Direitos Humanos, frequentada durante a licenciatura em Relações Internacionais, na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

nacional. Em mais de cem anos, e apesar da evolução positiva das políticas de inclusão e tolerância em relação às minorias nacionais, a crença na necessidade de intervenção estatal para construir a nacionalidade russa foi uma constante.

Contudo, o novo Estado falhou na construção de símbolos federais e com significado para todos os cidadãos da Federação. Há também que ter em conta o facto de o patriotismo não ter os impactos de outrora e não ter a mesma utilidade em macro federações com a russa (Tolz, 2001: 358).

A questão da nacionalidade está directamente ligada à visão que os sujeitos da Federação têm da sua relação económica com o centro e o resto do país. Assim, outro dos principais problemas na redacção do novo documento base prendia-se com as fronteiras de acção prática entre os diversos actores, sobretudo na atribuição de responsabilidades relacionadas com o controlo e alocação de recursos. Moscovo procurou deliberadamente trazer a si as principais responsabilidades na gestão dos recursos financeiros, como aliás lhe era legítimo como centro decisor da Federação. As principais exigências dos líderes regionais passavam por uma maior autonomia política na gestão desses recursos, sobretudo no sentido de criar taxas favoráveis às suas regiões (Lapidus, 2001: 351-352).

Para ganhar a luta pela nova Constituição, Ieltsin dissolve novamente a Duma no Outono de 1993 e posiciona tanques de guerra na porta do edifício parlamentar como forma de pressão activa sobre os deputados. Contudo, o principal alvo foi o seu próprio vice-presidente, Alexander Rutskoi, devido à oposição interna que vinha exercendo (Petrov e Slider, 2005: 240). A política regional tomaria o rumo decidido pela presidência, mesmo que esta já tivesse perdido algum do seu controlo. O clima de



pressão interna das repúblicas e mesmo uma grande pressão da Casa Branca forçaram e apressaram a redacção da nova Constituição Federal (Kahn, 2001: 379).

Para ter o apoio da Duma na redacção da nova lei de base nacional, Ieltsin teve de acelerar a transição de poder, assinando acordos bilaterais com vários líderes regionais. Estes deram-lhes mais autonomia nas decisões económicas e mais benefícios fiscais, mas criaram um vínculo com Ieltsin a quem deviam apoio em decisões importantes (Petrov e Slider, 2005: 237). Contudo, o federalismo saía muito mais fraco, falando-se mesmo de moedas diferentes e taxas no comércio entre regiões para proteger os seus mercados internos o que criaria fortes barreiras à livre circulação de mercadorias no interior da Federação (Lapidus, 2001: 352).

Não obstante a assinatura destes tratados, a Constituição foi finalmente adoptada em 1993. Os autores não são concordantes sobre a transposição dos artigos do Tratado para o texto constitucional. Jeff Kahn (2001: 379) afirma que os artigos I e II do Tratado da Federação Russa foram exactamente transpostos para os artigos 71º – definição das competências do Governo central da Federação – e 72º – definição da relação entre o centro e a periferia – respectivamente. Petrov e Slider (2005: 238) discordam e decaem alguma disparidade na transposição. Contudo, ambos são unânimes que o artigo III do Tratado foi omissivo e substituído pelo artigo 73º na Constituição, onde se atribuem de forma vaga e pouco concreta as restantes funções aos sujeitos da Federação. Desta forma foi criada uma vasta área cinzenta que seria largamente disputada ao longo dos anos noventa, como veremos.

As Repúblicas Autónomas seriam as mais privilegiadas com poder para eleger um presidente (embora mais tarde também tenha sido garantido aos Krai e Oblasts), criar

Constituições (Oblasts e Krai só podem ter cartas constitucionais), ter um controlo maior sobre os seus recursos naturais, impostos especiais e até mesmo conduzir uma política externa própria. Os Oblasts, Krai, Oblast Autónomo Judeu e Cidades Federais têm o mesmo tipo de direitos constitucionais. Os Okrug têm um estatuto constitucional ambíguo: enquanto o artigo 5º proclama a sua igualdade com as restantes regiões, o artigo 60º subordina-os aos Oblasts e Krai onde se situa o seu território.<sup>25</sup> Cada um pertence a um grupo étnico, embora estes nem sempre sejam a população maioritária (Obydenkova, 2009: 5-6). Contudo, os acordos liberais alteraram alguma desta realidade.

A descentralização exagerada levou a uma crescente perda de importância do centro da Federação (Lapidus, 2001: 350). Como nos refere Jeff Kahn (2001: 374),

Ao assinar tratados (*dogovory*) e acordos (*soglasheniya*) com os decisores executivos das repúblicas étnicas (e logo depois com os Oblasts e Krai), Ieltsin erodiu a igualdade que a sua Constituição proclamou para os diferentes níveis de relação entre o centro e a periferia<sup>26</sup>.

Alguns anos mais tarde, o conflito na Chechénia e as eleições presidenciais de 1996 seriam novos pretextos para 20 novos acordos bilaterais com as Repúblicas Autónomas, Oblasts e Okrug (Petrov e Slider, 2005: 241), muitas vezes em contradição directa com a constituição federal, dando mais funções e margem de manobra às regiões do que o legalmente permitido (Kipp, 2005: 208). A assimetria constitucional (consagrando mais privilégios a alguns elementos que a outros) foi assim erradamente aprofundada por

---

<sup>25</sup> O Tribunal Constitucional recusou-se a clarificar esta ambiguidade a 14 de Julho de 1997 (Obydenkova, 2009: 6).

<sup>26</sup> Tradução livre do autor. No original “Signing treaties (*dogovory*) and agreements (*soglasheniya*) with the executive heads of ethnic republics (and soon thereafter with Oblasts and Krai), Yeltsin eroded the legal equality his Constitution proclaimed for different levels of centre-periphery relations.” (Kahn, 2001: 374).

uma assimetria contractual. Além desta diferenciação, as regalias e autonomia conferidas pelos acordos também foram atribuídas por grau de importância em três níveis diferentes: 1) Tratado sobre a delimitação de jurisdição e poderes entre as Agências Federais de poder do Estado da Federação Russa e Agências de poder das Repúblicas soberanas da Federação Russa; 2) Tratado com os Territórios (Krais), Regiões (Oblasts) e Cidades Federais de Moscovo e São Petersburgo da Federação Russa; 3) Tratado com a Região Autónoma (Oblast Autónomo) e Áreas Nacionais Autónomas (Okruzs) da Federação Russa. Estas acabariam por assumir uma importância prática maior que a própria Constituição (Obydenkova, 2006: 5).

Como agravante, as leis republicanas (provenientes das também criadas Constituições republicanas) tinham para os governos regionais mais importância que a lei federal. Este princípio criou a doutrina da nulificação, já referida, onde as leis regionais anulavam as leis federais. Um exemplo importante é o do controlo fiscal, função reservada sempre ao Estado central em qualquer sistema político federal (incluindo mesmo as confederações) (Watts, 1998: 121) e que Ieltsin entregou a alguns governadores em troca de apoio político (Petrov e Slider, 2005: 237). A incapacidade de controlo dos impostos e de imposição de leis centrais deu aos Governos regionais mais espaço para agir. Por fim, paulatinamente, a Federação Russa ganhava traços de Confederação e em alguns casos abria-se mesmo a hipótese de secessão. A Constituição era apontada apenas como um documento indicativo e, portanto, aberto à negociação.

Para impedir a desintegração da Federação, Ieltsin assinou 46 tratados bilaterais entre 1996 e 1998. Muitos destes eram pequenos acordos de cinco anos que permitiam facilidades fiscais, orçamentais e pessoais a alguns sujeitos da Federação. Este período

ficou conhecido como a “Parada dos tratados” (por oposição à “Parada das soberanias”) e levou a um *federalismo desfederalizado*, no sentido em que legalmente Ieltsin e a sua equipa tinham conseguido construir a Federação Russa, mas internamente esta funcionava com um grau de autonomia exagerada dos seus componentes orgânicos. O federalismo russo de Ieltsin não era mais que a soma de todas as partes soberanas (Kahn, 2001: 375-380).

Além dos acordos oficiais, muitos outros foram assinados quase secretamente e informalmente, destinando-se sobretudo a garantir tanto a união política, como o reforço do poder de Ieltsin perante a Duma. Como assumem Petrov e Slider (2005): 242,

estes acordos tornaram o federalismo russo extremamente assimétrico, mas de uma forma não sistemática e não transparente. (...) A personalização da política significava que Ieltsin frequentemente fechava os olhos a violações nas regiões (...), desde que os seus líderes lhe demonstrassem lealdade nas eleições federais”<sup>27</sup>.

Os melhores acordos foram assinados com as repúblicas mais importantes e com mais recursos naturais, acentuando a assimetria de um federalismo que já era constitucionalmente assimétrico (Kahn, 2001: 380).

O exagero na disparidade entre a Constituição e os acordos existentes promoveu o agravar do conflito sobre qual dos actores deveria ter a capacidade de acção sobre áreas como nomeações locais ou mesmo a nível de impostos, como vimos. Em meados dos anos noventa, instaurou-se uma verdadeira “Guerra das Leis”, onde as autoridades locais procuravam travar a implementação das decisões moscovitas nas suas regiões e,

---

<sup>27</sup> Tradução livre do autor. No original “These agreements had the effect of making Russian federalism extremely asymmetrical, but in a way that was unsystematic and nontransparent. (...) The personalization of politics meant that Yeltsin often turned a blind eye to violations in a region (...) as long as its leader demonstrated loyalty to him in federal elections” (Petrov e Slider, 2005: 242).

por sua vez, o Kremlin agia para garantir a adoção das novas leis e contrariar as entidades políticas regionais (Lapidus, 2001: 351). Em 1996, 19 repúblicas tinham Constituições contrárias à da Federação e durante os anos noventa foram produzidas milhares de leis contradizendo a legislação central (Kahn, 2001: 381).

Do ponto de vista teórico, a Parada dos tratados criava uma dificuldade em compreender o que deveria ser mais importante: a Constituição ou os novos acordos. Por definição, a Constituição é a lei de base e topo da pirâmide legal, apontando as ambições para o futuro do país. Qualquer outra legislação, incluindo estes tratados, tem de ser subsidiária. As elites regionais não pareciam compreender este princípio base do constitucionalismo, argumentando que os tratados assinados com Moscovo deveriam ter uma validade superior à Constituição federal. Em suma, argumentavam no sentido de uma confederação por se considerarem sujeitos do direito internacional. Por oposição, as elites federais defendiam a Constituição no sentido de manter a Federação unida e sob alçada russa (Kahn, 2001: 380).

### c) O funcionamento da Federação Russa nos mandatos de Boris Ieltsin.

Uma das reformas mais importantes realizadas por Ieltsin foi a criação do Conselho da Federação, uma câmara alta semelhante ao Senado dos EUA. Este era constituído por dois deputados representantes de cada região: um para representar a Assembleia Legislativa das províncias e outro para a representação do chefe local, geralmente o governador. Um dos seus poderes mais importantes era o direito de veto às decisões da Duma (Petrov e Slider, 2005: 240), tal como pensado pelos idealistas do século XVIII na secessão das treze colónias dos EUA – uma câmara alta composta por políticos nomeados com vista a controlar os “excessos de democracia” da câmara baixa, directamente eleita.

A figura do governador foi das que mais ganhou com o novo sistema. As eleições para ocupar este cargo eram directas e uma vez no poder tinham acesso ao Conselho da Federação através de um lugar *ex officio*. Desta forma, acumulavam o poder executivo das províncias com o poder legislativo do Conselho, combinação explicitamente inconstitucional e irregular em qualquer democracia com poderes tripartidos. Colton e McFaul (2005: 17) afirmam mesmo que “o Conselho da Federação funcionava sobretudo como *lobby* para os interesses regionais”, que assim poderiam vetar decisões menos favoráveis adoptadas na Duma. Com estas novas funções, o poder e legitimidade dos governadores aumentou exponencialmente assim como a autonomia real das 21 Repúblicas Autónomas (Petrov e Slider, 2005: 240).

A única entidade que assumidamente se recusou a negociar foi a Chechénia, sobretudo por coerência com a pressão que vinha exercendo para a independência total. A região chegou mesmo ao ponto de expulsar todos os representantes do Governo central do seu

território, despoletando a Primeira Guerra Chechena (1994-1996). Ieltsin respondeu com uma acção militar fraca e mal organizada, herdeira do império soviético degradado. O conflito termina com o acordo Khosav-yurt (Colton e McFaul, 2005: 22).

