

**Maria Raquel Freire**

**Repensar política externa:  
uma perspetiva pós-positivista.  
O caso da Federação Russa**

Lição apresentada no âmbito das Provas de  
Agregação na área de Relações Internacionais  
(especialidade de História e Teoria das  
Relações Internacionais)

Universidade de Coimbra, 2012

### **Introdução: o regresso aos clássicos e a rejeição do racionalismo positivista**

Política externa pode ser entendida como “o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais dessas mesmas ações” (Freire e da Vinha, 2011: 18). Este entendimento de política externa distancia-se de uma conceptualização meramente estatocêntrica e racionalista, assumindo que a agenda, atores, instrumentos e objetivos de política externa não se reduzem ao ‘porquê’ de determinada decisão ou ação, mas antes exigem, pela sua complexidade, respostas ao ‘como’ e para ‘quem’. A desconstrução de leituras tradicionais racionalistas de política externa abre novos caminhos analíticos onde a complexidade associada aos processos de modelação, decisão e implementação de política externa é enquadrada em referenciais normativos e multinível. Deste modo, esta lição visa três objetivos principais. Primeiro, explicitar um quadro de análise pós-positivista onde o regresso aos clássicos e a sua leitura atualizada permite a adição de elementos de análise ideacionais às tradicionais questões materiais. Segundo, através de uma abordagem multinível e da discussão que com esta interage relativa à relação agente/estrutura, este estudo explora as dinâmicas subjacentes à inter-relação doméstico/internacional e como esta, não necessariamente de forma simétrica, contribui para o debate de política externa. E, por fim, esta proposta teórica é ilustrada com o caso da Federação Russa, em particular após Vladimir Putin assumir a presidência em 2000. A Rússia é um ator tradicionalmente definido como prosseguindo interesses marcadamente de *realpolitik*, num sentido teórico de leitura das Relações Internacionais, mas cuja análise de política externa exige uma compreensão mais lata de decisões e ações, como desenvolvido nesta lição.

A política externa russa é expressão das suas políticas internas centradas na administração presidencial e nas burocracias que a apoiam (Freire, 2011a). Estas manifestam-se no processo de decisão de política externa, através do reforço de meios de atuação, de estratégias de ação e de ideais de grandeza, acompanhando a sua implementação, ora de forma mais cooperativa ora mais competitiva, assente nos objetivos russos de reafirmação no sistema internacional como grande potência. Este processo insere-se na interação constante entre diferentes níveis de agência, bem como a

nível estrutural, num quadro onde a construção de entendimentos e percepções tem lugar tanto a nível interno como externo. “A política é constituída pela linguagem, ideias e valores” (Hill, 2003: 9) que conferem aos seus aspetos materiais uma dimensão imaterial, e que assistem na análise do carácter co-constitutivo da política externa, que deve ser lido em contexto (níveis de análise e natureza evolutiva da política). Por isso, a análise de política externa deve ser multinível e multifacetada para poder lidar com a sua natureza e condições complexas (Neack, 2008: 6). Os princípios subjacentes ao discurso de política externa russa refletem esta conjugação das dimensões estrutural, material e ideacional.

Esta lição segue uma abordagem pós-positivista no estudo da política externa, procurando responder às questões do ‘como’ e para ‘quem’. Assim, esta análise visa avançar para além da questão mais tradicional do ‘porquê’, uma vez que a política externa é mais do que competição e cooperação por influência e poder, bem como a simples procura de relações de causa-efeito na análise do processo de decisão, ou mesmo uma concentração nos resultados de determinada política. Além do mais, enquanto o positivismo propõe regras de avaliação claras que permitam “que a ciência seja verdadeiramente um ato público de uma comunidade académica genuína” (Welch, 2005: 20), uma leitura pós-positivista desconstrói grelhas quantificadoras rígidas, com base em pressupostos de que o conhecimento é evolutivo e há formas alternativas de o interpretar, dado tratar-se de uma realidade socialmente construída (Freire, 2012a). Kal Holsti (1971: 171) é explícito na forma como descreve esta orientação positivista nos estudos de política externa nas décadas de 1960 e 1970, em particular, ao afirmar que “as grandes preocupações dos teóricos na última década têm sido a exploração de problemas específicos, a formulação de hipóteses ou generalizações explicando fenómenos de alcance limitado, e particularmente a obtenção de informação que permita testar essas hipóteses”. No entanto, o conhecimento não tem “necessariamente valor absoluto” (Vertzberger, 1990: 9), dadas as condicionantes associadas ao acesso a informação, percepções e interpretações que se fazem em cada momento, o que torna a “racionalidade limitada” (Simon, 1984: 1972). Aliás, o desvirtuamento de leituras e interpretações podem resultar em contextos diferenciados, pelo que Richard Ned Lebow (1981) reforça a urgência de integrar diferentes perspetivas psicológicas, bem como

lidar com os vários níveis de análise, individual, burocrático-organizacional e nacional. Hudson (2007: 7) acrescenta que na interligação entre as dimensões material e ideacional, o indivíduo enquanto decisor e ator fundamental de política externa surge como ponto de interseção nas determinantes fundamentais do processo de modelação, decisão e implementação. Olhando a política externa como um processo, é aqui argumentado que o estudo da política externa deve ir além de assunções estritamente positivistas, e de algum modo retornar às suas raízes.

Os trabalhos de referência que marcaram e influenciam ainda hoje os estudos de política externa, como os de Margaret e Harold Sprout (1956), Kenneth Boulding (1956), Snyder, Bruck e Sapin (1962), James Rosenau (1966) e Robert Jervis (1976), entre outros, já discutiam as percepções dos agentes sobre o mundo (percepções que se diferenciavam, bem como as identidades que lhes estavam associadas), e alternativas para agir em matéria de política externa, onde permanecem constrangimentos sociais e normativos (Kowert, 2010). Contudo, as análises behavioristas que dominavam a agenda de investigação neste período marcaram profundamente os estudos nesta área, desvirtuando alguns dos contributos iniciais e que este trabalho procura recuperar.

Margaret e Harold Sprout (1956) desenvolvem a sua teorização sobre política externa em torno da relevância que os contextos objetivo e subjetivo implicam para a tomada de decisão, avançando uma visão inovadora em termos da complementaridade e mesmo influência mútua em termos contextuais para a compreensão dos processos complexos de política externa, onde a questão cognitiva assume claramente importância. Kenneth Boulding (1956) discute a questão da intersubjetividade do conhecimento e a forma como este e as suas mensagens devem ser contextualizadas no tempo e no espaço. O entendimento de como o indivíduo molda as suas visões do mundo e as altera, e o modo como isso se reflete no seu comportamento são fatores centrais à sua análise. Boulding refere que “não é só a imagem que faz a sociedade, a sociedade continuamente reformula a imagem” (1956: 64). Esta é uma análise que introduz claramente variáveis não quantificáveis, como a questão cognitiva e perceptiva, bem como a questão do social como fundamental na elaboração e interpretação de políticas.

Snyder, Bruck e Sapin (1962) trabalham na sua obra o papel do decisor humano em política externa, e como o elemento subjetivo que lhe está implícito é central nas dinâmicas associadas à definição, decisão e implementação em política externa. O reconhecimento da agência em termos da identificação do papel central do indivíduo na política externa é assumido pelos autores como trazendo uma dimensão de subjetividade que confere dinamismo e simultaneamente complexidade às análises. James Rosenau (1966) argumenta em termos da necessidade de uma abordagem multinível e multicausal de política externa, de modo a que a análise corresponda efetivamente à complexidade associada aos processos de decisão e resposta em política externa. Nas suas palavras, “as pessoas planeiam e agem parcialmente com base nas suas atitudes para com e percepções relativas às circunstâncias com as quais estão a tentar lidar, e assim qualquer interpretação de porque se comportaram de uma forma e não de outra que ignore o ambiente psicológico será inadequada” (Rosenau, 1976: 17). Apesar da proposta avançada, Rosenau não se consegue distanciar do positivismo ao pretender que esta abordagem siga metodologias de análise rigorosas com identificação de variáveis a estudar neste contexto. Robert Jervis (1976) num estudo inovador avança com a discussão relativa a percepção e erros de percepção na política externa, entrando numa dimensão cognitiva de análise que foca no nível da agência. Explicitando a capacidade dos líderes face a processos de decisão onde muitas vezes as condições para a tomada de posição são incompletas, distorcidas ou mesmo dominadas por pressão, Jervis aborda questões psicológicas e imateriais na base do processo de decisão em política externa. Estes estudos, que marcaram profundamente esta área de estudo, revelam um carácter inovador no contexto em que surgem, escapando ao estatocentrismo dominante, e abrindo espaço a análises multinível, onde a agência e a estrutura ganham relevância.

