

**Angelo Segrillo (org.)  
Camilo Domingues  
Vicente Giaccaglini Ferraro Jr.**

**Rússia, Ontem e Hoje**  
Ensaio de Pesquisadores do LEA  
Sobre a História da Rússia

1ª edição

São Paulo  
FFLCH/USP  
2016



# **Rússia, Ontem e Hoje**

Ensaio de Pesquisadores do LEA  
Sobre a História da Rússia

*Angelo Segrillo*  
*Camilo Domingues*  
*Vicente Giaccagliani Ferraro Jr.*

**2016**

Copyright © 2016, Angelo Segrillo, Camilo Domingues, Vicente Giaccagliini Ferraro Jr.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 12/02/1998. Proibida a reprodução total ou parcial sem a autorização expressa escrita pelo autor ou editores. Publicação sem fins lucrativos.

2016

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

**Catálogo na Publicação (CIP)**  
**Serviço de Biblioteca e Documentação**  
**Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo**

---

R969 Rússia, ontem e hoje : ensaios de pesquisadores do LEA sobre a história da Rússia / Angelo Segrillo (org.) ; Camilo Domingues ; Vicente Giaccagliini Ferraro Jr. – São Paulo : FFLCH/USP, 2016.  
150 p.

ISBN 978-85-7506-272-2

1. História da Rússia. 2. Política. 3. Militarismo (aspectos econômicos).  
4. Sistema eleitoral. I. Segrillo, Angelo, coord. II. Domingues, Camilo. III. Ferraro Junior, Vicente Giaccagliini.

CDD 947.085

---

Revisão dos Textos: Autores

Capa: Laboratório de Estudos da Ásia (USP).

**Laboratório de Estudos da Ásia (LEA)**  
**Departamento de História - FFLCH**

Universidade de São Paulo

Av. Professor Lineu Prestes, 338

CEP: 05508-900 São Paulo – SP

Tel: (55) (11) 30913760

e-mail: laboratoriodeestudosdaasia@usp.br

Brasil

## Sobre os Autores

**Angelo Segrillo** — Coordenador (conjuntamente com o prof. Peter Demant) do Laboratório de Estudos da Ásia (LEA) do departamento de História da USP. Com doutorado pela UFF e mestrado pelo Instituto Pushkin de Moscou, é autor de diversos livros, entre os quais, “O Declínio da União Soviética: um estudo das causas”, “De Gorbachev a Putin: a saga da Rússia do socialismo ao capitalismo” e “Ásia e Europa em Comparação Histórica: o debate entre eurocentrismo e asiocentrismo na história econômica comparada de Ásia e Europa”. Traduziu também para o português o romance russo “O Que Fazer?”, de Nikolai Tchernichevski. Os livros mencionados foram (re)editados pela Editora Prismas, de Curitiba.

**Camilo Domingues** – Pesquisador do LEA. Mestre em História, defendeu a dissertação “Nikolai Gavrilovitch Tchernychévski e a intelligentsia russa: filosofia e ética na segunda metade do século XIX”, sob a orientação do Prof. Dr. Daniel Aarão Reis, no PPGH da Universidade Federal Fluminense. Endereço eletrônico: [camilodomingues@hotmail.com](mailto:camilodomingues@hotmail.com)

**Vicente Giaccaglini Ferraro Jr.** — Pesquisador do LEA. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP e Mestre em Ciência Política pela Higher School of Economics (HSE) de Moscou-Rússia (onde defendeu a dissertação *Evolyuetsia politicheskikh sistem Braziliy i Rossii: otnosheniya mezhdu vetvyami i urovnyami vlasti* [“A Evolução dos Sistemas Políticos do Brasil e da Rússia: as Relações entre os Ramos e os Níveis de Poder”], sob a orientação de Boris Makarenko), em 2015 trabalhou no Laboratory for Regional Development Assessment Methods da HSE, Rússia, sob a coordenação do prof. Nikolay Petrov. Contato: [vgferraro.jr@hotmail.com](mailto:vgferraro.jr@hotmail.com)



# SUMÁRIO

*Apresentação* ..... 9

*A Institucionalização dos Estudos Orientais na Rússia*..... 11

Camilo Domingues

*A Economia Armamentista da URSS*..... 29

Angelo Segrillo

*A Construção do Sistema Político da Rússia Pós-Soviética* ..... 57

Vicente Giaccagliini Ferraro Jr.