A análise deste conflito certamente mereceria um documento próprio, pelo que nos restringiremos a decalcar a importância que tem no contexto do Federalismo Russo. Como vimos durante a URSS, o Cáucaso foi uma das regiões mais problemáticas e com mais movimentações de refugiados aquando da queda do império. As Repúblicas Autónomas caucasianas da RSFSR não tinham o estatuto necessário para ganharem a independência total no quadro das negociações feitas, pelo que foram integradas na Federação Russa. As tensões alimentaram-se resultando em conflito aberto por duas vezes (1994-1996 e 1999-2000). O problema checheno é um dos mais complicados de resolver no quadro federal: a independência poderia gerar um efeito dominó na região e levar à secessão de outros sujeitos da Federação. Jacob Kipp (2005: 207) esclarece-nos que “a luta chechena, que combinou um apelo à autodeterminação nacional e um revivalismo islâmico, confrontou uma nação pequena e guerreira contra um Estado a tentar definir-se a si próprio depois de sete décadas de comunismo”<sup>28</sup>.

De certa forma, a luta chechena enquadra-se na teoria do “Choque das civilizações” de Samuel Huntington (1996) na medida em que os chechenos usam o islamismo como arma e causa. Há uma oposição civilizacional a vários níveis, gerando um ambiente propício ao embate e choque armado (Kipp, 2005: 208). Este tipo de conflitos, segundo Huntington, “tendem a ser rancorosos e sangrentos, dado estarem em jogo questões fundamentais de identidade” (Huntington, 1996: 296-297). Como agravante, as tréguas

---

<sup>28</sup> Tradução livre do autor. No original “The Chechen’s struggle, which has combined a call for national self-determination and revival of Islam, pitted a small but proud and warlike nation against a state struggling to redefine itself after seven decades of communism” (Kipp, 2005: 207).

ou acordos de paz que se possam vir a assinar não serão mais que intervalos úteis à reorganização interna de cada actor até ao recomeço do conflito. Em média, duram seis vezes mais que os conflitos entre Estados, sobretudo por serem comparáveis a uma guerra civil e aos danos sociais que estas acartam. A Primeira Guerra Chechena provocou entre 30 000 a 50 000 vítimas mortais (Huntington, 1996: 297-298).

Este conflito teve repercussões muito importantes para a unidade federal que dificilmente se tentava construir. Durante a Federação Russa ainda não havia sido aberto o precedente de resposta armada directa do Kremlin. Como vimos durante a era estalinista, a acção militar do centro contra a periferia cria sequelas difíceis de curar no seio das populações gerando medo e insegurança. Se o Estado federal insistir em provar a sua superioridade pela força militar, está a desrespeitar a soberania da Constituição federal e a paridade entre os sujeitos da Federação, para além de simplesmente falhar num dos seus princípios mais básicos: proteger a sua população.

Para superar o medo e o sentimento de desconfiança imediata que se cria serão necessárias várias gerações. O primeiro passo caberá a Moscovo no sentido de criar o sentimento de confiança mútua entre as partes, garantindo que ninguém voltará a pegar nas armas. Se o Kremlin insistir em medidas de tipo militar não poderá trazer estabilidade à Federação e impede que se criem novos laços (Kelman, 1999). Em conflitos entre dois Estados independentes a reconciliação pode ser feita separadamente, mas no contexto interétnico da Federação Russa é necessário o diálogo permanente (Green, 2004).

Para isto ser possível é primeiramente necessário um cessar-fogo e uma consequente garantia que a violência não tem retorno possível, o que trará a estabilidade.



Ultrapassada esta questão urge assinar acordos para a reconstrução da sociedade. Neste patamar encontram-se objectivos comuns e as contradições começam a ser ultrapassadas. Há a compreensão que todos podem ganhar com a paz (Filipe, 2009). É a chegada a este contexto que permite o perdão. A comunidade terá de participar activamente no processo. Uma vez feita a reconciliação a hipótese de retoma do conflito fica praticamente afastada (Moreno, 2005). Como veremos já que o conflito se repetiria alguns anos depois, o caso checheno é a prova que a entendimento entre os diferentes povos da Federação não existe na sua plenitude e que em muito se deve à posição do Kremlin. O federalismo russo comprometia a sua existência na busca da sua unidade.

Apesar da importância deste conflito, o receio de efeito dominó que alimentou as políticas russas em relação às minorias em vários pontos da sua história não tinha mais sentido como porventura terá tido durante o período soviético. Aquando da redacção da Constituição de 1993, Ieltsin ponderou mesmo criar novas fronteiras entre as diferentes entidades com o objectivo de as enfraquecer (Tolz, 2001: 362). Não será errado fazer um paralelismo com as deslocações forçadas de populações operadas por Estaline, pois apesar de não se transferirem os povos, transferir-se-iam os territórios. O efeito prático seria o mesmo: fronteiras não-étnicas e não-históricas que tenderiam a agravar tensões.

A Federação Russa é mais homogénea com apenas 33,4% de não russos a viver na região original e 85% de russos étnicos no total (Tolz, 2001: 361)<sup>29</sup>. As divisões administrativas são menos estanques que na URSS e apenas as Repúblicas Autónomas têm um estatuto de importância relevante, já que os restantes sujeitos da Federação são meras divisões administrativas do território. Porém, mesmo com essa relevância, uma grande parte está rodeada de território russo, dificultando as relações com o exterior e

---

<sup>29</sup> Ver anexo 6: mapa e gráfico com a importância dos vários grupos nas Repúblicas Autónomas.

portanto inviabilizando uma autonomia maior que a conferida por Moscovo. Todas as Repúblicas Federais da URSS tinham fronteiras com outros países (Lapidus, 2001: 349). Gail Lapidus (2001: 349) considera que os receios já não faziam sentido e afirma mesmo que

Apesar do processo de revivalismo nacionalista vivido no período tardio da URSS ter permitido a expressão de várias reivindicações e ter dado voz ao ressentimento contra a conquista imperial e a exploração, o Governo da Rússia pós-comunista era indiscutivelmente um alvo menor para tais ambições do que havia sido o centro soviético<sup>30</sup>.

Contudo, no final da década de noventa, a situação agrava-se e faz repensar o sistema político e económico. Em 1998 uma grave crise económica assolou a Federação e provocou a desvalorização abrupta da moeda russa, o Rublo. O sistema capitalista recentemente adoptado parecia provar as suas fraquezas, dando azo a fortes críticas das classes mais conservadoras.

A crise agravou o distanciamento entre os decisores políticos da Federação, direccionando-a no sentido do confederalismo. O corte do financiamento regional, sobretudo devido à canalização dos fundos para correcção financeira, levou os Governos autónomos a procurarem as suas próprias fontes orçamentais ocupando espaço natural ao centro. Em alguns casos mais graves foram finalmente criadas as ambicionadas taxas de exportação dentro da Federação, violando o livre comércio (Lapidus, 2001: 350-352).

---

<sup>30</sup> Tradução livre do autor. No original “Although the process of national revival in the late Soviet period allowed a variety of grievances to be expressed, and gave voice to resentment against imperial conquest and exploitation, the government of post-communist Russia was arguably less of a target for such grievances than had been the Soviet center” (Lapidus, 2001: 349).

As empresas locais aprofundaram a sua relação com os governadores, financiando projectos regionais e mesmo campanhas políticas. Um dos princípios mais básicos de um sistema federal era assim directamente contornado: a subsidiariedade de todos os cidadãos ao Estado central, o legítimo regulador das finanças nacionais (Wibbels, 2006). Ieltsin acabou por promover a ascensão dos oligarcas através de um comportamento permissivo perante a acção dos governadores e seus partidos políticos e do próprio capital (Rutland, 2005: 174). Mesmo os representantes do poder central nas regiões, assim como o exército (Lapidus, 2001: 354), optaram por apoiar os Governos locais: “o resultado foi uma tendência em direcção à divisão e regionalização crescente das estruturas militares, guiadas sobretudo pela carência de recursos e subfinanciamento<sup>31</sup>” (Petrov e Slider, 2005: 242).

O confederalismo só foi evitado pela conjuntura em si: a crise económica foi causa e antídoto. A acção central e a resposta dos próprios mercados contrariaram a tendência que as regiões e os oligarcas forçavam. Também pesou o facto de os sujeitos da Federação serem extremamente dependentes de Moscovo a vários níveis (fundos, atracção de investimento directo estrangeiro, etc.). Não conseguiram a margem de manobra necessária à sua maior emancipação nem opor-se frontalmente ao centro da Federação (Lapidus, 2001: 353).

Além da necessidade da presença de Moscovo, pesou ainda o facto de as regiões terem criado economias dependentes entre si. Não seria viável viverem separadamente. Moscovo tinha o controlo das linhas férreas, dos oleodutos e gasodutos, isto para não referir outras questões mais básicas à vida como os sistemas de distribuição de água ou

---

<sup>31</sup> Tradução livre do autor. No original “The result was a sustained trend towards increasing compartmentalization and regionalization of military structures, driven primarily by the shortage of resources and underfinancing” (Petrov e Slider, 2005: 242).

energia. Assim, não era verdadeiramente viável nem desejável a muitas regiões a separação total. Ao compreender este cenário, muitos líderes mudaram o discurso no sentido de pedir apenas mais autonomia e não a independência total (Chirikova e Lapina, 2001: 390-393).

Os partidos políticos foram outro tipo de estrutura que encontrou dificuldades na sua formação e que se corrompeu com o novo sistema e mesmo com a crise (cuja análise faremos aquando da referência às eleições de 1999 no capítulo seguinte). A sua função deveria ser simplesmente ligar as vontades regionais aos centros de decisão através de lobbying e argumentos ideológicos, representando e defendendo minorias quando fosse caso. Porém, em muitas regiões ou repúblicas como o Bascortostão não conseguiram estabelecer os laços organizacionais necessários para se implementarem, em parte devido às relações estabelecidas entre governadores e oligarcas. Até meados da década de noventa não tinham sequer a capacidade para gerar fundos e os distribuir em campanhas eleitorais, sobretudo porque os governadores não eram eleitos e portanto não viam utilidade em financiar ou promover partidos políticos. A maioria não se desenvolveu ao mesmo tempo que o sistema surgiu e a maior parte não se conseguiu implementar ao nível nacional. Como o poder das elites era anterior ao partidário, foi complicado criar estruturas ao nível federal com influência nas regiões (Slider, 2001: 224-225).

A decisão de eleger directamente os governadores nas regiões alterou a dinâmica dos partidos políticos, a partir de então ferramentas necessárias no acesso ao poder. Slider (2001: 226) diz-nos mesmo que “a atracção dos partidos pelos governadores era clara: estes ofereciam acesso adicional aos corredores do poder que poderiam aumentar a

habilidade dos governadores para ganhar apoio nos interesses da sua região”<sup>32</sup>. Como as eleições nacionais e regionais acontecem em períodos diferentes, a independência das periferias alargou-se e a possibilidade de criar partidos nacionais tornou-se remota. Em muitas zonas da Federação as eleições locais eram mais importantes e mobilizavam mais recursos internos que as nacionais (Slider, 2001: 227-233). Por fim, os partidos políticos foram adicionados à equação que resume o comportamento das regiões no contexto da Federação Russa: os governadores, partidos políticos e oligarcas cruzavam influências no sentido de obter o máximo de dividendos possíveis.

Em vários casos houve governadores que deram os próprios nomes para listas (promovendo o partido na sua região) e ocupar um dos 450 lugares da Duma, confundindo ainda mais a separação entre o poder legislativo e executivo. Porém, o lugar de governador de um sujeito da Federação Russa era de longe mais importante e portanto não abdicavam do lugar para representar a região em Moscovo. Em última análise, os partidos dos governadores eram “anti-partidos políticos” na medida em que não serviam para cumprir as funções que deviam, mas para destruir a hipótese de criação de partidos nacionais e impedir a redução da importância e autonomia regional (Slider, 2001: 233).

Ora, o Governo central da Federação Russa estava a falhar em todas as funções primordiais da sua existência como Estado soberano: não controlava o território, não era reconhecido por parte da população e paulatinamente perdia a exclusividade da força armada. Em suma, aproximava-se dos parâmetros correspondentes aos Estados

---

<sup>32</sup> Tradução livre do autor. No original “The attractiveness of these parties to governors was clear: they offered additional access to the corridors of power which would augment the ability of a governor to gain backing for the interests of his region” (Slider, 2001: 226)

falhados. A situação tornava-se insustentável e a opinião pública começava a temer a separação final entre os territórios povoados maioritariamente por russos e os restantes.