Kowert (2010) argumenta ainda que estas abordagens encaixam no enfoque construtivista sobre a “constituição social dos agentes (isto é, *identidade*) e a regulação do seu comportamento (isto é, *normas*)”. Ou seja, as ideias e as normas não são independentes do discurso identitário e da forma como este é percebido internamente, bem como no quadro mais alargado de inserção internacional. Não são criadas como automatismo, mas antes parte da forma como se define a sociedade internacional (Neumann, 1996). Este regresso aos clássicos pressupõe claramente uma

leitura dos processos de decisão e implementação de política externa crítica, onde a complexidade associada a questões por vezes desenhadas como de simples aquisição ou controlo de poder e influência, têm na sua base contornos bem mais complexos, constituindo-se através de interações que envolvem elementos materiais, mas também ideacionais. Esta combinação obriga a uma leitura mais abrangente e de natureza pós-positivista destes mesmos processos. “Se as ideias importam nos assuntos internacionais, temos de descer do nível estatal para identificarmos a unidade de análise que pode criar estas ideias e ser persuadida pelas ideias de outros, e que pode ainda ser motivada a agir ou mesmo mudar a sua ação com base nessas ideias” (Hudson, 2002: 16). As ideias estão, assim, interligadas com o modo como os indivíduos percecionam oportunidades e constrangimentos e é nelas que assentam as diferentes visões do mundo e crenças relativamente à possibilidade de mudança (ver neste contexto Neack, 2008: 64).

De facto, Judith Goldstein e Robert Keohane (1993: 12) argumentam que as ideias servem como guia de ação sendo institucionalizadas quando transformadas em regras e normas. Apesar do argumento dos autores prosseguir numa lógica de crítica ao reflexivismo, a relação de causalidade que se pretende no sentido de as ideias permitirem resultados mais eficientes, não fica suficientemente explanada, dados os próprios constrangimentos que os autores identificam em termos da forma como estas podem ser guiadas, desvirtuadas, influenciadas. Alexander Wendt (1992: 392) refere, nesta matéria, que os reflexivistas “partilham uma conceção cognitiva e intersubjetiva de processo, segundo a qual as identidades e os interesses são endógenos à interação, diferentemente da abordagem racionalista-behaviorista onde estes são exógenos”. Assim, a questão ideacional assume claramente relevância na análise de política externa, ao complementar e contribuir para entendimentos não só mais abrangentes, mas também mais profundos, dos processos em estudo.

Olhar a questão do ‘como’ implica discutir dois aspetos fundamentais: primeiro, a relação interno/externo e o modo como esta tem implicações no processo de formação, decisão e implementação em política externa (como atingir os objetivos), e segundo, um *input* normativo na análise através do estudo dos processos de socialização e do modo como estes têm efeito na política externa. A questão relativa ao ‘quem’ refere-se

essencialmente aos estados como principais agentes da criação da política externa, mas não enquanto agentes exclusivos. Entidades infra-estatais, como as burocracias, elites ou opinião pública, nações sem estado, organizações internacionais, organizações não governamentais, empresas multinacionais (ver Webber e Smith, 2002: 2), podem de forma direta ou indireta ser objeto do processo de política externa, produzindo e/ou assimilando *inputs* e resultados.

Não excludente, este exercício ajuda a explicar a multiplicidade de aspetos que sublinham a decisão em política externa, chamando a atenção para aspetos não-materiais que complementam a análise das dinâmicas e tendências na política externa. Partindo deste quadro conceptual, a política externa russa é analisada como caso prático, procurando compreender como as ligações entre o interno e o externo têm lugar no processo de construção política, olhando em particular processos de socialização e adaptação normativa, e os atores envolvidos no processo ('quem' está envolvido no processo, ora limitando-o ora projetando-o). Deste modo, procura-se clarificar a relação interno/externo e o impacto da socialização de normas na política externa, face aos vários agentes envolvidos. O caso da política externa russa visa, neste contexto, demonstrar a relevância desta abordagem para a compreensão das dinâmicas, muitas vezes reduzidas a variáveis de poder, e como estas interagem no curso de reafirmação da Rússia, ampliando a análise para incluir as dimensões estrutural, material e ideacional, presentes no processo de formação e formulação da política externa russa.

### **Inter-relação interno/externo, socialização de normas e questões identitárias**

O princípio de que fatores internos e externos se combinam em política externa é amplamente assumido na bibliografia de referência (Saideman e Ayres, 2007; Alons, 2007; Rosenau, 2006; Hill, 2003; Putnam, 1988; Katzenstein, 1976). De facto, segundo Hill (2003: 28), "o processo de política externa é um processo complexo de interação entre vários atores, envolvidos diferentemente num conjunto alargado de estruturas várias. A sua interação é um processo dinâmico, levando à evolução constante dos atores e das estruturas". Este processo, designado como *two-level game* (Putnam, 1988) implica uma articulação nem sempre fácil na procura de equilíbrios entre o nível doméstico e todos os atores que este envolve, e o nível internacional onde se projetam

as políticas (ver Breuning, 2007: 13), e cuja complexidade em termos de atores e da forma como estes interagem e interferem na tomada de decisão em política externa, não deve ser descurada. Além do mais, o estado em política externa pode assumir diferentes variações nas dinâmicas da agência *versus* estrutura, quer assumindo-se como agente quer como estrutura – de forma simples, se olharmos a interligação do estado com o sistema internacional assumimos o estado como agente, mas quando localizamos a agência nas elites, burocracias, ou opinião pública, por exemplo, então o estado torna-se a estrutura. Assim, “o estado pode não ser agente de todo, mas apenas estrutura” (Wight, 1999: 136). Estas inter-relações que têm lugar no processo de construção da política externa são fundamentais na modelação, formulação e implementação de políticas. Adicionalmente, quando lidamos com a agência e a estrutura, e assumindo esta relação como co-constitutiva, mesmo que por vezes assimétrica, embora nunca num sentido de subserviência ou hierarquizado, concordamos que “as estruturas constituem atores em termos dos seus interesses e identidades, mas as estruturas são também produzidas, reproduzidas, e alteradas pelas práticas discursivas dos agentes. (...) as estruturas existem apenas através da interação recíproca dos atores” (Copeland, 2006: 3).

No processo de modelação e formulação da política externa a relação interno/externo é muitas vezes assimetricamente bi-direcional. Isto significa que estas duas dimensões estão proximamente interconectadas, e permanecem co-constituídas na sua essência, embora com pesos diferenciados. O interesse nacional, a definição identitária e as perceções sobre ‘nós’ e o ‘outro’ sobrepõem-se a dinâmicas externas, no sentido em que os estados conferem primazia aos objetivos nacionais na formulação da política externa, mas não estão imunes a dinâmicas domésticas e externas que obstruem ou promovem o prosseguimento destes (ver Saideman e Ayres, 2007: 191). Esta assimetria tem sido visível na política externa russa, como analisado mais à frente, onde claramente a dimensão doméstica tem um peso essencial na formulação e projeção da política externa.

Este processo de interação, enquadrado no debate mais amplo agência/estrutura, permite um entendimento reforçado das suas interligações, incluindo esta dualidade nos níveis doméstico e internacional. Por outras palavras, a nível externo temos interações



recíprocas entre o sistema internacional e os estados, enquanto internamente temos estas mesmas relações de reciprocidade entre a estrutura política doméstica e as suas unidades, incluindo as burocracias e a sociedade civil. Os fluxos constantes que têm lugar dentro e entre as relações agente/estrutura, como processos de interação que levam a maior ou menor cooperação, são foco de análise. Assim, este entendimento implica o pressuposto de que a agência e a estrutura e a relação interno/externo são dimensões de análise que se entrecruzam e que não são dissociáveis relativamente ao processo de formulação e decisão em política externa (Fearon, 1998). Este processo está inserido num quadro normativo, independentemente de como este contribui para a interação entre os atores.

A vida internacional é regulada por normas que visam a definição de limites, fronteiras e códigos de conduta com o objetivo de enquadrar as relações entre os diferentes atores, bem como de equilibrar visões diferenciadas e objetivos contraditórios. As normas constituem, deste modo, um aspeto fundamental da vida internacional, afetando os processos de decisão global ora condicionando ora estimulando decisões e atitudes. Como parte da vida internacional, os atores seguem normas o que implica que também esperam determinado comportamento a ser seguido, de acordo com um compromisso e entendimento partilhados. As normas internacionais surgem da iniciativa de atores internacionais, e a sua interpretação e implementação depende deles.