*Anexo: Tabela de Patentes de Pedro, o Grande (original de 1722)* ..... 139

Angelo Segrillo



## Apresentação

**E**ste livro é uma produção do **Laboratório de Estudos da Ásia (LEA)** do departamento de História da Universidade de São Paulo. Nele, seus pesquisadores apresentam análises sobre diferentes períodos e temas da história da Rússia, desde séculos passados até o momento atual. Há também um anexo com a primeira tradução completa para o português de um importante documento histórico russo do século XVIII: a Tabela de Patentes que Pedro, o Grande promulgou em 1722.

O **LEA** é coordenado conjuntamente pelos professores Angelo Segrillo e Peter Demant do departamento de História da USP. Além de promover palestras e publicações abertas ao público em geral, possui Grupos de Trabalho (GTs) dedicados a regiões específicas da Ásia nos quais seus membros pesquisam temas ligados àquele continente: 1) GT “Rússia e Ásia Central”; 2) GT “Oriente Médio e Mundo Muçulmano”; 3) GT “Ásia Geral”. O presente livro é parte de uma série de publicações do LEA, entre as quais podemos citar os livros “História Revisionista da Ásia e Outros Ensaio do Laboratório de Estudos da Ásia da USP” e “A Ásia no Século XXI: olhares brasileiros” e a revista eletrônica “Boletim Malala” (<http://sites.usp.br/malala/>).

### Sobre os ensaios neste livro

*A Institucionalização dos Estudos Orientais na Rússia*, de Camilo Domingues, traz uma série de apontamentos sobre o trabalho da russista Vera Tolz. O artigo analisa a visão de Tolz sobre o desenvolvimento dos Estudos Orientais na Rússia e sua relação com a obra de Edward Said. Através dessas páginas, os leitores não apenas se familiarizam com um debate metodológico

importante sobre a forma de condução dos estudos asiáticos, mas também veem um panorama geral de como esses estudos se desenvolveram historicamente na Rússia.

*A Economia Armamentista da URSS*, de Angelo Segrillo, analisa a questão do fardo das despesas militares e como isso afetava a economia e o desenvolvimento da União Soviética de maneira geral. O artigo, baseado em comunicação feita em simpósio internacional sobre temas militares, traz muitos dados quantitativos, analisados do ponto de vista do período pós-soviético de abertura dos antigos arquivos classificados soviéticos, liberados por Yeltsin na década de 1990.

*A Construção do Sistema Político da Rússia Pós-Soviética*, de Vicente G. Ferraro Jr., traz uma análise panorâmica de como o sistema político e eleitoral da Rússia vem se desenvolvendo desde o final da URSS até os dias de hoje, inclusive apresentando comparações com o sistema brasileiro.

No anexo final, o livro traz a primeira tradução completa para o português de um documento histórico russo fundamental, a Tabela de Patentes (*tabel' o rangakh*) de Pedro, o Grande, um ponto de viragem na história russa. Até aqui o que se tinha em português eram traduções condensadas (resumidas), ou misturadas com adições posteriores de outros czares, da Tabela.

Desejamos a todos uma boa leitura!

# A Institucionalização dos Estudos Orientais na Rússia

Por Camilo Domingues<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Camilo Domingues é mestre em História (PPGH-UFF), quando desenvolveu o trabalho: *Nikolai Gavrilovitch Tchernychévski e a intelligentsia russa: filosofia e ética na segunda metade do século XIX*, sob a orientação do Prof. Dr. Daniel Aarão Reis. Endereço eletrônico: [camilodomingues@hotmail.com](mailto:camilodomingues@hotmail.com).

O lançamento de *Orientalismo*,<sup>2</sup> em 1978, promoveu intensas manifestações de apreço e crítica. Os mais diversos pesquisadores no campo dos Estudos Orientais (historiadores, antropólogos e etnógrafos), além dos formadores de opinião do lado de fora da academia (políticos, jornalistas e intelectuais), dividiram-se entre o apoio e o confronto direto ao trabalho de Edward Said. O tom polemista – quase denunciativo – utilizado pelo autor, na verdade, não fundava uma discussão nova entre os orientalistas. Uma tendência autocrítica histórica no campo dos Estudos Orientais adquiria, com Said, uma dimensão mais ampla e uma repercussão que não era imaginada nem mesmo pelo próprio autor.