#### **d) As dificuldades na aplicação da democracia.**

Se, até então, o nível de federalismo era decidido pelo partido e pelo centro, a Constituição de 1993 permitiu um maior grau de autonomia para as restantes entidades da Federação. Porém, a instauração da democracia e a sua qualidade foram imediatamente deturpadas, apesar da sua inclusão no artigo 1º da Constituição de 1993: “A Federação Russa – Rússia é um Estado governado pela lei democrática federal com uma forma de governo republicana” (Constituição da Federação Russa, 1993).

O nível e duração temporal da democracia que Estados pós-autoritários conseguem atingir estão directamente relacionados com os valores sociais (Inglehart e Welzel, 2010: 562). Apesar de pós-industrial, a Federação Russa tinha ainda uma população rural importante, tradicionalmente mais conservadora e portanto menos adepta da democracia. O capitalismo selvagem para onde o país caminhou também não facilitou a aplicação do regime, uma vez que impediu o desenvolvimento económico e consequentemente a sua modernização, situação propícia à construção de valores democráticos. Como vimos anteriormente, esta evolução está associada à criação de uma classe média e à necessidade de valores de auto-expressão e individualismo (Inglehart e Welzel, 2010: 562).

Muitos autores não concordam sequer que na Federação Russa exista uma democracia – Colton e McFaul (2005: 14) apelidam-na de “democracia de gestão”, alegando que é uma espécie de sistema híbrido. Apesar de ser uma democracia federal, os líderes da Federação (e mesmo da URSS) preocupam-se mais com questões pragmáticas do que com a teoria (Watts, 1998: 121). Os líderes políticos compreendem que não podem contrariar a realização de eleições e por isso encontram meios de as manobrar e

perpetuar a sua permanência no poder. As alternativas e as diferenças de opinião surgem naturalmente como num sistema democrático, mas não têm lugar como forma de Governo.

Para manter este sistema é preciso animar a sociedade com alternativas, embora muitas vezes fictícias e programadas. As eleições são como uma versão moderna do circo romano e disso foi prova o período eleitoral de 1999-2000 que analisaremos mais adiante. Os líderes são realistas pró-ocidentais, no sentido em que compreendem a necessidade de modernizar a economia e demonstrar preocupação com a esfera socioeconómica. Assim, criam as fronteiras até onde pode chegar a sua acção e, sobretudo, a acção dos outros. O presidente é o “ditador liberal” que as comanda, tal como os monarcas absolutos iluminados no século XVIII. Para os líderes da Federação Russa, “a democracia é um produto da existência de forças maiores que, tal como a gravidade, não podem ser paradas, mas que dentro de um limite pode ser usada para servir o propósito de alguns<sup>33</sup>” (Colton e McFaul, 2005: 15).

Prova disso é a perpetuação das elites comunistas no novo sistema. O Partido Comunista, apesar de sair do poder central, continuou fortemente ligado às regiões onde ganhou várias eleições e inviabilizou a plena aplicação da democracia e da economia de mercado. Com o desaparecimento do Estado central de muitas actividades económicas, muitos dos vícios presentes na URSS foram potenciados (Petrov e Slider, 2005: 239).

A democracia russa, como regime político, também tinha problemas com o nepotismo existente entre os dirigentes das grandes empresas e as estruturas de poder político. Se a

---

<sup>33</sup> Tradução livre do autor. No original “Democracy is an existential product of larger forces that, like gravity, cannot be stopped, yet, within the appropriate engineering, can be harnessed to one’s own purpose (Colton e McFaul, 2005: 15).



nível político o novo sistema trouxe uma “democracia de gestão”, a nível económico podemos falar de um “capitalismo oligarca”, na medida em que as estruturas económicas e principais recursos são geridos e negociados directamente com os empresários. Com os líderes regionais, os oligarcas encontraram o terreno ideal para a troca de favores: os primeiros têm os fundos desejados para as eleições e os segundos a protecção e o policiamento convenientes ao sucesso dos seus investimentos (Rutland, 2005: 174-175).

A acção de Ieltsin também teve impactos indirectos, uma vez que apesar de garantir mais autonomia aos líderes regionais para agir, não conseguiu canalizar as verbas necessárias para esse efeito. A Lei do Governo Local de 1995 deveria servir para esse fim, mas não encontrou as condições necessárias para o seu funcionamento. Prova disso foi a necessidade de assinar novos acordos bilaterais em 1996, como já referimos. A acção dos governadores regionais e oligarcas com eles colaboradores inviabilizou a criação de um sistema pluripartidário, de uma imprensa livre e o desenvolvimento de um mercado inter-regional. Mesmo o investimento estrangeiro e o funcionamento de pequenas empresas eram inviabilizados pela acção dos grandes grupos económicos (Petrov e Slider, 2005: 242). Como sistema administrativo, o federalismo russo tinha-se tornado completamente disfuncional.

A situação chegou ao ponto de os oligarcas investirem directamente em candidatos, procurando contornar as estruturas político-partidárias<sup>34</sup>. No final do século XX, e após

---

<sup>34</sup> A título exemplar, Roman Abramovich, dirigente da Sibneft e Alumínios da Sibéria, foi eleito governador da província de Chukotka em 2000 (Rutland, 2005: 175). Como em 2003 comprou o Chelsea F. C., clube de futebol no Reino Unido, o novo governador não participou activamente na vida política da região. Ocupou o cargo até 2008, ano em que este lhe foi retirado por acusação de abuso de poder na região e favorecimento das suas empresas.

74 anos de economia comunista, a Federação Russa passava pela experiência do ultracapitalismo.

Alla Chirikova e Natalya Lapina (2001: 384-385) resumem as dinâmicas criadas durante o Federalismo de transição defendendo que se criaram três tipos de regiões. No primeiro grupo incluíram aquelas como o Oblast de Perm, onde existe uma estrutura organizacional aberta e transparente, com supervisão legal. Os partidos políticos locais conseguiram estabelecer laços com o poder e entre si, funcionando em condições iguais e oportunidades semelhantes. Para o período eleitoral de 1999-2000 preparou-se naquele Oblast um Conselho Político Consultivo onde os políticos mais influentes da região se preocuparam em controlar a legalidade da actividade partidária. Noutras regiões organizaram-se mesas redondas e debates entre opositores políticos a fim de esclarecer a população.

Um segundo tipo identificado por estas autoras agrupa regiões como o Oblast de Rostov, onde a informação é de certa forma gerida. Os partidos políticos, movimentos sociais ou outras manifestações da sociedade civil foram simplesmente substituídos pelo centro de decisão local. Os governadores têm deputados destinados a controlar cada subdivisão da região a fim de lhes transmitirem informações sobre a actividade política nesses locais. Quando surge contestação, o centro regional é logo informado e cabe aos deputados resolvê-la da melhor forma.

No último grupo incluem-se as regiões verdadeiramente fechadas sobre si mesmas e com hábitos pouco democráticos. A promiscuidade entre os líderes dos partidos, das empresas e dos Governos locais é total e o favorecimento faz-se de acordo com as relações pessoais. Os próprios partidos políticos surgem para facilitar esses

relacionamentos. Chirikova e Lapina (2001: 385) resumem este último grupo afirmando que “a forma de cooperação (...) é baseada nas relações pessoais entre os líderes das autoridades e os patrões dos líderes políticos”<sup>35</sup>.

Todas estas diferenças entre dinâmicas e realidades são o resultado do federalismo extremamente assimétrico que se criou durante o período de análise neste capítulo. Os líderes regionais, oligarcas e partidos políticos locais encontraram demasiado espaço para se desenvolverem separadamente dos restantes membros federais. A tarefa do próximo Presidente da Federação Russa deveria passar por organizar o federalismo russo e trazer os seus sujeitos para o lugar consagrado constitucionalmente.

---

<sup>35</sup> Tradução livre do autor. No original “The form of cooperation (...) is based upon the personal relations between leaders of the authorities and bosses of political parties.” (Chirikova e Lapina, 2001: 385).

## **IV. Federalismo centralista**

### **a) A transição de poder de Ieltsin para Putin.**

O período entre 1998 e 2000 foi marcado por mudanças bastante fortes para a Federação Russa: a crise económica, a transição de poder para Putin e a redução do poder das regiões e consequente centralização do federalismo. Todas se relacionam no período que agora analisamos.

Como vimos, a crise económica de 1998 provocou graves danos no desenvolvimento da Federação. No geral, a perda de poder de compra e o desemprego levam as populações a procurar uma maior segurança e presença do Estado (Inglehart e Welzel, 2010: 553). O período eleitoral de 1999-2000 era visto pelos cidadãos russos como uma oportunidade para a ascensão de um líder forte que recuperasse a potência que o país perdera ao longo da década de noventa.

Em 1999 o mandato de Boris Ieltsin deveria acabar por respeito à Constituição federal de 1993 que não permite mais de dois mandatos consecutivos. Vladimir Putin, após uma passagem pelo KGB e pela Câmara Municipal de São Petersburgo, onde ganharia uma vasta rede de contactos, foi o nome apontado na sucessão do poder. Já anteriormente havia exercido vários cargos no Governo da Federação, tendo sido o responsável de Ieltsin pela aplicação das leis nas províncias entre 1997 e 1998 (Colton e McFaul, 2005: 13).

Como vimos no capítulo anterior, os partidos criados com o novo sistema não tinham um funcionamento semelhante ao de outras democracias. Muitos não tinham uma

identidade própria e característica, fácil de reconhecer pelos eleitores, impedindo-os de seguirem a actividade partidária. A maioria dos partidos existentes em 1999, e mesmo hoje, não têm uma acção a nível nacional, revelando pouca ambição (ou margem de manobra) e importância nas principais eleições: as da administração regional e as presidenciais. Mesmo no seu funcionamento interno, os pequenos partidos não conseguem ter a unidade e coesão necessárias para garantir a lealdade de militantes. Além disso, em muitos casos as autoridades regionais controlam directamente o processo de formação de partidos políticos, atrofiando-o (Chirikova e Lapina, 2001: 396)

De forma a garantir a continuidade da linha política iniciada por Ieltsin, o Kremlin interveio no processo, apoiando Vladimir Putin e o seu partido, “União da Rússia” (*Yedinstvo*, em língua russa). Este conseguiria angariar para si as principais influências, à semelhança do Partido Comunista da URSS até à década de 1980. A “coligação anti-governadores” que se viveu durante um período na Duma tem raízes na acção União (Slider, 2001: 234) e comandaria grande parte das medidas de Putin em relação à organização da Federação Russa, como veremos mais adiante.

Neste contexto, a tarefa do partido de Putin estava simplificada nas eleições presidenciais de 1999, das mais marcantes na história russa, não só por significarem uma transição de poder, como pelo desenrolar da campanha. Estas ficaram marcadas por um forte fluxo na criação de partidos políticos pelos próprios governadores e oligarcas, resultantes das dinâmicas de promiscuidade criadas entre os três. A ideia destes partidos seria tornar a Duma “menos politizada” e permitir uma influência mais directa das regiões. O objectivo era positivo e visava trazer os problemas regionais para o centro.

Contudo, o Conselho da Federação não estava de acordo com esta dinâmica, argumentando que essas seriam as suas funções como órgão político das regiões e dos governadores. Porém, como as suas decisões poderiam ser contornadas pela Duma e mesmo pelo Presidente, os governadores insistiram com a nova abordagem, animando uma parte da vida política (Slider, 2001: 228-230).

Nestas eleições a situação chegou ao ponto de as principais cadeias televisivas, ORT e RTR, colaborarem activamente com o “Unidade” para destruir o seu principal inimigo, Partido “Rússia Terra Mãe” (Colton e McFaul, 2005: 16). Não obstante a alegada manipulação dos meios de comunicação social, é preciso não descurar que o “Rússia Terra Mãe” foi criado pelo antigo presidente da Câmara Municipal de Moscovo, Yury Luzkhov, para se opor directamente a Vladimir Putin e não por interesses puramente democráticos. Porém, com apenas 13,3% dos resultados finais não teve outra opção senão colaborar e mesmo apoiar Putin a partir de 2000 (Chirikova e Lapina, 2001: 390).

Esta relação entre política e comunicação social evidencia que a Rússia ainda não havia completado nem consolidado o seu processo de transição para a democracia. A própria lei federal não foi construída de forma clara em relação ao papel dos média. Não obstante, existe uma lei que obriga o poder executivo e legislativo a prestar todas as informações que uma redacção solicite, demonstrando alguma cultura democrática. Contudo, a liberdade de imprensa é fundamental para que a democracia funcione a todos os níveis da Federação. Além de serem mediadores na relação entre centro e periferia e sociedade e autoridades, são fundamentais durante os períodos eleitorais. Anastassia Obydenkova (2009: 7) afirma que a imprensa, ao ser controlada, torna-se numa “ferramenta para estabelecer resultados em batalhas políticas sem se preocupar

realmente com as necessidades diárias dos leitores comuns”.<sup>36</sup> Não obstante a acção central, os líderes regionais também tendem a contrariar a importância da liberdade de imprensa através de leis locais repressivas (Obydenkova, 2009: 7-8).