Contudo, o “efeito das normas não pode ser reduzido ao de ‘constrangimentos’ ou ‘incentivos’ no sentido em que as normas favorecem ou reduzem os custos de determinados modos de comportamento”, ou seja, as normas têm um efeito constitutivo e regulador, no sentido em que elas “legitimam objetivos e assim definem os interesses dos atores” (Klotz, 1995: 26). No entanto, e como Hurrell (2003) sublinha, o enquadramento de interesses em linguagem normativa pode ser puramente instrumental no sentido de promover políticas e práticas interessadas e parciais. Claramente, estas constituem um efeito desviante dos objetivos universais ou regionais teoricamente implícitos nas normas internacionais, mas a este nível ou mesmo num nível local, os problemas resultam menos das normas em si mesmas, do que da sua implementação. Isto significa que entre o acordo e assinatura de determinado princípio normativo e a sua

observância e operacionalização, a distância é por vezes quase inultrapassável. O efeito da maior ou menor regulação, traduzido em níveis de implementação, tem consequências claras ao nível da política externa, ora permitindo a promoção de determinados pressupostos e interesses ora constringendo os mesmos.

O efeito das normas resulta de processos de socialização, definidos por Checkel (2005: 804) como processos “de indução dos atores nas normas e regras de determinada comunidade”. A socialização e abordagens, como por exemplo nas relações União Europeia (UE)-Rússia, tem sido essencialmente um processo desigual, com a UE a procurar externalizar um conjunto de normas e valores que definem os seus princípios de aproximação de políticas e *modus operandi*, enquanto a Federação Russa tem vindo a resistir a um processo de *Europeanização*, evitando socializar conceções que entende como contrárias aos seus próprios princípios. Isto tem sido demonstrado, por exemplo, na reticência de Moscovo em relação à proposta da Europa Alargada (European Commission, 2003) e às suas práticas a nível doméstico, independente e desconfortável face ao que descreve como interferências externas, em particular em relação às críticas sobre práticas democráticas e questões de direitos e liberdades fundamentais. Neste sentido, é interessante notar com Sakwa (2012) que a “principal crítica da Rússia à agenda universalista de direitos humanos e *standards* democráticos não é que estes são inapropriados, mas antes que têm sido apropriados pelas potências hegemónicas e aplicados de forma seletiva”. A dimensão cognitiva de análise e a leitura diferenciada que a informa com base em imagens construídas ajudam a compreender as visões distanciadas entre as partes.

Neste quadro relacional, a Rússia exige um processo onde uma verdadeira parceria, baseada em princípios de igualdade deva ser tornada operacional e tornar-se o motor da cooperação UE-Rússia em vários domínios, que deverá ter expressão no novo documento que enquadra as relações bilaterais que está em negociação, e que substituirá o Acordo de Parceria e Cooperação (APC), já ultrapassado no tempo. “Nós avisamos francamente os nossos parceiros: no caso de esta [a política de vizinhança da UE] adicionar um novo termo ao conceito de estado tampão, ou ‘limítrofe’, que apareceu pela primeira vez há 100 anos atrás, nada resultará disto, como a história já nos mostrou” (Chizhov, 2007: 85). A institucionalização de uma relação baseada em

contatos regulares e na assinatura de acordos não tem sido acompanhada pela partilha de valores, normas e princípios sobre procedimentos políticos. Neste sentido, a socialização de estados (os que são socializados e os que socializam) – e em particular a Federação Russa – tem encontrado resistência com base numa leitura desigual dos processos e das normas a serem socializadas (Kratochvil, 2008). Assim, as expectativas associadas a um determinado processo de socialização podem ser frustradas. No entanto, é de ressaltar que os processos de socialização não têm nem devem ser absolutos.

De facto, e no caso da Federação Russa nas suas relações com organizações europeias, o registo é de socialização de princípios considerados vantajosos e onde a partilha de pressupostos é real, enquanto mantendo uma postura mais seletiva face a outros princípios cujos pressupostos não acarretam esta dimensão de benefício tão clara, ou seja, incluindo uma dimensão de escolha racional pautada por fatores ideacionais que resultam das leituras de política externa na interligação entre o interno e o externo, e em consonância com processos de socialização, com uma dimensão normativa substantiva. Por exemplo, a Federação Russa aderiu à Parceria para a Paz no quadro da Aliança Atlântica, ratificou o Acordo de Parceria e Cooperação no âmbito da UE e é membro do Conselho da Europa, exemplos de processos de socialização da Rússia no quadro referencial da Europa ocidental. Apesar dos limites conhecidos em termos da operacionalização de princípios, o facto dos processos de socialização não serem simplesmente sinónimo de confrontação, mas ao invés revelarem partilha de algo em comum, é relevante na potencialização das relações existentes, bem como na (re)definição de ações de política externa.

Este tema traz a questão da identidade para um lugar central no estudo da política externa, uma vez que “podemos explicar alguma parte do comportamento em termos das preocupações particulares de um país (e por extensão dos seus decisores políticos), derivados do seu sentido de ‘si mesmo’, que está, por seu turno, ligado à sua história, aos seus valores, e mesmo à sua atitude para com a honra” (Hill, 2010). Nesta linha, o trabalho de Andrei Tsygankov e Matthew Tarver-Vahlquist (2009), considerando que a honra e o prestígio podem conduzir a uma alteração no comportamento em direção a uma abordagem mais confrontacionista, como demonstrado no caso da Geórgia (guerra

no verão de 2008), é relevante. As imagens que são construídas do ‘eu’ e do ‘outro’, com base em considerações identitárias, são fundamentais para a definição de opções internas e externas, quer promovendo quer constringendo políticas a seguir (ver Roxanna, 2007: 138 e Houghton, 2007: 42-43). Deste modo, a definição identitária dos atores, a diferentes níveis (em particular ao nível estatal e infra-estatal) é fundamental no processo de construção da política externa, como o caso da Rússia demonstra de modo muito claro.

### **Política externa russa: fatores estruturais, materiais e ideacionais**

As questões sobre identidade nacional juntamente com perceções domésticas e externas sobre as capacidades e reafirmação da Rússia no espaço pós-soviético, estendidos ao seu posicionamento no sistema internacional, sublinham a política externa do país. A definição e afirmação da sua identidade nacional após anos de governação soviética e um passado imperial, não tem sido simples. A Rússia de hoje já não é a União Soviética, nem a Rússia imperial dos czares, é uma ‘nova Rússia’, definida por novas fronteiras geopolíticas, prosseguindo um modelo próprio de desenvolvimento, com uma identificação de si própria ainda muitas vezes definida pela negativa, opondo-se a uma identidade liberal ocidental, ou mesmo socialista de mercado, como na China (ver Ivanov, 2001: 7-8). A Rússia pós-soviética perceciona-se como pertencendo à Europa, embora o debate interno sobre identidade, com reflexo na sua política externa, não esteja esgotado (ver por exemplo Light, 2003). Como refere Richard Sakwa (2012), “[a] Rússia olha as normas e padrões que prevalecem em países de modernidade avançada; ao mesmo tempo procura enraizar o processo adaptativo em discursos e práticas próprias”. Deste modo, as políticas e práticas identitárias russas têm seguido o seu próprio modelo de desenvolvimento, descrito como democrático, mas implicando uma política forte, centralizada a nível doméstico de modo a assegurar ordem e estabilidade. Esta é a denominada “democracia soberana”,<sup>1</sup> que se pretende plural e evitando a ingerência de terceiros nos assuntos internos. Adicionalmente, a dimensão eurasiática é muitas vezes mencionada como parte da história russa e da sua autodefinição. Na

---

<sup>1</sup> Conceito introduzido pelo Assessor da Presidência Russa Vladislav Surkov, citado em Averre (2007: 180).

mesma linha, as visões externas sobre a Rússia também divergem, com implicações nas análises interpretativas da sua política externa.