Para Said, o *orientalismo* consistiria não apenas em uma designação acadêmica (como Estudos Orientais), mas também uma “instituição autorizada a lidar com o Oriente”, “um estilo ocidental para dominar, reestruturar e ter autoridade sobre o Oriente”, “um discurso”, “um corpo elaborado de teoria e prática”, “um sistema de conhecimento”, baseado em um “modo de escrita, visão e estudo regularizados” que compunham um “sistema de representações”, “no fundamental, uma doutrina política, imposta ao Oriente porque esse era mais fraco que o Ocidente”.<sup>3</sup>

Ao dar voz a um posicionamento especialmente crítico em relação à abordagem ocidental do *Oriente*, Said também se ofereceu à imolação acadêmica e pública. Se uma corrente entre os orientalistas dava as boas vindas e até mesmo reverenciava o seu trabalho, outra identificava nele limitações de abordagem e de método. Cedo, o autor foi cunhado de limitado, determinista e portador de uma teoria do discurso monológica e mecanicista,

---

<sup>2</sup> Edward W. Said, *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*, Companhia das Letras, São Paulo, 2012. Essa edição brasileira é baseada na edição americana de 1995, apesar de contar com o prefácio à edição de 2003.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 29, 33, 275, 277.

principalmente por se arvorar inapropriadamente em uma área que não era a sua (lembrar que Said era professor de literatura comparada e o *orientalismo* não estava entre os componentes de suas disciplinas), por essencializar a relação do ocidente com o oriente, negando a possibilidade da relação reversa e, finalmente, por sua fragilidade metodológica atestada no uso equivocado de referências como Michel Foucault e Karl Marx.<sup>4</sup> O próprio Said tentou dar respostas aos seus críticos e publicou outros tantos artigos com reconsiderações,<sup>5</sup> como o posfácio à edição de 1995 de *Orientalismo* e o prefácio da edição de 2003 da mesma obra. Em 1993, lançou *Cultura e Imperialismo*,<sup>6</sup> obra em que expressa com maior clareza o requerido *dialogismo* de seus críticos anteriores.

Uma subárea dentro dos Estudos Orientais que se estabeleceu, a partir de então,<sup>7</sup> como verdadeira trincheira na discussão sobre a validade ou não da argumentação *saidiana* foi a dos Estudos Orientais russos e as representações do Império russo sobre o seu próprio Oriente. Em *Orientalismo*, Said destaca em algumas passagens o papel do Império russo como promotor do discurso orientalista, mas sem a mesma repercussão e importância daquele promovido pelos impérios britânico, francês e americano:

ao contrário dos americanos, os franceses e os britânicos – e em menor medida os alemães, os russos, os espanhóis, os portugueses, os italianos e os suíços – tiveram uma longa tradição do que vou chamar *Orientalismo*, um modo de abordar o Oriente

---

<sup>4</sup> Para a crítica de Aijaz Ahmad ao trabalho de Said, ver Aijaz Ahmad, *Orientalism and After: Ambivalence and Cosmopolitan Location in the Work of Edward Said*, Economic and Political Weekly, Vol. 27, No. 30, Mumbai, Índia, 1992, p. 98-116.

<sup>5</sup> Ver artigo de Said: Edward W. Said, *Orientalism Reconsidered*, Cultural Critique, No. 1, Universidade de Minnesota, EUA, 1985, p. 89-107.

<sup>6</sup> Edward W. Said, *Cultura e Imperialismo*, Companhia das Letras, São Paulo, 1999. Essa edição brasileira é baseada na edição americana de 1993.

<sup>7</sup> Desde o lançamento de *Orientalismo*, em 1978.

que tem como fundamento o lugar especial do Oriente na experiência ocidental europeia.<sup>8</sup>

Não obstante, a localização fronteiriça ou marginal do Império russo, entre a *Europa* e a *Ásia*, entre o *Ocidente* e o *Oriente*, o seu caráter *transicional*, conferiu ao *orientalismo* russo uma série de particularidades e contradições capazes de questionar (ou confirmar) os fundamentos saidianos, tornando-se assim muitas vezes um “contramodelo” àquela abordagem.