Porém, no plano geral a comunicação social apoiou oficiosamente o partido de Putin, dando-lhe assim claras vantagens sobre os seus adversários em detrimento de umas eleições plenamente democráticas. A promiscuidade política entre comunicação social, executivo e legislativo, garantiu uma confortável vitória a Putin, com maioria parlamentar. Isto significa que os deputados do “Unidade da Rússia”, mais tarde “Rússia Unida”, tinham o poder de impedir vetos do Conselho da Federação, a câmara alta. Este período eleitoral também ficaria marcado pela Segunda Guerra na Chechénia, iniciada com uma incursão de rebeldes chechenos na República multiétnica do Daguestão<sup>37</sup>. Moscovo respondeu com reocupação pesada e bombardeamentos em grande escala. O conflito originou 400 000 refugiados (Colton e McFaul, 2005: 16-22). Este facto teria consequências profundamente negativas na memória chechena, com repercussões nas restantes repúblicas, alimentando e perpetuando as suas dificuldades de integração na Federação, como vimos.

Putin aproveitou o período de reacção mundial aos atentados de 11 de Setembro de 2001 ao World Trade Center em Nova Iorque para se colocar ao lado do Ocidente na luta contra o terrorismo. Esta manobra de índole realista permitiu ao Presidente da Federação Russa colocar os grupos rebeldes chechenos ao mesmo nível dos Taliban afegãos, legitimando a luta armada e o controlo apertado na região. Nesse discurso afirmou que “os terroristas internacionais declararam abertamente a sua intenção de

---

<sup>36</sup> Tradução livre do autor. No original “tool for settling scores in political battles without really caring about the everyday need of ordinary readers”.

<sup>37</sup> Ver anexo 3: mapa com os grupos étnico-linguísticos na região do Cáucaso.

estabelecer um Estado fundamentalista no território entre o Mar Negro e o Mar Cáspio – o denominado Califado ou Estado Unidos do Islão” (Discurso de Putin no Bundestag da República Federal Alemã, 2001). Para obter apoio internacional, o Kremlin avança mesmo com o número de 2 560 acampamentos de alegados terroristas chechenos a colaborar com Bin Laden (Kipp, 2005: 205).



## **b) As reformas de Putin em direcção ao federalismo centralista**

A ascensão de Vladimir Putin ao poder representa a alteração do equilíbrio do poder político a vários níveis. Uma das primeiras entidades objecto de intervenção foi o Conselho da Federação. A visão do novo Presidente para o futuro da Rússia era antagónica com o caminho que a Federação vinha tomando. A influência dos oligarcas, governadores e presidentes teria de ser reduzida ou mesmo eliminada e por isso a câmara onde estes tinham mais expressão (directa ou indirecta) foi a primeira a ser profundamente reformada.

Uma das medidas mais importantes e mais contestadas foi a perda de assento dos governadores no Conselho (Petrov e Slider, 2005: 242). A resistência de alguns foi importante, mas não inocente nem na convicção de defender um funcionamento do sistema federal melhor e mais democrático. A perda de assento no Conselho equivalia ao fim de várias regalias como apartamentos e casas em Moscovo onde, além de prestígio, tinham mais facilidades em influenciar o poder central. Outra perda bastante importante seria a da imunidade parlamentar (Colton e McFaul, 2005: 17).

Para o seu lugar deveriam nomear representantes a tempo inteiro (Petrov e Slider, 2005: 243) que, ao não serem directamente eleitos pela população, perderiam bastante legitimidade para vetar leis de uma Duma democraticamente eleita. Ao deixarem de ter um fórum de discussão comum tornou-se mais difícil para os líderes regionais agir colectivamente contra o centro. No entanto, em troca de influência política através de lobbying noutros órgãos, muitos governadores permitem que os seus representantes no

Conselho da Federação votem de acordo com as indicações do Presidente (Remington, 2005: 46).

Como é evidente, a oposição ao Kremlin saiu enfraquecida. Por um lado, a democracia perdeu ao ser reduzido o papel dos cidadãos na escolha dos seus representantes. Por outro, eliminava-se a inconstitucionalidade existente com a acumulação de poderes legislativos e poderes executivos na figura do governador (Colton e McFaul, 2005: 18). Putin conseguiu também gerar maiorias em ambas as câmaras, permitindo à administração presidencial e ao Governo negociar com facilidade as medidas a adoptar e até acesso privilegiado ao Kremlin em troca de apoio nas votações mais importantes (Remington, 2005: 46). Desta forma e à primeira vista, Putin tornou o sistema significativamente mais transparente e reforçou a sua posição como Presidente da Federação Russa.

Em 2000 Putin cria um novo órgão para os governadores: o Conselho de Estado Presidencial (Petrov e Slider, 2005: 243). As suas funções são meramente consultivas e destinam-se a legitimar a redução do poder do Conselho da Federação. Desta forma os governadores voltariam a ter um lugar-comum para debater, mas sem no entanto ter relevância efectiva (Colton e McFaul, 2005: 17). Por ano realizam quatro reuniões com Putin para as quais desenvolvem propostas ou relatórios. No entanto, mesmo o poder consultivo é pouco relevante visto existir um órgão executivo, o Presidium, cujas características descreveremos mais adiante.

Contudo, uma das medidas que mais revolucionou a organização da Federação Russa desde 1993 foi a estabelecida com o Decreto de 13 de Maio de 2000: a criação de sete grandes regiões, os Distritos Federais (*Federal'nye Okrug*). Estas novas unidades

ocupariam um papel intermédio entre o governo central e o governo local, alterando radicalmente a sua relação. Sem as substituir, foram sobrepostos às 89 divisões administrativas originais<sup>38</sup>. Em seguida cria o “Estatuto de Representante Plenipotenciário do Presidente num Distrito Federal”, os *Polpred*, abreviatura russa para os denominar e que utilizaremos doravante. Cabe ao presidente da Federação nomeá-los (Kahn, 2001: 381) e têm assento no Conselho de Segurança da Federação Russa, o que lhes dá uma importância muito relevante. Além desta função, reúnem-se a cada seis meses com Putin no já referido Presidium, o órgão executivo do Conselho de Estado Presidencial, retirando-lhe a pouco utilidade com que foi criado (Petrov e Slider, 2005: 238-243).

A título de curiosidade, cinco dos primeiramente nomeados vinham directamente do Serviço Federal de Segurança (FSB) – cujo director havia sido Putin, alguns anos antes – do exército ou da polícia. Do ponto de vista geográfico, os Distritos Federais são uma cópia das regiões militares existentes (Petrov e Slider, 2005: 244). Numa primeira análise, estes factos deixam transparecer uma certa vontade de tornar o Estado mais policial.

As principais funções públicas passam todas pela supervisão e controlo do trabalho das regiões sob sua alçada: tesouraria, inspecção de impostos, procuradoria, acção do FSB e policiamento regular. Grosso modo resumem-se em três pontos: restaurar a proeminência da lei federal; redefinir a divisão de poderes entre o centro e a periferia (eliminando os Tratados assinados com Ieltsin anteriormente, caso necessário); coordenar e otimizar a actividade federal nas regiões (Petrov e Slider, 2005: 248-249). Todas as anomalias devem ser reportadas ao Presidente, sobretudo se se tratar de

---

<sup>38</sup> Ver anexo 5: mapa dos Distritos Federais.

desrespeito pela Constituição federal. Caso se verifique a aprovação de alguma lei regional contraditória à Constituição, Putin tem o poder para dissolver o Parlamento regional (Colton e McFaul, 2005: 18).

Os *Polpred* são coadjuvados por Deputados-Representantes Presidenciais até um máximo de oito, cada um com uma tarefa diferente e normalmente de uma região que não aquela onde ficam colocados. Por norma, dois são nomeados como Primeiros Deputados e são os mais próximos dos *Polpred*; na maioria vieram com estes de anteriores escritórios e cargos (Petrov e Slider, 2005: 247).

Cada região dentro dos sete Distritos Federais tem um Inspector-Chefe Federal que é apontado por e responde directamente a Putin. A preocupação com hipotéticas tensões étnicas é óbvia, uma vez que a maioria tem raízes nas regiões para onde são indigitados (Petrov e Slider, 2005: 243). Desta forma, o Presidente da Federação Russa encontrou uma maneira astuta de criar uma figura paralela ao Governador. Este passa a responsabilizar-se apenas pelos assuntos internos da sua região, sem poder interagir directamente com o centro. Apesar de não poderem eleger aquele que, por fim, é o seu representante mais directo no Governo central, as populações não se sentem tão prejudicadas por ser um seu nacional.

Outras leis foram aprovadas nos meses seguintes com o intuito de enfraquecer o papel dos Governos regionais. Em Julho de 2000 o Presidente ganhou a legitimidade para demitir governadores e outros funcionários públicos (Kahn, 2001: 382) que desrespeitem a autoridade do Procurador-geral. Uma vez que são os *Polpred* quem tem a responsabilidade de acompanhar a Procuradoria-geral, criam-se facilidades na expulsão de Governadores. No entanto, este poder só foi usado uma vez (Colton e

McFaul, 2005: 18). Como vimos, este é um desrespeito directo pela obrigatoriedade da separação entre os poderes nacionais e regionais, constantes nos princípios dos sistemas de tipo federal.

Putin operou também um reajustamento importante dentro daquele que é um dos maiores problemas da Federação Russa: a alocação de recursos. O novo Presidente sabia que a estabilidade nas regiões só poderia ser garantida com uma forte estabilidade económica e altos níveis de satisfação com o desempenho regional (Chirikova e Lapina, 2001: 396). Para isso foi necessário reestruturar a recolha de recursos e redistribuição de dividendos. Até 1999, apenas 45% dos impostos eram destinados ao Estado central; na realidade o valor era muitas vezes inferior. Em 2000 Putin cria um novo código tributário e sobe o valor mínimo para 55% e aperta o controlo e execução das transferências regionais através dos *Polpred*. As regiões que não tinham o hábito de cumprir o dever fiscal, recebendo muito mais que pagando em percentagem, tiveram de voltar a contribuir para o orçamento federal (Colton e McFaul, 2005: 18).

Em troca, muitas regiões passaram a exigir um maior controlo de Moscovo sobre as contas locais e redistribuição dos recursos. Vários presidentes e governadores de regiões mais ricas argumentam que é injusto terem de pagar as contas de outras regiões. No início do século XXI existiam apenas 10 regiões doadoras, vivendo as restantes do seu produto (Chirikova e Lapina, 2001: 387). Pavel Petrovskiy afirma que “a maior parte das regiões vivem em função de outras regiões menos autónomas. O problema da nossa Federação é haver menos regiões auto-suficientes que regiões a precisar de recursos” (Petrovskiy, 2001).

A questão não se faz por mais autonomia política, mas sim por uma redistribuição do poder e uma gestão racional das políticas do centro em relação às periferias. No fundo, é uma acusação indirecta sobre as intenções de Moscovo nos seus territórios periféricos (Chirikova e Lapina, 2001: 387). Como nos dizem Chirikova e Lapina (2001: 393), “a fraqueza do poder federal não consiste na ausência de mecanismos para influenciar as regiões, mas na ausência de políticas regionais consistentes e racionais no centro”<sup>39</sup>.

Putin deixou ainda de assinar qualquer tratado bilateral com as províncias e cancelou os aprovados por Ieltsin por os considerar inconstitucionais. Mais tarde, o Tribunal Constitucional anula algumas Constituições de Repúblicas por legislarem directamente contra a Federal. Por exemplo, constava no artigo 7º da Constituição da República Autónoma da Inguchétia que apenas seriam aplicadas as leis federais que não violassem a soberania da república (Kahn, 2001: 381). Esta medida, enquadrada naquilo que ele apelida de “Ditadura da lei” (Kahn, 2001: 374), é na verdade bastante benéfica para o federalismo russo uma vez que elimina a assimetria exagerada e inviabiliza disputas como a que descrevemos durante o período de Ieltsin, originárias da “Guerra das Leis”. Em 2001 havia ainda 20% de diferenças entre a legislação regional e a federal e desta forma Putin poderia controlar mais facilmente os mercados internos e o comportamento das regiões (Chirikova e Lapina, 2001: 391). Contudo, este continua a ser um dos principais problemas da Federação Russa (Petrovskiy, 2011).