A Federação Russa tem sido identificada como uma grande potência e como uma potência fragilizada em declínio (Kanet, 2012; Blank, 2012), como tendo essencialmente influência regional e como tendo um alcance mais alargado, reafirmando a sua posição no sistema internacional. As leituras diferenciadas feitas fora da Rússia têm implicações na forma como os atores interagem com Moscovo, no processo de construção das suas relações, nos níveis multilateral e bilateral. Também, estas leituras acarretam expectativas sobre (re)ações que podem não ser coincidentes com o processo de formulação de política externa na Rússia. Este é, assim, um quadro complexo onde as conexões interno/externo são simultaneamente catalisadoras de mudança e obstáculo a progresso. Em relação à primeira, o curso doméstico reformista, especialmente dinamizado após a chegada de Vladimir Putin à presidência em 2000, responde aos interesses diferenciados das elites políticas e militares, com base em pressupostos económicos e reformistas; a par da procura de um discurso legitimador perante a população (sendo que a sociedade civil russa tem pouca expressão real), e por exemplo a sua manifestação no cumprimento dos critérios para integração em organizações multilaterais, são exemplo (ver Bukkvoll, 2003; Averre, 2008). Relativamente à segunda, os obstáculos ao progresso têm sido revelados nas divergências políticas das forças no poder (com a confrontação interna no Kremlin de vozes mais liberais, nacionalistas e de continuidade centralizadora) e na procura de reconhecimento de estatuto em termos internacionais (Freire, 2011b; Buckley, 2002: 35-39), dentro de quadros normativos nem sempre em linha com as perspetivas russas. A explicitação do nível da agência torna-se assim clara: a nível infra-estatal, o estado enquanto estrutura controla a opinião pública, organizações não governamentais, e outras vozes da sociedade civil, evitando que o poder central seja questionado. Num quadro em que o estado assume o papel de agente face ao sistema internacional, a amplitude de ação russa é menor, e a gestão de possibilidades e limites tem sido prosseguida de forma pragmática, articulando aspetos materiais com elementos intersubjetivos e ideacionais. Este alinhamento, permitindo o desenvolvimento de perceções na Rússia face ao contexto internacional e também aí relativamente à Rússia,

recuperando Jervis (1976), ajuda a compreender as diferentes visões do mundo que resultam desta interação. Estas discrepâncias tornam muitas vezes difícil a construção de uma base comum para ação, como referido por Neack (2008: 64). Nestes processos, as dificuldades em combinar abordagens diferenciadas, que por vezes são quase irreconciliáveis, como por exemplo o prosseguimento de uma política de cooperação mas também de contenção relativamente aos Estados Unidos da América, posicionou a política russa no pós-guerra fria face a dilemas de integração/autonomia e de internalização de normas.

Um sistema de adaptação dual e parcial emergiu, no qual o envolvimento da Rússia na sociedade internacional foi moderado por apelos a estratégias de construção do estado contemporâneo e à cultura política russa. Assim, a adaptação russa a normas internacionais hegemónicas e relações de poder foi parcial, enquanto simultaneamente modelada e constringida por tentativas anteriores de adaptação. (Sakwa, 2012)

Assim, a escolha e formulação de política externa tem sido um processo em definição que, particularmente após Vladimir Putin assumir a presidência em 2000, tem sido gerido de modo a posicionar a Rússia como grande potência no sistema internacional. Sublinhando este objetivo geral, o processo de modelação e formulação de política externa resulta de vários fatores, incluindo a conjugação de perceções a nível doméstico e externo: perceções diferenciadas entre grupos de elite no Kremlin, com olhares distintos para a dimensão internacional, nomeadamente para leste e oeste, têm sido fundamentais nos alinhamentos políticos, e com uma leitura interna de política externa assente em pressupostos de modernização, tecnocratas e nacionalistas (Entrevista com oficial russo sénior, 2011), revelando a capacidade negocial que a presidência representa, e traçando claramente a relação entre possibilidades e limites no quadro interno, com expressão a nível internacional. Esta dualidade leste/oeste não significa, contudo, que o oriente e o ocidente são opções mutuamente excludentes na agenda russa. De facto, esta não é tanto uma questão de escolha, mas antes de como lidar com o que por vezes são cursos políticos ambivalentes de uma forma consistente, promovendo os interesses russos de forma coesa, enquanto projetando o país no quadro internacional

normativo, o que permite amplo apoio interno para uma atuação robusta a nível externo. De notar neste contexto o lugar particular que o espaço pós-soviético ocupa na agenda de afirmação regional russa, como área de influência prioritária.

Torna-se, assim, fundamental compreender a identidade russa como um aspeto não material que ajuda a explicar a natureza por vezes conflituosa da sua orientação política. O legado do passado histórico da Rússia tem marcado profundamente as tradições e perceções culturais russas. Estas também acarretam com elas o entendimento de “identidade do meio” que a Rússia assume ainda hoje, combinando elementos euro-asiáticos, e fazendo a ligação entre ocidente e oriente, entre Europa e Ásia. Uma definição intimista que se torna muito clara nas políticas domésticas e nas suas expressões externas. As divisões internas na Rússia incluem os Atlantistas que favorecem ligações mais próximas aos Estados Unidos da América e à Europa. Incluem ainda os Eurasianistas que olham a dimensão oriental em busca de alianças estratégicas, incluindo a China e a Índia nos seus horizontes (ver Freire, 2009b; Katz, 2006; Neumann, 1996). E ainda uma estratégia Rússia-primeiro afirmando o poder da Rússia com base no legado imperial do país (e privilegiando todo o espaço pós-soviético neste quadro), na sua força política, influência e recursos económicos. Deste modo simplificado, o cenário doméstico revela um discurso multidimensional que tem implicações na política externa (ver por exemplo Porter, 1996: 121; Lowenhardt, 2000: 167-174; Charap, 2007). A definição multivetorial da política externa russa acomoda as diferenças existentes ao nível das elites políticas, permitindo a externalização de uma mensagem coerente, assente em três pressupostos fundamentais: reconhecimento da Rússia enquanto grande potência, não interferência nos seus assuntos internos e desenho de uma ordem internacional multipolar.

O papel das elites políticas e a sua lealdade para com o poder central tem sido um elemento fundamental na história russa. O controlo de vozes dissidentes, a punição de movimentos de oposição, e a observação apertada de movimentos propagandísticos constituíam prática comum no tempo dos czares, sob o regime soviético e são ainda visíveis na Rússia de hoje. “A Rússia é ainda melhor entendida como rede de relações interligadas patrão-cliente. Esta é uma razão para o porquê da Rússia pós-soviética ter tanta dificuldade em gerar o seu próprio sentido de comunidade cívica” (Hosking, 2003:

6). A institucionalização de um poder centralizado, com apoio da elite política próxima da presidência garante controlo político e social. Esta governação forte, assente em segurança em detrimento de liberdade, angariou apoio alargado incluindo ao nível da população. Contudo, é de notar a crescente contestação de movimentos cívicos e de grupos de oposição que se tem vindo a evidenciar na Rússia, embora com expressão limitada. Esta é, de forma clara, uma demonstração de que os elementos de democratização experimentados na Rússia pós-guerra fria se têm mantido sob escrutínio apertado das autoridades centrais, que procuram deles retirar o máximo benefício (Freire, 2012b). Isto é, afirmando-se democrática, a Rússia justifica políticas repressivas a nível interno com a necessidade de ordem, permitindo assim um sistema de governação centralizado com base no princípio de manutenção de estabilidade. A realização de processos eleitorais como expressão máxima de um país democrático completa a imagem (ver Feklyunina, 2008). Contudo, esta postura das autoridades não invalida a existência de contestação interna. “Consideremos o quadro mental da maioria dos decisores chave de política externa. É uma combinação bizarra de fé na tradição (o modelo clássico de poder ao estilo Romanov), e do reconhecimento de realidades económicas (globalização ao estilo Gazprom), com fraquezas relativamente a construções virtuais, pós-modernas (graças aos tecnocratas políticos empregues pelos administradores do Kremlin)” (Trenin, 2008). Um quadro complexo para a formulação de políticas, onde elementos estruturais, materiais e ideacionais se conjugam num exercício onde a Rússia procura através da consolidação de poder a nível doméstico alcançar projeção externa enquanto grande potência, sendo reconhecida como tal pelos seus pares.

### ***Política externa russa: um modelo multinível de análise***

A primeira década pós-guerra fria ficou marcada pela procura de acomodação russa num contexto diferenciado após o fim da União Soviética, de um modo geral prosseguindo uma postura não-confrontacionista, procurando gerir equilíbrios entre objetivos diferenciados de política externa e o contexto internacional em que estes eram projetados. Esta década permitiu a clarificação dos objetivos de política externa russa, apesar de vários ajustes, resultando na revisão e adoção de documentos fundamentais,



como o Conceito de Política Externa, o Conceito de Segurança Nacional e a Doutrina Militar (2000). Estes documentos consolidam as direções, opções e objetivos da política externa de Moscovo com a delimitação de áreas preferenciais de atuação bem como da necessidade de um curso afirmativo e mais assertivo em termos domésticos e internacionais.