Dessa maneira, este artigo apresenta e discute o trabalho acadêmico da russista inglesa Vera Tolz sobre o orientalismo russo e a possível interação deste com o orientalismo proposto por Edward Said. Veremos como a estudiosa, em seu trabalho *European, National, and (Anti-)Imperial: The Formation of Academic Oriental Studies in Late Tsarist and Early Soviet Russia* (Europeia, Nacional, e (Anti-)Imperial: a formação dos Estudos Orientais acadêmicos na Rússia czarista e soviética),<sup>9</sup> analisa o processo de institucionalização da escola russa de Estudos Orientais a partir do século XIX e a maneira como ela interagiu com as representações vigentes sobre o *Oriente* e propôs novas e avançadas abordagens para a época, sugerindo até mesmo uma raiz russa para a abordagem saidiana.

O artigo em análise problematiza o lugar do orientalismo russo e, com isso, propõe um diálogo – ora crítico, ora em concordância – com o orientalismo saidiano. Ao final, pretende-se discutir o quanto as peculiaridades do orientalismo russo corroboram o modelo de Said ou, ao invés disso, questionam a sua validade como concepção geral do discurso e representações do Ocidente a respeito do Oriente.

---

<sup>8</sup> Said, 2012, p. 27.

<sup>9</sup> Vera Tolz, *European, National, and (Anti-)Imperial: The Formation of Academic Oriental Studies in Late Tsarist and Early Soviet Russia*, *Kritika*, Vol. 9, No. 1, Washington, EUA, 2008, p. 53-81.

Vera Tolz apresenta o histórico de institucionalização acadêmica dos Estudos Orientais na Rússia, com foco no período dentre 1880 e 1920. A autora defende que duas forças atuaram nesse processo: o nacionalismo – a emergência política da nação na arena científica – e o internacionalismo – a maneira pela qual a atividade científica conquistava prestígio entre os pares nacionais. Para Tolz, os Estudos Orientais russos estavam mais diretamente ligados à demanda nacionalista do que à demanda imperialista e o seu desenvolvimento no período estava associado a uma vaga científica positivista que abrangia toda a Europa – desde o Iluminismo – que concorreu para que diversas áreas do conhecimento também passassem por esse processo de expansão. No campo específico dos Estudos Orientais, as contribuições mais importantes vinham de uma disciplina já consagrada, a filologia e, ideologicamente, dos ideais em voga do nacionalismo e imperialismo. Tolz analisa a interação entre essas correntes e como ela repercutiu nos Estudos Orientais russos, chamando a atenção para o processo muitas vezes contraditório que ocorreu.

Apesar da fundação da Imperial Academia de Ciências, por Pedro, o Grande, em 1724,<sup>10</sup> os Estudos Orientais permaneceram apenas como trabalhos de tradução até o início do século XIX. A partir de então, passaram a compor o quadro acadêmico das universidades russas. Em 1804, as universidades de Moscou, Kazan e Carcóvia introduziram o ensino de línguas orientais e, em 1819, a Universidade de São Petersburgo. A partir dos anos quarenta, os Estudos Orientais integrariam o programa de sociedades científicas afins. Em 1839, foram incluídos na Sociedade de História e Antiguidades, em Odessa, fundada por um dos precursores do orientalismo russo, Vassíli Vassílievitch

---

<sup>10</sup> Fundada originalmente como “Academia de Ciências de São Petersburgo” em 1724, por Pedro, o Grande. Apenas em 1747 passou a se chamar “Imperial Academia de Ciências e Artes”.

Grigóriev (1816-1881).<sup>11</sup> Em 1845, na Imperial Sociedade Geográfica Russa. Em 1846, na Imperial Sociedade Arqueológica Russa, onde foi criado, em 1850, o Departamento Oriental. Os Estudos Orientais também ocupariam lugar de destaque na Comissão Imperial Arqueológica em São Petersburgo a partir de 1859 e na Sociedade dos Amantes da História Natural, Antropologia e Etnografia da Universidade de Moscou a partir de 1864, além de em outras instituições do Império. No entanto, sociedades científicas exclusivas para os Estudos Orientais foram estabelecidas apenas a partir de 1900, com a Imperial Sociedade de Estudos Orientais naquele ano, o Comitê Russo para Estudos da Ásia Central e Oriental em 1903 e a Sociedade de Orientalistas Russos de São Petersburgo em 1910.