Como a cultura política de várias regiões não permite reconhecer outra autoridade além da chefia presidencial, a implementação destas medidas foi amplamente criticada, sobretudo por vir de uma decisão do Tribunal Constitucional. Aquando da execução das

---

<sup>39</sup> Tradução livre do autor. No original “The weakness of federal power consists not in the absence of mechanisms of influence over the regions but in the absence of rational and consistent regional policies at the centre” (Chirikova e Lapina, 2001: 393).

novas medidas, um representante da missão permanente da República Autónoma do Bascortostão declarou que

Na Rússia, o processo político é mais importante que a lei em si. Assim, os acordos do nosso presidente com o presidente da Federação Russa são mais importantes que a lei. O Tribunal Constitucional da Rússia é apenas um corpo, altamente respeitado, mas apenas um corpo da Federação Russa<sup>40</sup> (Kahn, 2001: 383).

Esta interpretação da lei torna evidente a dificuldade cultural que existia em aceitar as decisões federais nos territórios republicanos. Para a maioria da população de repúblicas como o Bascortostão – que, como vimos, havia tido mais direito a autonomia aquando da redacção da Constituição Federal em 1993 – era injusto que se devessem reger pelos decretos de Moscovo ou, pior, pelo poder judicial na forma do Tribunal Constitucional.

Contudo, a existência do poder judiciário é fundamental para o funcionamento do federalismo, mais que em outros tipos de sistemas políticos. Os tribunais regionais podem aumentar o poder local, mas o tribunal federal deve ter a supremacia sobre todas as decisões. O Tribunal Constitucional é o elemento central uma vez que adjudica, interpreta e adapta as Constituições, onde por norma estão salvaguardados os direitos das minorias e outros grupos (Watts, 1998: 126). Assim, é de todo o interesse dos sujeitos da Federação que este cumpra o seu papel, invalidando os argumentos do representante supracitado.

Estas reformas tiveram um impacto profundo na organização do poder regional. Como órgão privilegiado de ligação entre o povo e o poder, os já débeis partidos políticos

---

<sup>40</sup> Tradução livre do autor. No original "In Russia, the political process is more important than the law itself. So the agreements of our president with the Russian Federation president are more important than the law. The Constitutional Court of Russia is just a body, highly respected, but just a body of the Russian Federation" (Kahn, 2001: 383).

russos tiveram ainda mais dificuldades em agir no novo contexto criado por Putin. Para controlar o poder legislativo, a liderança russa criou novas regras para a formação de partidos políticos e para as eleições para a Duma, exigindo a cada um o mínimo de 5% para ter direito a assento. Em 2000, Putin refere mesmo a necessidade de criar um sistema com apenas “dois, três ou quatro partidos” (Colton e McFaul, 2005: 19). Neste sentido, Putin adopta uma dupla estratégia: intimidação dos opositores através da polícia e troca de apoio partidário nas câmaras por mais direitos políticos. O futuro da Rússia como democracia eleitoral também fica comprometido pelas interferências directas do Kremlin nas eleições regionais, muitas vezes com a autorização inerente de tribunais, políticos locais e até mesmo partidos locais (Remington, 2005: 48).

A acção sentiu-se sobretudo nas regiões mais problemáticas como a Chechénia, sob supervisão directa do Presidente desde 2000. As dificuldades nas relações com o centro devem-se, em grande parte e como já referido, ao papel da memória. Para impedir que o exterior soubesse das suas acções, Putin expulsa a missão observadora da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e limita o contacto entre chechenos e estrangeiros através do FSB. Contudo, no referendo de 2003 sobre a autonomia chechena, oficialmente 90% da população reiterou a posição do Kremlin nas três perguntas colocadas, apoiando a nova Constituição regional (Colton e McFaul, 2005: 22). A questão das liberdades civis seria posta em causa nas regiões que não colaborassem com o regime, fazendo-nos recordar o autoritarismo soviético.

Contudo, Putin procurou negociar com os chechenos para que optassem por uma maior autonomia, em vez de independência. Como nos diz Kipp (2005: 207), “de acordo com Putin, a principal tarefa antes do Governo russo na Chechénia era negar aos terroristas o



uso do seu território para destabilizar a Rússia e conduzir ataques nas regiões fronteiriças”<sup>41</sup>. A mudança na abordagem levou a uma mudança constitucional – referendada em 2003, como vimos – e recuperação económica. Os corpos gerentes foram novamente eleitos, destacando-se o novo presidente, Akhmed Kadyrov. No entanto, e à semelhança de tentativas anteriores, as negociações e implementação de novas políticas falharam. A 9 de Maio de 2004 os rebeldes assassinam o recém-empossado presidente checheno, afirmando que a nova Constituição não era legal e portanto não poderia ser aplicada (Kipp, 2005: 206-207). O conflito Checheno e o receio do efeito dominó que possa provocar nas províncias circundantes continua a ser um dos maiores problemas que o federalismo russo enfrenta.

O capitalismo oligarca criado involuntariamente por Ieltsin e que culminou na crise de 1998 foi outra das frentes de batalha de Putin (Rutland, 2005: 174). Através do controlo apertado das finanças regionais, da acção dos governadores e dos seus partidos políticos e com a supervisão dos sete *Polpred* a colaboração entre estes três elementos complicou-se bastante.

---

<sup>41</sup> Tradução livre do autor. No original “According to Putin, the main task before the Russian government in Chechnya was to deny to terrorists the use of its territory to destabilize Russia and conduct attacks upon borderlands” (Kipp, 2005: 174).

### **c) A democracia no federalismo centralista de Putin**

“A Rússia é uma das mais jovens democracias do mundo, catorze anos após Portugal”, assim começou a conferência que Pavel Petrovskiy, Embaixador da Federação Russa na República Portuguesa, deu em Óbidos a 17 de Junho de 2011. Estas palavras dão-nos duas ideias do pensamento russo sobre o seu regime político. Em primeiro lugar, existe o reconhecimento que a URSS não era uma democracia, contrariando aquela que foi uma das bandeiras mais importantes dos Presidentes de então. A ser alguma coisa, o centralismo soviético não era certamente democrático. Em seguida, os catorze anos após a democracia em Portugal tanto poderão ser considerados a partir da Revolução dos Cravos, a 25 de Abril de 1974, como a partir da adopção da Constituição em 1976. Como a independência da RSFSR se deu a 11 de Junho de 1990, Petrovskiy toma a fundação da II República Portuguesa como referência. O interessante neste facto é ser tido em conta o ano da secessão e não o ano da Constituição federal e início efectivo da democracia em 1993. Com isto, podemos pensar que, para a Federação Russa, o mais importante não será a adopção da lei de base, mas sim a separação das restantes Repúblicas Federais da URSS que, como vimos, eram consideradas pelo povo russo como a causa da degradação da economia nacional.

Porém, a democracia actual não é a mesma fundada por Boris Ieltsin. Na verdade, a acção de Putin teve efeitos bastante benéficos em diversas áreas. Além do fim da promiscuidade entre o poder legislativo e executivo a nível regional, conseguiu aproximar estes dois poderes no nível federal. A questão do controlo mais exaustivo da recolha de impostos foi também importante para reequilibrar as contas da Federação e

distribuir os recursos por regiões menos desenvolvidas, reduzindo a disparidade muitas vezes registada (Colton e McFaul, 2005: 24).

Contudo, essa correcção levou a várias injustiças do ponto de vista do desenvolvimento regional. Nem todos os líderes regionais aceitaram sem ripostar que os recursos da sua região fossem usados para o desenvolvimento de outras, como já tivemos oportunidade de ver. Findo o sistema federal algo arbitrário do período de Ieltsin, a correcção dos estatutos dos diversos territórios levou ao desenvolvimento de vários tipos de presidentes ou governadores, consoante o tipo de região, de recursos naturais existentes e mesmo de cultura política. Se não era possível determinada zona ter regalias por acordo, então a acção teria de ser mais directa via governantes locais.

À semelhança da análise realizada para os tipos de regiões criadas com o federalismo excessivamente assimétrico, Alla Chirikova e Natalya Lapina (2001: 389-390) enumeram cinco tipos de líderes regionais surgidos com base nas novas dinâmicas criadas pelas reformas de Vladimir Putin. Os líderes autoritários nacionalistas formaram-se nas regiões cuja cultura tem uma importância relevante e/ou os recursos naturais são importantes – é o caso dos já referidos Bascortostão e Tartaristão. Por tradição altamente contestatárias, estas Repúblicas Autónomas não fazem a Moscovo outra grande exigência além do pedido de maior autonomia. Se o centro não interferir nos seus assuntos internos acabam por conseguir funcionar dentro do quadro federal. Simplesmente não pretendem ser uma parte do todo, mas uma parte entre o todo. No caso do Bascortostão em concreto e como vimos, o período entre 1991 e 1993 foi marcado por uma oposição frontal ao Kremlin, desencadeando a avalanche de tratados bilaterais assinados por Ieltsin.

Estas autoras avançam ainda para outros dois tipos de líderes autoritários: os comunistas e os burocratas. Os primeiros, tendo já estado no poder na sua maioria, conhecem as vantagens de colaborar com o poder e portanto respeitam a autoridade central. Se, por vezes, o criticam será mais por motivos de cariz ideológico que propriamente por respeito ou defesa dos interesses republicanos ou regionais. Os segundos também têm uma posição variável e pouco coerente, provando o interesse claramente economicista em detrimento da defesa de valores regionais. Exemplo claro é o caso do já referido fundador do partido “Rússia Terra Mãe” que após ter perdido nas eleições de 1999 contra Putin acabaria por se tornar colaborante com este.

Os dois últimos grupos correspondem aos líderes cujas acções são tendencialmente democráticas e àquelas que simplesmente desenvolveram um estilo próprio de governação. Seja qual for o tipo, estes presidentes ou governadores conseguem negociar facilmente com Moscovo por serem respeitados por Putin mas também por terem em conta o interesse da Federação no geral.

Ainda assim, a redução da influência de muitos oligarcas ou a correcção do comportamento de alguns sujeitos da Federação, como a Chechénia, foi sem dúvida benéfica para manter a unidade federal. Putin é um homem prático e leva a política dessa forma. Em última análise, a sua acção permitiu a consolidação do novo sistema, facto dificilmente verdadeiro durante o período de transição de Boris Ieltsin. O Embaixador da Federação Russa reforça a importância das políticas de centralização de Putin ao afirmar que “o modelo não é típico, é próprio de um Estado centralizado onde tudo vai primeiro a Moscovo. Mas tem de ser assim porque a maiorias das regiões não são auto-suficientes e por isso cabe ao Estado russo apoiá-las” (Petrovskiy, 2011).

Não obstante a importância das acções tomadas para a estabilização e correcta redistribuição do poder vertical na Federação Russa (Petrov e Slider, 2005: 238), Putin enfraqueceu o desenvolvimento da democracia como regime político. A “democracia de gestão” de Ieltsin transformou-se durante os mandatos de Putin num “autoritarismo competitivo”. O poder concentrou-se cada vez mais no Kremlin e a noção de que deveria existir uma alternativa democrática, apesar de tudo presente na presidência anterior, deixou de estar presente na mentalidade política dos dirigentes da Federação (Lipman e McFaul: 55). Putin parece conduzir a Federação Russa no sentido exactamente oposto ao de Ieltsin: para um Estado unitário, situação inexistente desde 1917. É uma negação do federalismo e tentativa de centralização convertidos na redução dos poderes dos governadores e das regiões em geral.

Porém, é natural que no país exista ainda um sistema democrático embrionário, típico de regimes de transição. Putin era apenas o segundo presidente de uma Federação vasta e complexa que caminhava no sentido da desintegração. Assim, preferimos usar o termo “democracia guiada” criado por Chirikova e Lapina (2001: 396) que a definem como sendo “uma quase democracia, dentro de um sistema onde elementos autoritários e democráticos coexistem (...) [e que] permitiu às regiões russas atingir o nível de estabilidade política necessária”<sup>42</sup>.

Prova disso, e após a reforma da administração federal em 2000, Putin cria em 2003 a Lei sobre os Princípios de Organização Local e Autogestão, substituindo a Lei do Governo Local de 1995 (Petrov e Slider, 2005: 249). Desta feita, Putin alarga as reformas aos próprios municípios, trazendo-os para a verticalidade do sistema. Os

---

<sup>42</sup> Tradução livre do autor. No original “a quasi-democracy, within which authoritarian and democratic elements coexist. (...) it has allowed the Russian regions to achieve the necessary level of political stability” (Chirikova e Lapina, 2001: 396).

presidentes das Câmaras Municipais passam a ser controlados pelas entidades regionais de forma mais directa, mas ganham mais autonomia económica, libertando-os para agir individualmente. Assim, Putin consegue enfraquecer as regiões desde a sua base “dividindo-as para reinar”, novamente mascarando a medida com controlo político mais directo.