A política externa russa no período Putin/Medvedev tem oscilado de acordo com vários fatores, de natureza endógena e exógena, apesar dos princípios estruturantes pós-guerra fria permanecerem. O que tem efetivamente mudado tem sido a conjugação de meios e oportunidades na definição e prossecução de interesses, como resultado do processo contínuo de interação que resulta de dinâmicas internas de natureza política, económica e social, bem como de desenvolvimentos regionais e internacionais. “[A]s motivações de líderes individuais por um lado, e as oportunidades e constrangimentos do contexto internacional, por outro – podem ser vistos como competitivos, mas também como complementares” (Breuning, 2007: 11). De facto, na análise da política externa russa é interessante notar as alterações que acompanharam o seu processo de inserção a nível internacional e como estas refletem o próprio entendimento da Rússia sobre si mesma.

De entusiasta acolhedora de normas no início dos anos 1990, em finais dos anos 2000 a Rússia tornou-se impositiva de normas, procurando a revisão de Helsínquia, e de forma mais ampla, do universalismo como processo ocidental de modo a torná-las mais compatíveis com uma interpretação mais pluralista do sistema de poder Europeu. (...) A Rússia pretende assegurar que a arena normativa tem capacidade para incorporar diversidade civilizacional e diferença cultural. Assim, a Rússia avança com uma abordagem pluralista à aplicação do universalismo, um programa que está na essência do seu neorevisionismo. (Sakwa, 2012)

Assentando num entendimento pragmático relativamente às possibilidades e limites russos, Vladimir Putin, na presidência entre 2000 e 2008 (reeleito em março de 2012) conferiu substância ao conceito de política multivetorial, o que permitiu continuidade e estabilidade às relações externas da Rússia ao incluir a Comunidade de Estados Independentes (CEI) como área prioritária, bem como as dimensões ocidental e asiática

na agenda (Freire, 2011a). Deste modo, Putin conseguiu ainda combinar vozes distintas no Kremlin e aumentar a projeção dos interesses russos. Contudo, ao alargar o âmbito de atuação, Putin alcançou também maior margem de manobra, jogando com estas dimensões diferenciadas no seu melhor interesse e no quadro mais alargado de projeção de poder numa ordem internacional crescentemente interdependente (Freire, 2008).

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América aceleraram o processo de afirmação da primazia norte-americana, não no sentido de quebrar com alinhamentos prévios, mas antes de reforçar a sua posição hegemónica e alcançar legitimidade através do discurso associado à “guerra global contra o terrorismo”. Esta estratégia unilateral, que se tornou global na sua expressão levou a reações diferenciadas num contexto internacional de transição pouco claro. Este deve-se essencialmente à falta de reconhecimento de uma nova distribuição de poder no sistema internacional, bem como a visões competitivas sobre estas mesmas dinâmicas. A Federação Russa foi ambivalente nesta matéria, quer no seu entendimento da relação “eu/outro”, quer na sua autodefinição de poder, num contexto internacional volátil. A sua resposta à primazia e postura revisionista norte-americana pós-11 de setembro oscilou entre cooperação e competição, num esforço de afirmação num contexto desfavorável (onde a China e a Índia são potências em ascensão). Contudo, a guerra na Geórgia no verão de 2008 marcou também um ponto de aceleração, desta vez nas políticas russas.

A guerra na Geórgia é provavelmente o momento mais difícil nas relações da Rússia com o ocidente, após vários desenvolvimentos que contribuíram para constranger a cooperação, incluindo a política de porta aberta da Aliança Atlântica e o seu alargamento a leste, os planos dos Estados Unidos da América de desenvolvimento do escudo de defesa antimíssil, ou o tema da independência do Kosovo. As ações armadas russas na Geórgia resultaram de um entendimento de que o momento era o mais apropriado para a intervenção, constituindo uma oportunidade para demonstrar o seu descontentamento face a desenvolvimentos na república do Cáucaso do Sul, bem como de um modo mais abrangente, relativamente ao que entendia como um tratamento desigual no contexto internacional. Além do mais, as relações ao nível das lideranças eram tensas, quer em termos políticos quer militares. No primeiro caso, a animosidade

entre o presidente georgiano Mikhail Saakashvili e Vladimir Putin eram claras e com historial. No segundo caso, as bases militares russas e uma presença alargada no Cáucaso do Sul sempre foram entendidas como estrategicamente fundamentais. A “revolução das rosas” (2003) na Geórgia e a subsequente política ocidental do presidente georgiano Saakashvili constituíram fonte de tensão entre as autoridades em Tbilisi e Moscovo, ainda mais face ao facto de a reintegração dos territórios da Abcázia e Ossétia do Sul ser um objetivo de Saakashvili desde que assumiu a presidência do país.

Estes desenvolvimentos tiveram lugar num contexto de fricção, como mencionado, que permanece central ao entendimento dos acontecimentos, em particular relativamente à discussão sobre o possível alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) à Ucrânia e à Geórgia que irritou profundamente as elites políticas e militares russas, que entendiam o mesmo como uma política de cerco. Também, as negociações relativas ao projeto de defesa antimíssil com a Polónia e a República Checa que previam a instalação de equipamento militar nestes países, foram entendidas na Rússia como hostis. Entre outros, estes são exemplo de desenvolvimentos a nível internacional com implicações no quadro normativo regulador das relações internacionais que pressionou a política doméstica russa a não seguir simplesmente os eventos, mas a reagir e a assumir uma postura de pró-atividade face aos mesmos – uma questão de honra assente numa definição fortalecida do “eu”.

A intervenção armada na Geórgia constituiu a concretização de uma ação esperada. Nas palavras do Ministro dos Negócios Estrangeiros Lavrov, “não é surpresa (...) que a Rússia tenha respondido a este assalto sobre os nossos cidadãos através do início de uma incursão militar na Ossétia do Sul. Nenhum país no mundo ficaria meramente a observar enquanto os seus cidadãos são mortos e forçados a deixar as suas casas. A Rússia avisou repetidamente Tbilisi que protegeria os seus cidadãos através do uso da força, se necessário, e as suas ações são inteiramente consistentes com o direito internacional, incluindo o artigo 51º da Carta das Nações Unidas sobre o direito à autodefesa” (Lavrov, 2008). O então presidente Dmitry Medvedev acrescentou que era necessário “ter em atenção a vontade dos povos da Ossétia do Sul e da Abcázia, que não pretendem permanecer no estado que é a Geórgia” (Medvedev, 2008a). De facto, a

Rússia usou esta oportunidade para demonstrar o seu desacordo face a várias ações que descreveu como provocadoras, não apenas da parte da Geórgia, mas também, e em grande medida, dos seus parceiros ocidentais. Deste modo, Moscovo demarcou linhas de influência e interferência, enfraquecendo a Geórgia, mas também, e em grande medida, reforçando a sua política de contenção do envolvimento dos Estados Unidos da América na Eurásia, e sublinhado o estatuto de poder que pretende ver reconhecido no sistema internacional (Freire e Simão, 2008; Freire, 2009a). Procurou ainda, neste contexto, aumentar a sua influência nos processos de socialização em curso, travando desenvolvimentos que entendia como contrários aos seus interesses, e procurando socializar o “ocidente” nas suas políticas e práticas em relação a uma área descrita como de importância estratégica. A consolidação do poder do presidente é um fator relevante da opção militar e que vem reforçar a leitura co-constitutiva da relação interno/externo.

É contudo fundamental mencionar que apesar das dificuldades que a violência armada implicou, durante os dias mais quentes da guerra, as administrações presidenciais russa e norte-americana mantiveram canais de diálogo considerando que manter comunicação em aberto era essencial para encontrar uma via política para negociar. Por exemplo, o ministro russo dos Negócios Estrangeiros, Sergei Lavrov referiu que a Rússia “era um parceiro do ocidente (...) no Médio Oriente, Irão e Coreia do Norte”, sublinhando também alinhamento noutros contextos, e o presidente norte-americano George W. Bush afirmou que “uma relação contenciosa com a Rússia não é do interesse da América, e uma relação contenciosa com a América não é do interesse da Rússia” (Bush, 2008). A reforçar esta postura, o papel da UE nas negociações do acordo de cessar-fogo é muito relevante, servindo de mediadora e facilitando o processo de apaziguamento da violência. Apesar da radicalização da tensão com o ocidente após a intervenção armada, a normalização das relações não demorou muito a ter lugar a nível bilateral e nos contextos multilaterais, como relativamente ao reinício das negociações com a UE para um novo acordo refundador da relação, e no quadro da OTAN, no âmbito das sessões do Conselho OTAN-Rússia. Esta postura demonstra o reconhecimento de ambas as partes de que nada têm a ganhar com a quebra do diálogo.