O período após a derrota na Guerra da Crimeia (1853-1856) foi marcado por um crescimento de certo sentimento antiocidental, que ficou patente na preocupação que os Estudos Orientais passaram a ter na definição de uma identidade russa distinta da europeia, ou mesmo em oposição. Se até então a Europa Ocidental parecia servir como modelo, a questão nacional surgiria com força a partir do fracasso militar russo e faria entrar em cena uma tendência em elaborar um conhecimento especificamente russo a respeito de seus vizinhos orientais. Assim, a partir do início do século XX, já se poderia afirmar que existiam os Estudos Orientais Russos (com acadêmicos formados, periódicos reconhecidos e participação em congressos internacionais), de reconhecimento e prestígio internacionais.

Viktor Rozen, discípulo do Vassíli Grigóriev, foi um dos primeiros e mais importantes desbravadores desse processo de consolidação da tradição russa nos Estudos Orientais. Formado pela Universidade de São Petersburgo, ele assimilou as ideias de Grigóriev sobre a importância dos estudos multiétnicos para se

---

<sup>11</sup> Para mais sobre Grigóriev, ver Nathaniel Knight, *Grigor'ev in Orenburg, 1851-1862: Russian Orientalism in the Service of Empire?*, *Slavic Review*, Vol. 59, No. 1, Universidade de Illinois, EUA, 2000, p. 74-100.

compreender o pretendido processo de unificação da nação e cultura russas. Foi membro da Imperial Academia de Ciências a partir de 1879 (com interrupção entre 1882 e 1900), entre 1893 e 1902, foi decano da Faculdade de Línguas Orientais na Universidade de São Petersburgo e, de 1885 até 1908, ano de sua morte, dirigiu o Departamento Oriental da Sociedade Arqueológica Russa. Movido por um fervoroso espírito nacionalista, em oposição à ala germânica e cosmopolita da academia, Rozen propôs o seguinte plano de ação para os Estudos Orientais russos, quando foi professor da Universidade de São Petersburgo:

- (1) estudar o Oriente próprio da Rússia, particularmente as comunidades muçulmanas;
- (2) estudar as áreas de interação cultural, política e econômica entre os povos de diferentes origens étnicas, línguas e religiões. Seus interesses específicos eram a influência árabe em Bizâncio e os “elementos orientais” no cristianismo. Nessas áreas a sua pesquisa foi pioneira;
- (3) estabelecer uma comunidade de estudiosos que partilhassem a mesma visão;
- (4) criar um “espaço nacional de comunicação” para os Estudos Orientais na Rússia;
- (5) conseguir um maior reconhecimento dos Estudos Orientais russos na Europa e
- (6) garantir a aceitação do idioma russo como uma das línguas de comunicação internacional entre os orientalistas.<sup>12</sup>

Em 1886, como diretor do Departamento Oriental da Sociedade Arqueológica Russa, fundou o periódico da instituição, “Notas dos Estudos Orientais da Imperial Sociedade Arqueológica Russa” (Notas dos Estudos Orientais), que tinha como principais objetivos: “criar um espaço de comunicação para as pesquisas em Estudos Orientais em língua russa; familiarizar os pesquisadores russos com as obras de seus colegas estrangeiros; promover os Estudos Orientais russos no exterior e facilitar a aprendizagem do

---

<sup>12</sup> Tolz, *op. cit.*, p. 61.

idioma russo pelos pesquisadores estrangeiros”.<sup>13</sup> Não apenas para Rozen, assim como para toda a produção acadêmica europeia contemporânea, o nacionalismo passou a fazer parte da agenda dos acadêmicos que deveriam se tornar contribuidores para a fundação do Estado-nação. Por outro lado, a interação acadêmica internacional através de congressos, expedições científicas e publicações científicas internacionais deu lugar a um certo internacionalismo, através do qual o desempenho de uma dada nação nos diversos espaços científicos era um marcador do seu reconhecimento e prestígio internacional.

O papel de Rozen foi crucial tanto na demarcação dos aspectos decididamente nacionalistas dos Estudos Orientais russos, como no aspecto internacionalista. Apesar de fazer a defesa do estudo acadêmico voltado para a realidade russa e das regiões e nacionalidades vizinhas (a maioria delas sob possessão russa), Rozen acreditava que o método da escola alemã era mais bem estruturado que o russo. Ele próprio terminou a sua formação na Europa e, quando professor em São Petersburgo, requeria de seus alunos que também assim fizessem.