Neste período surgiu também a hipótese de reduzir o número de divisões de 89 para cerca de vinte. A ideia teve o apoio dos líderes mais importantes que viram assim a hipótese de juntar outros territórios aos seus e ganhar mais poder no contexto federal. Contudo, a maioria dos governadores regionais contestou e rejeitou o projecto precisamente pelo motivo oposto: perderiam todo o poder (Chirikova e Lapina, 2001: 394). Este plano certamente aligeiraria o pesado funcionamento do federalismo assimétrico russo. Porém poderia alimentar várias revoltas, um factor sempre equacionado nas grandes reformas na Federação Russa.

Não será errado afirmar que as novas orientações contêm alguma hipocrisia, na medida em que Putin pretende vigiar o respeito pela Constituição desrespeitando-a directamente. Como vimos anteriormente, as divisões administrativas e territoriais não podem ser alteradas unilateralmente em sistemas de tipo federal, sob pena de danificar o equilíbrio entre centro e periferias. Ao criar os sete Distritos Federais e os sobrepor aos 89 sujeitos da Federação, Putin desrespeita directamente este princípio. Como argumenta Jenna Bednar (2005: 191), “se o Governo nacional pode centralizar unilateralmente, então as políticas (...) não são federais”<sup>43</sup>. Estas reformas tiveram, sem dúvida, muita pertinência no contexto de desorganização administrativa e social que

---

<sup>43</sup> Tradução livre do autor. No original “If the national government may recentralize unilaterally, the polity does not met the criterions and is not federal” (Bednar, 2005: 191).

então se vivia. Contudo, Putin poderia tê-las aproveitado para recuperar para Moscovo os poderes erradamente perdidos para as regiões devido aos acordos bilaterais assinados por Ieltsin, consolidando o federalismo (Petrov e Slider, 2005: 238).

Além disso, por norma em Estados constitucionais é criado um Tribunal Constitucional com a exclusiva função que foi atribuída aos *Polpred*. Se a intenção de Putin fosse realmente proteger a Constituição então seria mais coerente optar por reforçar o poder do Tribunal Constitucional em vez de criar figuras com poderes paralelos a este. Além do “factor território”, há que ter em conta a forma como Putin ignora a separação entre os poderes locais e central, permitindo-se ingerir directamente nos parlamentos localmente eleitos. Estas medidas centralizaram o poder na sua figura, numa espécie de nepotismo em democracia.

Assim, o então Presidente da Federação Russa usou todos os meios de que dispunha para conter a importância crescente das regiões e, de certa forma consequentemente, reduzir a importância dos valores democráticos. Além de cerrar a legislação e apertar o controlo fiscal, criou alianças com os principais grupos económicos como a Gazprom para reagir negativamente a desvios comportamentais das periferias. Quando as empresas não existiam, Putin simplesmente privatizou sem autorização das regiões e criou acordos no mesmo sentido. Convém também não esquecer que é o Kremlin a única entidade com competências para redistribuir os recursos pelas regiões. Mesmo as regiões mais ricas precisam de vender os seus produtos e esse acto passará sempre por Moscovo primeiro ou pelas infra-estruturas federais (gasodutos, oleodutos, entre outros). Desta forma os governadores e presidentes regionais ficam bastante condicionados para agir livremente, não podendo contrariar Moscovo sob risco de

perderem financiamento. A interdependência é um dos principais motivos que mantém a Federação Russa um Estado uno (Chirikova e Lapina, 2001: 393).

Outro aspecto importante na nova democracia federal criada por Putin é a importância “não declarada” que os *Polpred* têm. Petrov e Slider (2005: 249-250) dividem-nas em três grupos (à semelhança das funções oficiais): trazer a polícia e o exército para o controlo Federal, retirando essa função às regiões; investigar a acção dos governadores em busca de “material que os comprometa” a fim de os poder incriminar e destituir; e influenciar o desenvolvimento político das regiões no sentido de demitir os governadores de oposição ao Kremlin. Alguns dos meios usados para as exercer são, por exemplo, a interferência nas eleições, muitas vezes pela acção do “Rússia Unida”, ou alianças com os oligarcas a fim de eliminar a possibilidade de estes as criarem com os governadores.

O objectivo de Putin não é atacar os Governos regionais directamente, mas sim reduzir o máximo possível a importância das regiões no contexto da Federação Russa e impedir o surgimento de movimentos nacionalistas como ocorrido durante a URSS ou mesmo durante a presidência de Ieltsin.

A criação de figuras paralelas ao Conselho da Federação (poder legislativo), aos Governos regionais (poder executivo) e ao Tribunal Constitucional (poder judicial), transformaram a democracia russa numa máscara que permitiu a perpetuação e concentração do poder em Putin e nos por ele indigitados. Petrov e Slider (2005: 250) resumem afirmando que

A estratégia é reforçar a cadeia de comando vertical desde os ministérios em Moscovo até às agências dos Distritos Federais e daí para os oficiais



dos ministérios nas regiões. A presença dos novos Distritos permite aos representantes do presidente obter o papel de coordenação<sup>44</sup>.

Ao tentar centralizar o funcionamento do aparelho político, Putin não cumpre as palavras ditas aquando da sua carta aberta ao eleitorado em Fevereiro de 2000 onde reiterava a “importância da lei” para a promoção da liberdade popular.

Ainda assim, Putin foi capaz de criar uma classe média, o que poderá a prazo levar ao desenvolvimento de valores democráticos. Contudo, não é certo que o desenvolvimento económico leve à emergência da democracia. Muitas vezes torna-se ele próprio um factor de legitimação dos regimes autoritários, como exemplo de que as políticas tomadas são as melhores para o progresso do país (Inglehart e Welzel, 2010: 561). Após a crise de 1998, Putin conseguiu equilibrar as contas, levando a Federação a valores de crescimento anual bastante altos. Assim, a evolução sociocultural também depende do contexto.

Porém, Ronald Inglehart e Christian Welzel (2010: 551) formularam uma teoria onde explicam exactamente que o “desenvolvimento leva à democracia porque produz certas mudanças socioculturais que alteram os comportamentos humanos”<sup>45</sup>. O desenvolvimento da economia real, em concreto, leva a novas ambições das populações, muitas vezes no sentido de maior liberdade individual e menor presença do Estado. Contudo, qualquer tipo de alteração comportamental estará sempre dependente de efeitos nacionais fixos como a herança cultural, institucional e histórica. Assim,

---

<sup>44</sup> Tradução livre do autor. No original “The strategy is to strengthen the vertical chain of command from the ministry in Moscow to the federal district agencies and from there to ministry officials in the region. The presence of these new district offices allows presidential representatives to play the coordinating role” (Petrov e Slider, 2005: 250).

<sup>45</sup> Tradução livre do autor. No original “Development leads to democracy because it produces certain sociocultural changes that shape human actions” (Inglehart and Welzel, 2010: 551).

difícilmente um mesmo tipo de sistema político se poderá desenvolver de forma semelhante em dois Estados diferentes. A cultura política russa levou o federalismo a centralizar-se e a tornar-se mais autoritário (Inglehart e Welzel, 2010: 551-552). Por sua vez, o desenvolvimento das periferias fê-las compreender os benefícios de viver numa Federação de grande dimensão, mas ao mesmo tempo levou a exigências por mais liberdade decisória.

Neste contexto, os líderes regionais já não se limitam a pedir a expansão da sua independência política ou mesmo económica, mas um controlo do próprio centro federal. A maior parte dos presidentes e governadores consideram que o Tribunal Constitucional se tornou uma ferramenta de Putin para legitimar as decisões do Kremlin, não controlando as próprias acções do executivo federal. Além disso, as críticas também se fazem sobre a falta de controlo que os líderes têm sobre aquilo que pertence às próprias regiões. Putin privatiza, atribui e distribui muitas vezes sem consultar os centros de decisão regional, indo directamente contra a soberania local consagrada constitucionalmente (Chirikova e Lapina, 2001: 388).

Várias críticas podem ser apontadas relativamente à interferência nos média e alguma ineficácia no controlo de oligarcas ligados à comunicação social. A Freedom House acabaria mesmo por classificar a imprensa russa como “not free” em 2002, colocando-a em 121º lugar num total de 139 países. Apesar disso, alguns jornais conseguiram manter-se neutros, como o *Nezavisimaya Gazeta* ou o *Kommersant*, praticando um serviço típico de sistemas autoritários em fase final de vida (Lipman e McFaul: 56). Os tribunais e a polícia foram outros dos sectores recentrados na figura presidencial (Petrov e Slider, 2005: 243).

O povo russo manteve-se sereno. Em 2003, na comemoração do décimo aniversário da Constituição da democracia, uma sondagem aferiu que 36% da população defendia um controlo mais apertado dos média pelo Estado. Apenas 25% acreditava ser negativo para o futuro do país. O desinteresse da população era grave, evidenciando algum descontentamento com o novo sistema político (Lipman e McFaul: 67).

Em Janeiro de 2004, Putin já tinha a reeleição de Março garantida com 80% dos votos nas sondagens (Lipman e McFaul: 55). Como afirma Peter Rutland (2005: 178), “a acção de Putin contra os barões dos Média consolidou o poder do Kremlin, mas não produziu grandes efeitos para alterar a estrutura do capitalismo oligarca na Rússia”<sup>46</sup>.

Tal como no início da URSS, a Federação Russa é composta por vários elementos a exigir mais autonomia e por uma entidade em busca da sua identidade. Porém, o mesmo problema persiste: o federalismo não se baseia no multiculturalismo existente, mas na interpretação territorial que o sistema político lhe dá (Hagendoorn, Poppe e Minescu, 2008: 371). Colton e McFaul (2005: 26) resumem o regime e sistema criados por Putin afirmando que “na Rússia, no entanto, o resultado mais provável no futuro próximo não será nem mais democracia, nem mais autocracia – nem democracia liberal ou ditadura – mas um regime estável algures pelo meio”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Tradução livre do autor. No original “Putin’s crackdown against the media barons consolidated the power of the Kremlin but did little to alter the structure of oligarch capitalism” (Rutland, 2005: 178).

<sup>47</sup> Tradução livre do autor. No original “In Russia, tough, the most likely outcome for the near future is neither more democracy nor more autocracy – neither liberal democracy nor dictatorship – but a stable regime somewhere in between” (Colton e McFaul, 2005: 26).

## Conclusão

Um Estado tem à sua disposição um vasto leque de opções para gerir o seu território, a sua população e as suas forças armadas. Os sistemas políticos servem os regimes políticos, permitindo várias combinações. Uma monarquia, por exemplo, tanto pode servir a tirania (monarquias feudais), como o autoritarismo (Itália no período da II Guerra Mundial) ou a democracia (Reino Unido actualmente). A nível legal, o Estado pode ainda optar por uma Constituição ou um conjunto de leis base. A forma de organização e administração territorial é uma das escolhas mais difíceis a ser feita. As opções são várias – Estado unitário, confederal, federal, associado, entre outros – e prendem-se com o grau de autonomia/integração que um conjunto de territórios decide ter.

A nossa análise centrou-se no modelo federal como modo de organização interna. A relação entre o poder local e o poder central tem de ser muito bem estabelecida neste tipo de sistema político-administrativo. Os limites do poder de cada um têm de estar bem definidos e pré-estabelecidos numa Constituição ratificada por todas as partes. Nesta separação, o poder central deve gerir o mercado comum dentro da federação, mas não pode ter a autoridade de alterar unilateralmente a política interna a cada elemento. Do outro lado, os componentes da federação devem gerir livremente os seus recursos económicos, ou pelo menos ter uma palavra forte sobre a sua utilização. Deve existir, portanto, uma compreensão mútua do papel de cada um a fim de permitir o funcionamento do sistema (Wibbels, 2006).

A Federação Russa é um dos exemplos existentes mais complexos: 21 Repúblicas Autónomas, 46 Oblasts, seis Kraís (geralmente territórios fronteiriços e extensos), dez Okrugs Autónomos (com frequência dentro do território de outras entidades), as cidades federais de Moscovo e São Petersburgo e um Oblast Autónomo Judeu (Kipp, 2005: 239). Cada nível representa um grau de autonomia diferente, obtido consoante as circunstâncias históricas ou através de mera divisão territorial: é um federalismo de tipo assimétrico. As relações entre os diversos actores são, assim, forçosamente diferentes.

Ao longo de quatro Constituições<sup>48</sup>, o território russo tem procurado um equilíbrio entre todas as entidades que o compõem. O sistema deve ser o reflexo dos desejos da sua população (Girault, 1991: 15) e quando tal não acontece, mudanças bruscas ocorrem, como em 1917 e o fim do Império Russo ou em 1991 com a queda da URSS. No entanto, após o período imperial o federalismo sobreviveu à mudança de regime e sistema político, provando a sua pertinência na gestão de um território tão extenso.