A guerra na Geórgia representa também um ponto de viragem no sentido em que a Rússia tem vindo a promover uma ordem internacional multipolar, essencialmente

numa lógica de oposição à hegemonia dos Estados Unidos da América (Monaghan, 2006), o que de acordo com o então presidente Medvedev, e particularmente após a guerra na Geórgia, mudou tendo dado lugar a um novo entendimento sobre a ordem internacional. Essencialmente, esta está a ajustar-se a um novo contexto onde a multipolaridade é já uma realidade (Makarychev, 2010; Lukyanov, 2010), e onde a Rússia se localiza como ator fundamental e reconhecida enquanto tal. No segundo mandato de Vladimir Putin enquanto presidente (2004-2008), esta autoconfiança de Moscovo ganhava já força.

Face ao que entende como um novo mundo emergente – que apresenta uma nova versão do nacionalismo de estado (grande-potência) – a liderança russa exala confiança. Para além do antigo espaço soviético, a Rússia vê a influência dos EUA a diminuir gradualmente e considera a UE uma unidade económica, mas não política ou militar, que permanecerá auto-absorvida por algum tempo. Moscovo admira o progresso chinês e, de forma cuidada, mas não temendo o seu vizinho gigante, coopera cada vez mais proximamente com Pequim; e considera a mais distante Índia como não problemática. (Trenin, 2006)

Os padrões em mudança nas relações político-económicas e estratégicas têm aberto novas avenidas de cooperação e competição. Esta é uma demonstração das ligações entre as dimensões interna e externa da política externa. “A política externa deve ‘servir’ a política doméstica, o que inclui primeiramente o estabelecimento de segurança efetiva, o aumento dos níveis de vida e o desenvolvimento da sociedade civil. (...) A preocupação com problemas económicos e sociais internos é um modo mais efetivo de proteger os interesses nacionais e assim tornar a Rússia verdadeiramente um grande país sem ter que depender do velho conceito de ‘Grande Rússia’” (Selezneva, 2003: 26-27). O curso afirmativo da política russa é, assim, resultado quer de processos *inside-out* quer *outside-in*, seguindo uma abordagem multinível visível em políticas duras em casa e num curso assertivo nos assuntos internacionais. Com Vladimir Putin, este foi, contudo, construído sobre um entendimento assimétrico da dicotomia interno/externo, com um enfoque claro na dimensão interna e na necessidade de consolidação doméstica e estabilidade como base para um curso assertivo de política externa. Este objetivo foi

prosseguido não simplesmente com base numa leitura simplista de *power politics*, mas num quadro mais complexo onde processos de socialização tiveram lugar e elementos normativos subjaziam a discursos e políticas, dotando a política externa russa de uma nova dimensionalidade cuja análise é essencial na desconstrução de ações e reações.

A eleição de Dmitry Medvedev como presidente da Rússia a 2 de março de 2008, apesar de implicar continuidade, trouxe uma nova abordagem aos temas económicos (ver Antonenko, 2008). Uma mudança muito necessária expressa numa política de diversificação de investimentos, e no desenvolvimento de outras áreas setoriais (não-energéticas) de forma a ultrapassar problemas económicos estruturais que resultam de uma excessiva concentração nos recursos energéticos, apesar dos interesses explícitos particularmente das elites económicas não necessariamente concordando com esta abordagem. A demasiada dependência num setor económico tornou a economia russa extremamente vulnerável com ajustamentos necessários para evitar flutuações inesperadas nos preços do petróleo e gás natural, como aconteceu na altura da crise financeira de 2008 que atingiu fortemente os setores económico e financeiro, com consequências diretas no desempenho da economia russa. Atualmente, a Rússia regressou a um nível de crescimento do seu PIB, registando 4.3% em 2010 e 2011, estando a recuperar da quebra de -7.8% registada em 2009 (World Economic Outlook, 2012). Contudo, esta recuperação mantém-se ainda assente e muito dependente do preço do petróleo nos mercados internacionais, prevendo-se no entanto que apesar de um ligeiro abrandamento o crescimento se mantenha na casa dos 4% para 2012 (3.9% para 2013) (World Economic Outlook, 2012).

Medvedev definiu as prioridades da sua política externa no Conceito de Política Externa (Foreign Policy Concept, 2008), e sumariou-as em cinco pressupostos fundamentais. Estes incluem os princípios fundamentais do direito internacional, uma ordem internacional multipolar, uma política não-confrontacionista e não-isolacionista, a proteção de diásporas, e o reconhecimento de áreas de interesse privilegiado para a Rússia, nomeadamente a sua “vizinhança próxima” (Medvedev, 2008b). Um novo vetor foi adicionado à política russa, que atravessa as áreas geográficas definidas, incluindo investigação, inovação e desenvolvimento tecnológico, refletindo uma política de modernização doméstica com projeção ao nível da cooperação internacional

pretendendo o reforço da posição da Rússia no sistema internacional. As palavras de Medvedev no dia após ter assumido a presidência tornam claro o legado de Putin e uma política de continuidade a ser seguida. “Sabemos o quanto o presidente Putin fez para fortalecer a sua soberania, para fortalecer a segurança do nosso país. Também sabemos como a posição internacional da Rússia mudou fundamentalmente. De modo simples, a Rússia voltou a ser respeitada” (Medvedev citado em Arnold, 2008). O regresso de Putin à presidência russa na primavera de 2012 traz uma nova postura às políticas doméstica e externa, marcadamente mais centralizadora, sendo que permanecerá a relação assimétrica nas leituras entre o interno e o internacional, com o primeiro a fornecer as bases para o segundo. Tal é prosseguido segundo o entendimento de que uma Rússia forte e coesa internamente pode assumir com solidez o seu papel de grande potência numa ordem internacional multipolar.

### **Conclusão**

Este trabalho procurou recuperar conceitos e ideias explanadas pelos autores clássicos de referência na área da política externa, que se perderam num quadro marcadamente positivista ao longo das décadas de sessenta e setenta, em particular. Esta abordagem manteve-se como modelo dominante até ao início dos anos noventa, quando num quadro pós-guerra fria foi possível repensar e questionar as relações internacionais para além da rivalidade bipolar e do cariz político e de segurança militar que as caracterizava e limitava. Esta abordagem pós-positivista, não implicando o desenho de um novo modelo de análise de política externa, reforça uma leitura mais abrangente e alternativa da política externa, nas suas componentes estruturais, materiais e ideacionais. A inclusão destes elementos permite o regresso de pressupostos já presentes nos autores de referência mas que se tornaram invisíveis em grande parte dos estudos dado o carácter dominante dos modelos behavioristas, mas que são essenciais para a análise da política externa no quadro de complexidade atual. Elementos como identidade e perceções assumem centralidade na explicitação dos processos de modelação, decisão e implementação de política externa na Rússia, quebrando com linhas de estudo de cariz essencialmente behaviorista e de procura de relações de causalidade, evidenciando claramente a maior complexidade que está presente no processo.

Sem desmerecer os estudos de política externa que seguem este alinhamento positivista, parece claro que estes se revelam demasiado rigidificados e constrangedores relativamente ao desenvolvimento de análises mais normativas, inclusivas no que concerne a agenda e atores, e alternativas, focalizando em aspetos intersubjetivos com carácter central para o entendimento de dinâmicas, por vezes pouco visíveis, mas fundamentais no processo de formulação e implementação de política externa. No caso da Rússia, esta leitura fora de um quadro analítico com fronteiras bem delimitadas, revela elementos subjetivos relativos ao processo de socialização de normas, ao posicionamento internacional e às leituras internas e externas do mesmo, que só numa matriz pós-positivista que combine estes aspetos é possível analisar. Além do mais, os elementos estruturais subjacentes aos processos de política externa revelam-se essenciais, no quadro internacional, regional ou nacional. De facto, a política externa, que é uma política interna, é ora constrangida ora projetada pela combinação destes vários elementos estruturais e ideacionais. Estes equilíbrios são fundamentais nas leituras de política externa na interligação agente/estrutura, como analisado. Mais uma vez, no caso da Rússia, esta combinação revela a assimetria entre o interno e o externo e como a combinação entre o processo e as estruturas é fundamental na formulação e implementação da política externa.

De facto, a política externa russa tem revelado elementos de continuidade, com um curso assertivo a sublinhar a sua política e implementação da mesma. O curso assertivo russo tem sido resultado de opções políticas internas, combinando uma forte construção de perceções e confiança doméstica ao nível da governação, assente num discurso de estabilidade, e operacionalizado na estabilização doméstica e no crescimento económico. Este contexto interno robustecido permite projeção de poder além-fronteiras, com base no consentimento popular quanto à reafirmação da Rússia como grande potência, em linha com o seu passado histórico, e procurando acomodação face a um presente em mudança. Mas tal como esta busca por reafirmação necessita de apoio interno, está também interligada a desenvolvimentos internacionais e à forma como outros veem a Rússia, i.e. o estatuto (em termos de identidade e influência) que lhe atribuem. Isto demonstra a interconexão próxima entre as dimensões interna e externa do processo de formulação de política externa, e a relevância de um apoio interno forte



para uma expressividade externa assertiva. Este curso tem sido prosseguido essencialmente de forma proativa, nas presidências de Putin e Medvedev. Contudo, uma vez que “os decisores de política externa tentam satisfazer a nível doméstico o eleitorado, e simultaneamente imperativos internacionais, o que muitas vezes exige um exercício delicado de equilíbrio” (Breuning, 2007: 13), a opção pela centralização torna o curso definido mais pragmático em termos da sua operacionalização.

De facto, a Rússia tem seguido um curso colaborativo e competitivo, o que confere um sentido de ambiguidade à sua política externa. Colaboração como forma de preservar a segurança internacional, de acordo com o modelo russo, assinando acordos e definindo o nível de envolvimento ocidental no espaço pós-soviético, a que a Rússia apenas anui quando conveniente. Competição sempre que Moscovo entende os seus interesses como estando sob ameaça, usando alavancagem política e económica e recorrendo a pressão concreta como forma de inverter tendências desfavoráveis. O discurso que subjaz à promoção de uma ordem internacional multipolar, e a sua inserção normativa, de forma mais implícita ou explícita, é reflexo da negociação constante entre abordagens cooperativas e a tentativa de evitar perdas competitivas que possam por em causa a busca de primazia por Moscovo.

Além do mais, a Rússia tem lutado internamente com ambiguidade, procurando lidar com uma evolução nas atitudes e práticas, e um contexto doméstico e internacionais mudados, enquanto procura lidar com o seu passado histórico e o legado herdado de séculos de governação autocrática e estatuto imperial. Uma mistura de tendências diferenciadas que se revelam nas ações russas, demonstrando as dificuldades que o estado tem enfrentado na definição da sua própria identidade, fundamental para legitimar tendências e opções. Estas dificuldades internas têm expressão a nível internacional. O curso de reafirmação no sistema internacional é como o espelho da imagem doméstica da Rússia, um reflexo de uma postura de consolidação de poder e afirmação de estatuto. Contudo, apesar de esta estratégia revelar alguns resultados em termos do posicionamento da Rússia no sistema internacional, tem sido construída sob fundações frágeis – incluindo desarticulação doméstica entre diferentes visões no seio da elite política dominante, problemas de quebra demográfica sérios, e mesmo a excessiva dependência dos recursos energéticos em termos económicos –, conferindo-

lhe o contorno de uma política forte, mas contendo ingredientes ao nível das práticas políticas não corroborados por uma base também ela sólida, que a poderão tornar inconsistente. A conjugação de elementos estruturais, materiais e ideacionais torna-se, assim, fundamental na definição da política externa russa e na compreensão das ambivalências que lhe têm estado associadas, apesar de um discurso forte e aparentemente assente em pressupostos de *realpolitik*. Contudo, a análise mais profunda dos processos e a identificação de dinâmicas identitárias, normativas e de socialização, trazem um novo olhar sobre a velha aparência que a “grande Rússia” procura projetar.

## Referências

- Alons, Gerry (2007) “Predicting a State’s Foreign Policy: States Preferences between Domestic and International Constraints”, *Foreign Policy Analysis*, 3(3), 211-232.
- Antonenko, Oksana (2008) “Medvedev’s Choice”, *Survival*, 50(2), 25-31.
- Arnold, Chloe (2008) “Putin Confirmed as Russian Prime Minister”, *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, 8 maio.
- Averre, Derek (2008) “Russian Foreign Policy and the Global Political Environment”, *Problems of Post-Communism*, 55(5), 28-39.
- Averre, Derek (2007) “Sovereign Democracy and Russia’s Relations with the European Union”, *Demokratizatsiya*, 15(2), 173-190.
- Blank, Stephen (2012) “The End of Russian Power in Asia?”, *Orbis*, 56(2), 249-266.
- Boulding, Kenneth (1956) *The Image: Knowledge in Life and Society*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Breuning, Marijke (2007) *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Buckley, Mary (2002) “Russian Foreign Policy and its Critics”, *European Security*, 11(4), 29-46.
- Bukkvoll, Tor (2003) “Putin’s Strategic Partnership with the West: The Domestic Politics of Russian Foreign Policy”, *Comparative Strategy*, 22, 223-242.
- Bush, George W. (2008) “US President George W Bush – Georgia Conflict: Key Statements”, *BBC News*, 15 agosto.
- Charap, Samuel (2007) “Inside Out: Domestic Political Change and Foreign Policy in Vladimir Putin's First Term”, *Demokratizatsiya*, 15(3), 335-352.
- Checkel, J. T. (2005) “International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework”, *International Organization*, 59(4), 801-26.
- Chizhov, Vladimir (2007) “European Union: A Partnership Strategy”, *International Affairs, A Russian Journal of World Politics*, 53(2), 79-87.
- Copeland, Dale C. (2006) “The Constructivist Challenge to Structural Realism: A Review Essay”, in S. Guzzini e A. Leander (org.) *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and His Critics*. London: Routledge.

Entrevista com oficial russo sénior (2011) janeiro, Bruxelas.

European Commission (2003) “Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2003) 104 final, Bruxelas, novembro.

Fearon, James D. (1998) “Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations”, *Annual Review of Political Science*, 1, 289-313.

Feklyunina, Valentina (2008) “Battle for Perceptions: Projecting Russia in the West”, *Europe-Asia Studies*, 60(4), 605-629.

Foreign Policy Concept of the Russian Federation (2008), Approved by the President of the Russian Federation Dmitry Medvedev, President of Russia Official Web Portal, 12 julho.

Freire, Maria Raquel (2012a) “Russian Foreign Policy in the Making: The Linkage between Internal Dynamics and the External Context”, *International Politics*, 49(4), 1-16.

Freire, Maria Raquel (2012b) “Russian Foreign Policy towards its Neighbourhood: A Complex Mosaic of Relations”, in R. E. Kanet e M. R. (org.), *Competing for Influence: The EU and Russia in Post-Soviet Eurasia*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing.

Freire, Maria Raquel (2011a) *A Rússia de Putin: Vectores Estruturantes de Política Externa*. Coleção Cosmopolis. Coimbra: Almedina.

Freire, Maria Raquel (2011b) “USSR/Russian Federation Major Power Status Inconsistencies”, in T. Volgy, R. Corbetta, K. Grant e R. Baird (org.), *Major Powers and the Quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Freire, Maria Raquel (2009a) “A política externa em transição: o caso da Federação Russa”, *Relações Internacionais*, 23, 75-89.

Freire, Maria Raquel (2009b) “Russian Politics toward Central Asia: Supporting, Balancing, Coercing or Imposing?”, *Asian Perspective*, 33(2), 125-149.