O federalismo russo foi, e é, construído num equilíbrio complicado entre a necessidade de um povo centenário se sentir dominante num conjunto de territórios e as necessidades de vários povos, também eles centenários, de atingirem a autodeterminação. O “catálogo de culturas” (D’Encausse, 1991) que constitui o território torna-se a dinâmica federal forçosamente diferente de outros sistemas. A relação faz-se entre o centro na figura do Presidente da Federação Russa, a sua administração e ministros e a periferia, com os presidentes das Repúblicas Autónomas e governadores de territórios e regiões. Com base neste relacionamento, tanto Moscovo permite o alargamento da autonomia das regiões periféricas em períodos liberais, como

---

<sup>48</sup> Também com a de 1918, criada por Lenine apenas para gerir o período de revolução, mas complementada com o Tratado da Federação de 1922. Seria substituída por um documento mais completo em 1924.

após a Revolução Bolchevique, durante o período Khrushchov ou Ieltsin, como impõe limites a essa autonomia em períodos centralistas (era estalinista ou era putinista). Tal dinâmica só é possível porque ao longo dos tempos Moscovo foi controlando o necessário para criar uma interdependência tal que tornasse indesejável às diversas regiões abandonar a Federação. Essas políticas incluem o controlo das actividades das autoridades federais através de figuras como o Tribunal Constitucional e os *Polpred*, a aplicação directa de medidas de restrição à autonomia nos territórios e a nomeação de quadros administrativos favoráveis ao Kremlin (Chirikova e Lapina, 2001: 386-391).

Esta relação complexa também se faz de acordo com o tipo de líder regional. Se o centro influencia a profundidade das leis a aplicar nas regiões, o tipo de líder condiciona fortemente a forma como essas reformas serão implementadas. Estes podem ser autoritários de tipo nacionalista – convivem com a Federação desde que possam governar sozinhos –, comunista – a relação com Moscovo é variável de acordo com o momento – ou burocrático – maioritariamente contra a presença central. Alguns líderes desenvolveram estilos próprios e outros têm mesmo um *modus faciendi* próximo da democracia, porém todos agem perante o Kremlin de acordo com as capacidades que as regiões que governam ou presidem têm (Chirikova e Lapina, 2001: 389-390).

Posto isto, decidimo-nos analisar a construção deste federalismo tão atípico ao longo da sua história, tendo em conta quadro períodos diferentes: o império russo; a URSS; a transição entre regimes e adequação ao novo sistema – era Ieltsin; e a era Putin, como novo paradigma da sociedade russa. Em cada período procurámos perceber a forma como o federalismo se foi construindo, atendendo a factores com influência directa

nesse processo: as Constituições federais; a relação entre o poder central e o poder local; e as tensões ou pretensões das minorias nacionais/étnicas.

Para muitos autores o sistema federal falhou em todos os aspectos para o qual foi pensado: não há divisão clara nem dos recursos nem dos poderes políticos; e as minorias nacionais não têm a representação efectiva necessária para a sua segurança e preservação de identidade. Os nacionais da federação não têm um consenso e seguem desinteressados pelo sistema que lhes foi montado (Lipman e McFaul: 56). Apesar das transições e passagens por três regimes políticos diferentes e vários modelos económicos, o problema da nova Rússia persiste: são os indivíduos quem se deve adaptar ao sistema e não o contrário.

Como vimos, nenhuma Constituição federal conseguiu resolver plenamente o problema das minorias. Na realidade, estas ganharam força ao longo da história e hoje o jogo federal faz-se atendendo a algumas das suas preocupações. Contudo, apesar da alteração da lei de base, o sistema federal actual continua a ser contestado por alguns actores internos e tende a caminhar para um Estado unitário por pressão do centro de decisão, Moscovo. O período centralista que se vive não terá outro resultado senão o alimentar de tensões centenárias, isto crendo que a história se repete.

Uma vez que aparentemente o consenso é impossível entre as diversas estruturas da Federação Russa, consideramos que a opção confederal poderá ser uma alternativa razoável. A dependência económica de Moscovo de vários territórios e interdependência entre todos torna a independência total uma opção remota e mesmo pouco aconselhável. Mesmo as Repúblicas Federais da URSS, Estados amplamente mais consolidados aquando da sua independência do que as actuais Repúblicas

Autónomas, mantiveram uma forte ligação a Moscovo, sobretudo as da Ásia Central por não terem alternativas viáveis<sup>49</sup>. Dessa forma, o vínculo económico e fiscal deveria manter-se, embora de forma mais autónoma na decisão dos sujeitos. A ligação política precisa indubitavelmente de ser revista no sentido de alargar a autonomia de várias regiões, sobretudo das Repúblicas Autónomas. Em quase cem anos de federalismo e vinte após o desmembramento da URSS, a Rússia ainda não conseguiu encontrar o equilíbrio cultural para compreender que pode e deve ser a potência da região, mas onde os restantes povos possam viver num quadro de autonomia alargada.

Como vimos ao longo da presente dissertação, os períodos liberais levaram a URSS e a Federação Russa naturalmente no sentido do confederalismo. Mesmo durante o período imperial, a dificuldade em vencer a distância física conferia às periferias uma autonomia alargada e forçava a gestão descentralizada do Estado. Apenas por regressão e intervenção directa do Kremlin o sistema pôde manter-se unido e, mais tarde, federal. No futuro será bastante difícil manter a unidade nacional se não pela força. Se o povo russo ambicionar atingir uma democracia efectiva terá de fazer opções. Sem entrarmos directamente no debate sobre este tipo de regime político, que certamente mereceria outra dissertação integral, consideramos que na Rússia o federalismo não poderá ser democrático. A diversidade cultural existente, assim como o peso de conflitos passados na memória de povos como os chechenos, inviabiliza o pleno funcionamento de um quadro federal. É necessário que estes povos tenham a opção de decidir sobre o seu futuro político para que a paz e a democracia possam surgir plenamente.

---

<sup>49</sup> As opções seriam a China ou o Irão, Estados que não estavam no alinhamento daquilo que se pretendia para as novas repúblicas independentes.



Assim consideramos que Moscovo deveria verdadeiramente optar por transformar as Repúblicas Autónomas em sujeitos com um nível semelhante ao dos próprios russos. Apesar de a Constituição de 1993 garantir a igualdade entre todos os cidadãos, os russos assumem a tradicional superioridade cultural, fruto de vários anos de mentalidade imperial. Não é estranho que assim pensem, nem deverão ser acusados por assim pensar. Porém, para a sua própria segurança o modelo federal deverá ser repensado.

O confederalismo permite exactamente que se mantenham os laços históricos e económicos entre os seus membros, sem no entanto ser permitido de forma alguma a interferência de um centro político. Moscovo teria apenas a função de administrar o aparelho do Estado a nível fiscal e garantir o funcionamento das estruturas inter-estatais como os oleodutos, gasodutos ou sistemas de distribuição de energia. Cada república autónoma funcionaria como um Estado isolado, altamente colaborante com os seus pares, mantendo elementos como um mercado comum e moeda única, inexistência de fronteiras internas e mesma cidadania. A própria denominação do Estado teria de ser alterada. Apesar de federal, a Federação continua a ser Russa, evidenciando o povo russo como tutor de todo o espaço geográfico. A Confederação Eurasiática não poderia tomar o nome de nenhum dos seus membros, nem de nenhuma das etnias existentes. No que diz respeito às restantes estruturas – Oblasts, Krai, Okrugs, Cidades Federais e Oblast Autónomo Judeu – consideramos que deveriam ser integrados com um estatuto de autonomia própria na República Autónoma que mais próxima estivesse culturalmente.

Como é evidente, o cenário que aqui recriamos não poderia ser aplicado em pouco tempo nem provavelmente o será nas próximas décadas. Porém, depois da nossa análise,

concluimos que o macro-federalismo russo não poderá conhecer a democracia plena mantendo os ciclos dos últimos cem anos.

## Referências Bibliográficas

### Fontes Primárias

Discurso de Boris Ieltsin a 19 de Agosto de 1991.  
<http://web.viu.ca/davies/H102/Yelstin.speech.1991.htm> [21 de Junho de 2011]

Discurso de Mikhail Gorbachov no XXVII Congresso do Partido Comunista da URSS (1986).

[http://dev.prenhall.com/divisions/hss/app/BW\\_TEST/Western\\_History/documents/Mikhail\\_Gorbachev\\_Speech\\_to\\_the\\_27th\\_Congress\\_of\\_the\\_Communist\\_Party\\_of\\_the\\_Soviet\\_Union.htm](http://dev.prenhall.com/divisions/hss/app/BW_TEST/Western_History/documents/Mikhail_Gorbachev_Speech_to_the_27th_Congress_of_the_Communist_Party_of_the_Soviet_Union.htm) [29 de Julho de 2011].

Discurso de Mikhail Gorbachov para a dissolução da URSS (1991).  
<http://www.publicpurpose.com/lib-gorb911225.htm> [29 de Julho de 2011].

Discurso de Vladimir Putin no Bundestag da República Federal Alemã (2001).  
Moscovo: Kremlin.

[http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2001/09/25/0001\\_type82912type82914\\_138535.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2001/09/25/0001_type82912type82914_138535.shtml). 25 de Setembro.

Excertos do discurso de Nikita Khrushchov no XX Congresso do Partido Comunista da URSS (1956). San José State University – Department of Economics.  
[www.sjsu.edu/faculty/watkins/khrushchev1.htm](http://www.sjsu.edu/faculty/watkins/khrushchev1.htm) [29 de Julho de 2011].

Federação Russa (1993), *Constituição da Federação Russa*. Moscovo: Kremlin.  
<http://archive.kremlin.ru/eng/articles/ConstMain.shtml> [17 de Março de 2011].

Organização das Nações Unidas (1948), *Declaração Universal dos Direitos do Homem*.  
[www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml](http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml) [12 de Junho de 2010].

União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (1936), *Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936*.  
[www.departments.bucknell.edu/russian/const/1936toc.html](http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/1936toc.html) [13 de Julho de 2011].

União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (1977), *Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1977*. [www.friends-partners.org/oldfriends/constitution/const-ussr1977.html](http://www.friends-partners.org/oldfriends/constitution/const-ussr1977.html) [24 de Maio de 2010].

### Bibliografia

Amselle, Jean-Loup (1995) “Éthnie, tribu, des concepts passe-partout” in Cordellier, Serge (ed.) *Nations e Nationalismes*. Paris: La Découverte, 153-154.

- Bednar, Jenna (2005) “Federalism as a public good” *Constitutional Political Economy*. 16, 189-205.
- Beristain, Carlos Martín (2002) “El papel de la memoria colectiva en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violència”, in AAVV, *Guerra y Desarrollo: la reconstrucción post-conflicto*. UNESCO ETXEA.
- Chebankova, Elena (2009). “Russia’s Noncovenantal federalism: past and present” *Journal of Church and State*. 51 (2), 312-340.
- Chemillier-Gendreau, M. (1995) “Droit International, Droit des États, Droit des Peuples” in Cordellier, Serge (ed.) *Nations e Nationalismes*. Paris: La Découverte, 149-153.
- Colton, Timothy; McFaul, Michael (2005) “Putin and Democratization” in Herspring, Dale (ed.) *Putin’s Russia: past imperfect, future uncertain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 13-29.
- D’Encausse, Hélène Carrère (1991) “La décomposition de l’empire soviétique” *Pouvoirs*. 57, 19-31.
- D’Encausse, Hélène Carrère (1995) *The nationality question in the Soviet Union and Russia*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Ferro, Marc (1995) “La politique des nationalités du régime soviétique” in Cordellier, Serge (ed.) *Nations e Nationalismes*. Paris: La Découverte, 160-162.
- Filipe, Ângela Marques (2009), *O processo de reconciliação na África do Sul*. CIARI – Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais.
- Girault, René (1991) “La fin des empires, des Ottomans aux Britanniques” *Pouvoirs*. 57, 5-17.
- Gjidara, Marc (1991) “La solution fédérale: bilan critique” *Pouvoirs*. 57, 121-125.
- Green, Elliot (2004) *The (mis)use of ethnicity in current political literatura: conceptual and data issues*. Londres: Development Studies Institute – London School of Economics.
- Hagendoorn, Louk et al. (2008) “Support for separatism in ethnic republics of the Russian Federation” *Europe-Asia Studies*. 60 (3), 353-373.
- Huntington, Samuel (1996) *O choque das civilizações e a mudança na ordem mundial*. Lisboa: Gradiva – Publicações, L.da.
- Inglehart, Ronald; Welzel, Christian (2010) “Changing mass priorities: the link between modernization and democracy” *Perspectives on politics*. 8 (2), 551-567.
- Jaffrelot, Christophe (1995) “Quelques théories de la nation” in Cordellier, Serge (ed.) *Nations e Nationalismes*. Paris: La Découverte, 67-79.