Freire, Maria Raquel (2008) “The Russian Federation and CIS States”, in E. Kolodziej e R. E. Kanet (org.), *From Superpower to Besieged Global power: Restoring World*

- Order after the Failure of the Bush Doctrine*. Athens GA: University of Georgia Press.
- Freire, Maria Raquel e da Vinha, Luís (2011) “Política externa: modelos, actores, dinâmicas”, in M. R. Freire (org.) *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 13-54.
- Freire, Maria Raquel e Simão, Licínia (2008) “Política Europeia de Vizinhança para o Cáucaso do Sul: Interesses Competitivos e Oportunidades de Cooperação”, *Nação e Defesa*, 119, 141-166.
- Goldstein, Judith e Keohane, Robert O. (1993) “Ideas and Foreign policy: An Analytical Framework” in J. Goldstein e R. O. Keohane (org.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hill, Christopher (2010) “The Future of Foreign Policy Analysis”, in R. A. Denemark (org.) *The International Studies Encyclopedia*, Hobokon, NJ: Wiley-Blackwell.
- Hill, Christopher (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Holsti, Kal [1971] (1994) cited in J. Rosati; J. Hagan e M.W. Sapmson III (org.) *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*. Columbia SC: University of South Carolina Press.
- Houghton, David (2007) “Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach”, *Foreign Policy Analysis*, 3(1), 24-45.
- Hudson, Valery (2010) “Foreign Policy Analysis: Origins (1954-93) and Contestations”, in R. Denemark (org.) *The International Studies Encyclopedia*, Hobokon, NJ: Wiley-Blackwell.
- Hudson, Valery (2007) *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham, Boulder: Rowman and Littlefield Publishers.
- Hudson, Valerie (2002) “Foreign policy decision-making. A touchstone for IR theory in the 21<sup>st</sup> century”, in V. Hudson, C. Derek, e J. M. Goldgeier (org.) *Foreign Policy Decision-Making (Revisited) – Richard Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

- Hudson, Valerie; Derek, Chollet and Goldgeier, James M. (2002) *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)* – Richard Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Hurrell, Andrew (2003) “International Law and Boundaries”, in A. Buchanan e M. Moore (org.) *States, Nations, and Borders. The Ethics of Making Boundaries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IMF (2010) International Monetary Fund – 2010 World Economic Outlook, outubro, disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/index.htm>. Consultado 2 março 2011.
- Ivanov, Igor (2001) “The New Russian Identity: Innovation and Continuity in Russian Foreign Policy”, *The Washington Quarterly*, 24(3), 7-13.
- Jervis, Robert (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Kanet, Roger E. (2012) “Russia, the EU and the United States: Intertwined Relationships”, in R. E. Kanet e M. R. Freire (org.), *Russia and European Security*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing.
- Katz, Mark N. (2006) “Primakov Redux? Putin’s Pursuit of ‘Mulipolarism’ in Asia”, *Demokratizatsiya*, 14, 144-152.
- Katzenstein, Peter (1976) “International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States”, *International Organization*, 52, 919-941.
- Klotz, Audie (1995) *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*. Ithaca, NY: Cornell University.
- Kowert, Paul A. (2010) “Foreign Policy and the Social Construction of State Identity”, in R. Denmark (org.) *The International Studies Encyclopedia*, Hobokon, NJ: Wiley-Blackwell.
- Kratochvil, Petr (2008) “The Discursive Resistance to EU-Enticement: The Russian Elite and (the Lack of) Europeanisation”, *Europe-Asia Studies*, 60(3), 397-422.
- Lavrov, Sergei (2008) “Why Russia’s response to Georgia was right”, *Financial Times*, 12 agosto.

- Lebow, Richard Ned (1981) *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Light, Margot (2003) “In search of an identity: Russian foreign policy and the end of ideology”, *Journal of communist studies and transition politics*, 19(3), 42-59.
- Lowenhardt, John (2000) “Russia and Europe: Growing Apart Together”, *The Brown Journal of World Affairs*, VII(1), 167-174.
- Lukyanov, Fyodor (2010) “Russian Dilemmas in a Multipolar World”, *Journal of International Affairs*, 63(2), 19-32.
- Makarychev, Andrei (2010) “La Presidencia de Medvédev: El Perfil Cambiante de la Federación Rusa”, *Anuario Internacional CIDOB 2010*. Madrid: CIDOB, 435-442.
- Medvedev, Dmitry (2008a) “Russian President Dmitry Medvedev – Georgia Conflict: Key Statements”, *BBC News*, 15 agosto.
- Medvedev, Dmitry (2008b) “Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Rossia, NTV”, President of Russia Official Web Portal, 31 agosto, disponível em [http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/08/31/1850\\_type82912type82916\\_206003.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/08/31/1850_type82912type82916_206003.shtml). Consultado 2 março 2011.
- Monaghan, Andrew (2006) “Calmly Critical’: Evolving Russian Views of US Hegemony”, *The Journal of Strategic Studies*, 29(6), 987-1013.
- Neack, Laura (2008) *The New Foreign Policy. Power Seeking in a Globalized Era*. 2ª ed. Lanham, Boulder: Rowman and Littlefield Publishers.
- Neumann, Iver B. (1996) *Russia and the Idea of Europe. A Study in Identity and International Relations*. London: Routledge.
- Porter, Bruce (1996) “Russia and Europe after the Cold War: The Interaction of Domestic and Foreign Policies” in C. Wallander (org.), *The Sources of Russian Foreign Policy after the Cold War*. The John M. Olin Critical Issues Series: Westview Press.
- Putnam, Robert D. (1988) “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rosenau, James (2006) “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, in *The Study of World Politics: Theoretical and Methodological Challenges*, 1. London: Routledge.

- Reedição do texto publicado em R. B. Farrell (org.) (1966), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press.
- Rosenau, James (1976) “The study of foreign policy”, in J. Rosenau; K. Thompson e G. Boyd (org.) *World politics: An Introduction*. New York: The Free Press, 15-35.
- Roxanna, Sjöstedt (2007) “The Discursive Origins of a Doctrine: Norms, Identity, and Securitization under Harry S. Truman and George W. Bush”, *Foreign Policy Analysis*, 3(3), 233-254.
- Russian Federation (2000a) “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, approved by the President of the Russian Federation Vladimir Putin, 28 June”, disponível em <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>, consultado 2 março 2011.
- Russian Federation (2000b), “Russian Military Doctrine”, 21 abril, disponível em <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/991009-draft-doctrine.htm>. Consultado 2 março 2011.
- Russian Federation (2000c) “National Security Concept of the Russian Federation”, 18 janeiro, disponível em <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm>. Consultado 2 março 2011.
- Saideman, Stephen e Ayres, R. William (2007) “Pie Crust Promises and the Sources of Foreign Policy: The Limited Impact of Accession and the Priority of Domestic Constituencies”, *Foreign Policy Analysis*, 3(3), 189-210.
- Sakwa, Richard (2012) “The Cold Peace: Making Sense of Russia’s Relationship with the West”, in R. E. Kanet, e M. R. Freire (org.), *Russia and European Security*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing.
- Selezneva, Ludmilla (2003) “Post-Soviet Russian Foreign Policy: Between Doctrine and Pragmatism”, in R. Fawn (org.), *Realignments in Russian Foreign Policy*. London: Frank Cass, 10-28.
- Simon, Herbert (1984) *Models of Bounded Rationality: Economic Analysis and Public Policy*, 1. Cambridge MA: MIT Press.
- Simon, Herbert (1972) “Theories of Bounded Rationality” in C. B. McGuire e R. Radner (org.) *Decision and Organization*. New York: North-Holland Publishing Company, 161-176.



- Snyder, Richard, Bruck, H.W., e Sapin, Burton (org.) (1962) *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: Free Press.
- Trenin, Dmitri (2006) “Russia Leaves the West”, *Foreign Affairs*, 85(4), 87-96.
- Trenin, Dmitri (2008) “Russia’s foreign policy: self-affirmation, or a tool for modernization?”, *Open Democracy*, 13 maio, disponível em <http://www.opendemocracy.net/russia/article/russias-foreign-policy-self-affirmation-or-a-tool-for-modernization>. Consultado 2 março 2011.
- Tsygankov Andrei e Tarver-Vahlquist, Matthew (2009) “Duelling Honors: Power, Identity and the Russia-Georgia Divide”, *Foreign Policy Analysis*, 5, 307-326.
- Vertzberger, Yaacov Y. I. (1990) *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision-Making*. Stanford: Stanford University Press.
- Webber, Mark e Smith, Michael (2002) *Foreign Policy in a Transformed World*. Harlow, UK: Prentice Hall.
- Welch, David A. (2005) *Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change*. Princeton e Oxford: Princeton University Press.
- Wendt, Alexander (1992) “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wight, Colin (1999) “They shoot dead horses, don’t they?: Locating agency in the agent-structure problematique”, *European Journal of International Relations*, 5(1), 109-142.
- World Economic Outlook (2012) International Monetary Fund data, abril, disponível em [knoema.com/tbocwag#Russia](http://knoema.com/tbocwag#Russia). Consultado em 30 maio 2012.