- Kahn, Jeff (2001) "What is the new Russian Federalism?" in Brown, Archie (ed.) *Contemporary Russian Politics*. Oxford: Oxford University Press, 374-383.
- Kelman, H. (1999) "Transforming the relationship between former enemies: a social-psychological analysis" *After the peace. Resistance Reconciliation*. Rothstein: Lynne Rienner Pub, Inc.
- Kipp, Jacob (2005) "Putin and Russia's Wars in Chechnya" in Herspring, Dale (ed.) *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 205-233.
- Klishas, A. A.; Shakhrai, S. (2008) "The 1993 Constitution: a plan of Russia's future" *Herald of the Russian Academy of Sciences*. 78 (6), 509-513.
- Krulic, Joseph (1995) "Les contradictions de l'autodétermination des peuples" in Cordellier, Serge (ed.) *Nations e Nationalismes*. Paris: La Découverte, 83-86.
- Lapidus, Gail (2001) "State building and State breakdown in Russia" in Brown, Archie (ed.) *Contemporary Russian Politics*. Oxford: Oxford University Press, 348-354.
- Laruelle, M. (2007) *La quête d'une identité impériale*. Paris : Éditions Petra.
- Leca, Jean (1991) "De quoi parle-t-on ?" *Pouvoirs*. 57, 17-26.
- Lentini, Peter (1991) "Reforming the electoral system: the 1989 elections to the USSR congress of people's deputies" *The Journal of Communist Studies*. 7 (1), 69-94.
- Lipman, Masha; McFaul, Michael (2005) "Putin and the Media" in Herspring, Dale (ed.) *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 55-74.
- Manoli, Alexandru; Rocha, Frederico (2011) "Transições pós-comunistas" *VIII Seminários de Óbidos*. Instituto Português de Relações Internacionais e Câmara Municipal de Óbidos. Museu Municipal de Óbidos. 16 de Junho.
- Morel-Besnainou, Pascal (s. d.) *De la Russie à l'URSS. 1917/1924*. [www.histoire-geo.org/Partenaire/Morel/pmb\\_3emeH\\_cours\\_russie-URSS.pdf](http://www.histoire-geo.org/Partenaire/Morel/pmb_3emeH_cours_russie-URSS.pdf) [7 de Abril de 2010]
- Moreno, Marta Salomón (2005) "El papel de la justicia en los procesos de reconciliación", *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*. 2.
- Nykonenko, Oleksandr (2011) "A Ucrânia e a União Europeia" *VIII Seminários de Óbidos*. Instituto Português de Relações Internacionais e Câmara Municipal de Óbidos. Museu Municipal de Óbidos. Embaixador da Ucrânia em Portugal, 16 de Junho.
- Ordeshook, Peter (1996) "Russia's party system: is russian federalismo viable?" *Social Science Working Paper 962*. Pasadena: California Institute of Technology – Division of the Humanities and Social Sciences.

Petrov, Nikolai; Slider, Darrell (2005) "Putin and the Regions" in Herspring, Dale (ed.) *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 237-258.

Petrovskiy, Pavel (2011) "A política externa da nova Rússia" *VIII Seminários de Óbidos*. Instituto Português de Relações Internacionais e Câmara Municipal de Óbidos. Museu Municipal de Óbidos. Embaixador da Federação Russa em Portugal, 17 de Junho.

Remington, Thomas (2005) "Putin, the Duma and political parties" in Herspring, Dale (ed.) *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 31-51.

Resende, Madalena Meyer (2011) "A revolução na Europa Central e o fim da URSS (1989-1991)" *VIII Seminários de Óbidos*. Instituto Português de Relações Internacionais e Câmara Municipal de Óbidos. Museu Municipal de Óbidos. 16 de Junho.

Rutland, Peter (2005) "Putin and the Oligarchs" in Herspring, Dale (ed.) *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 161-182.

Slider, Darrell (2001) "Russia's governors and party formations" in Brown, Archie (ed.) *Contemporary Russian Politics*. Oxford: Oxford University Press, 224-234.

Tolz, Vera (2001) "Politicians conceptions of the Russian nation" in Brown, Archie (ed.) *Contemporary Russian Politics*. Oxford: Oxford University Press, 355-362.

Urjewicz, Charles (1995) "Transcaucasie: terre, territoire et identité nationale" in Cordellier, Serge (ed.) *Nations e Nationalismes*. Paris: La Découverte, 121-125.

Watts, Ronald (1998) "Federalism, Federal Political Systems, and Federations" *Annual Reviews of Political Sciences*. 1, 117-137.

Weill, Claudie (1995) "Le marxisme et la question nationale" in Cordellier, Serge (ed.) *Nations e Nationalismes*. Paris: La Découverte, 170-171.

Wibbels, E. (2006) "Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics" *Annual Reviews of Political Sciences*. 9, 165-188.

Zakharov, Andrei (2008) "Empire and Federation" *Russian Social Science Review*. 49 (4), 40-55.

# Anexos

**Anexo 1:** Federação Russa com as respectivas divisões administrativas e limites fronteiriços internacionais.

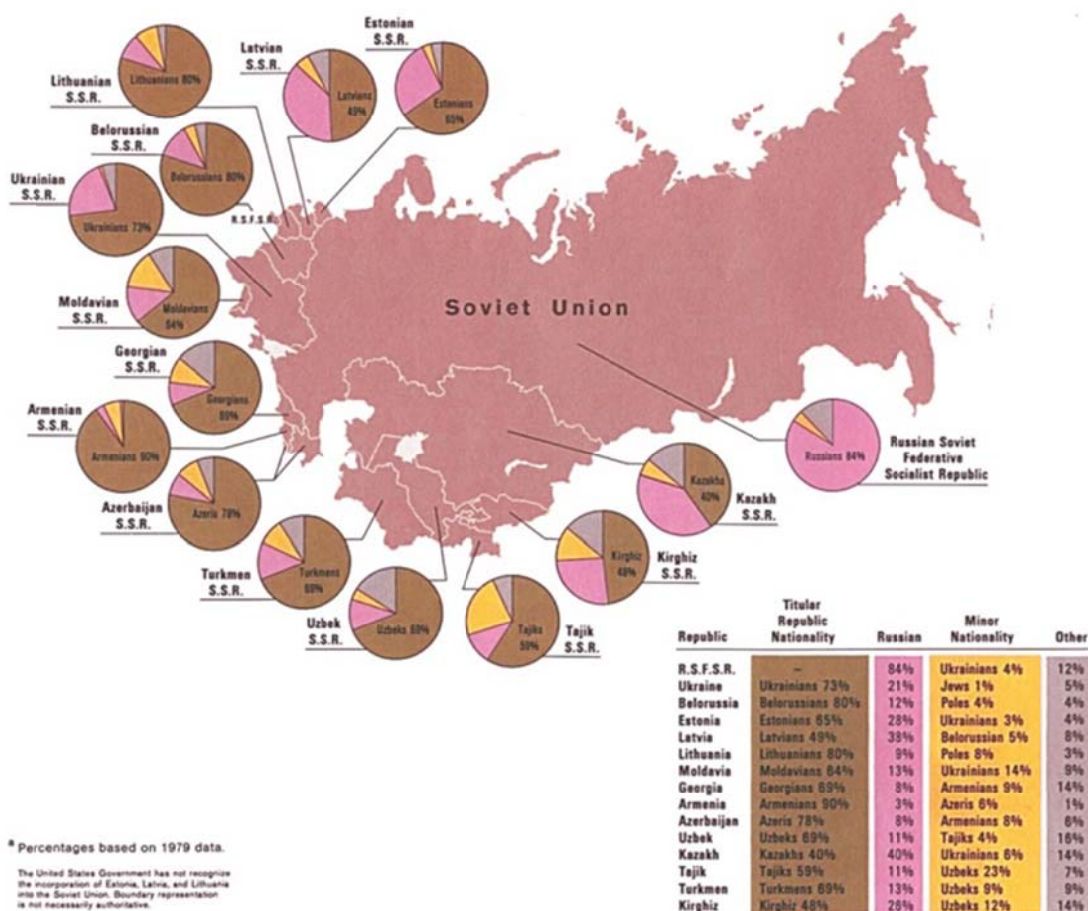


**Fonte:** The University of Texas at Austin.  
[www.lib.utexas.edu/maps/commonwealth/russiaaddivisions.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/commonwealth/russiaaddivisions.jpg)  
[28 de Julho de 2011]

**Legenda:** neste mapa podemos observar os três principais níveis de poder existentes na Federação Russa – as Repúblicas Autônomas (rosa), os Oblasts (laranja) e os Krai (verde), que por sua vez também se subdividem como é observável. O documento também nos permite ter uma percepção do enquadramento geopolítico do nosso estudo de caso e a complexidade e número das suas fronteiras externas.

**Anexo 2:** mapa e tabela de comparação das Repúblicas Federais e principais populações presentes.

Comparative Soviet Nationalities by Republic <sup>a</sup>



<sup>a</sup> Percentages based on 1979 data.

The United States Government has not recognized the incorporation of Estonia, Latvia, and Lithuania into the Soviet Union. Boundary representation is not necessarily authoritative.

717208 (800837) 9-89

**Fonte:** All Russia's

<http://www.allrussias.com/images/nationalities%20by%20republic%201979%20CIA%20big.jpg>

[28 de Julho de 2011]

**Legenda:** neste mapa, conjuntamente com a sua tabela de suporte, podemos compreender não só a geografia da URSS como a disparidade existente entre as populações titulares das Repúblicas Federais (em 1979). Como exemplo, note-se a forte disparidade entre a Arménia com 90% de autóctones e o Cazaquistão com apenas 40%, tantos quanto a população russa.



**Anexo 3:** mapa com os grupos étnico-linguísticos na região do Cáucaso.

**Legenda:** este mapa mostra-nos o quadro cultural extremamente complexo existente na Região do Cáucaso. Muitas das populações ocupam territórios descontínuos, o que dificulta o seu agrupamento em regiões ou mesmo Estados. A orografia (cadeia montanhosa do Cáucaso) facilita a sua protecção e, por sua vez, complica a ocupação do território por forças não-nacionais.

**Fonte:** All Russia's.

[http://www.allrussias.com/maps/caucasus\\_ethnic.asp](http://www.allrussias.com/maps/caucasus_ethnic.asp)  
[28 de Julho de 2011]



**Anexo 4:** mapa da Comunidade de Estados Independentes.



**Fonte:** All Russia's  
[http://www.allrussias.com/images/cis1\\_big.jpg](http://www.allrussias.com/images/cis1_big.jpg)  
[28 de Julho de 2011]

**Legenda:** mapa com os Estados-membros da Comunidade de Estados Independentes, que correspondem à maior parte das antigas Repúblicas Federais da URSS. Os três Estados do Mar Báltico – Estónia, Letónia e Lituânia – optaram pela não adesão.

## Anexo 5: os distritos federais.



**Fonte:** All Russia's  
[http://www.allrussias.com/rf/fed\\_6.asp#map](http://www.allrussias.com/rf/fed_6.asp#map)  
[28 de Julho de 2011]

**Legenda:** mapa com os sete Distritos Federais criados por Putin:

- 1 – Distrito Federal Central.
- 2 – Distrito Federal do Sul.
- 3 – Distrito Federal do Noroeste.
- 4 – Distrito Federal do Extremo Oriente.
- 5 – Distrito Federal da Sibéria.
- 6 – Distrito Federal dos Urais.
- 7 – Distrito Federal do Volga.

Estes foram simplesmente sobrepostos às 89 regiões presentes na Constituição Federal de 1993, passando estas a estar dependentes da nova estrutura.

**Anexo 6:** a importância dos diversos grupos nacionais nas Repúblicas Autônomas da Federação Russa.



**Fonte:** All Russia's  
[http://www.allrussias.com/images/fed1\\_big.jpg](http://www.allrussias.com/images/fed1_big.jpg)  
 [28 de Julho de 2011]

**Legenda:** este mapa ilustra com o auxílio de gráficos circulares a proporção de russos étnicos e de autóctones nas diferentes Repúblicas Autônomas da Federação Russa. De relevo é a grande importância que os russos têm em Repúblicas como a Khakassia ou Karelia, contrastando fortemente com a situação no Daguestão ou Chuvashia. Este documento evidencia a importância da assimetria federal na forma como o centro decisório em Moscovo se relaciona com as suas periferias.