Para Rozen, a pretensa *europização científica* não estava em desacordo com o seu princípio nacionalista, pois se tratava, para ele, apenas do refinamento do método ou de garantir espaço internacional aos Estudos Orientais russos. O periódico “Notas dos Estudos Orientais” também era utilizado como veículo de intercâmbio entre as pesquisas da academia russa e as europeias. Rozen publicava revisões de obras recém lançadas na Europa, assim como catálogos bibliográficos. Por outro lado, publicava em toda edição manuscritos e fontes científicas primárias para que o “Notas dos Estudos Orientais” também se tornasse uma publicação de referência entre os europeus. As edições do periódico eram enviadas para bibliotecas europeias em troca das publicações ocidentais. Segundo Tolz, “Rozen lançou uma

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 61.

campanha de integração dos Estudos Orientais russos na comunidade pan-europeia de orientalistas”.<sup>14</sup>

Dada a proeminência que, em certa medida, os Estudos Orientais russos conquistaram, Rozen pretendeu ainda tornar o russo uma das línguas oficiais dos Estudos Orientais. Tal atitude dividiu os seus seguidores. Nikolai Marr<sup>15</sup> acreditava que o idioma russo seria um empecilho à difusão da produção acadêmica russa e de sua inclusão na comunidade acadêmica pan-europeia. Já Mikhail Rostovtsev,<sup>16</sup> em 1916, acreditava que tal processo já estava dado, e a língua russa já estava integrada ao rol de idiomas da comunidade científica continental.

Segundo Tolz, o processo de internacionalização dos Estudos Orientais, ou de formação de uma comunidade pan-europeia voltada para esses estudos, com a realização de congressos internacionais e expedições exploratórias, produziram certas atitudes comuns ao modelo de orientalismo europeu descrito por Edward Said. A segunda metade do século XIX foi marcada pela criação de institutos de pesquisa internacionais, sediados em sítios do Oriente Médio, e pela criação da Associação Internacional dos Estudos da Ásia Central e Oriental, proposta pelos delegados russos no 12º Congresso de Orientalistas em 1899, e sediada na Rússia, no Comitê Russo de Estudos da Ásia Central e Oriental. No entanto, rapidamente, as sociedades científicas nacionais de cada país que compunha as associações e institutos internacionais, diante da *ameaça* de invasão ou apropriação de sítios

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>15</sup> Nikolai Iákovlevitch Marr (1865-1934), orientalista nascido na Geórgia, especialista no Cáucaso. Elaborou a controversa “Teoria Jafética”, uma tentativa de aliar a teoria marxista ao estudo da origem das línguas indo-europeias.

<sup>16</sup> Mikhail Ivánovitch Rostovtsev (1870-1952), orientalista russo, especialista em Grécia antiga e história romana. Após a Revolução de 1917, emigrou para os Estados Unidos, onde lecionou nas universidades de Wisconsin-Madison e Yale.

arqueológicos ou históricos sob domínio de outra nação, passaram a reivindicar o direito à “herança nacional”.

Mas enquanto promoviam projetos coletivos internacionais no mundo colonial, o que resultou na transferência de vários objetos arqueológicos e manuscritos para museus e bibliotecas da Europa, os estudiosos europeus estavam se tornando cada vez mais possessivos sobre o que eles consideravam como sua própria “herança nacional”. O estudo dessa herança era visto como, acima de tudo, de domínio dos acadêmicos de cada país determinado, o que tornou cada vez mais difícil para os estudiosos estrangeiros realizarem certos tipos de pesquisa fora de casa (particularmente, expedições arqueológicas).<sup>17</sup>

A utopia de uma comunidade científica pan-europeia esbarrava nos interesses nacionais-imperialistas. A Rússia, por seu lado, não poderia deixar a sua própria herança nacional ao interesse de exploradores estrangeiros, sob o risco de riquezas arqueológicas orientais serem subtraídas de suas possessões, como atesta um relato sobre o Cáucaso de 1895:

em relação ao Cáucaso, devemos notar que essa região deve ser particularmente protegida contra estrangeiros, que já conseguiram extrair de lá objetos valiosos... Como resultado, os museus estrangeiros são mais ricos do que os nossos em termos de coleções do Cáucaso.<sup>18</sup>

A realização de congressos internacionais periódicos foi o traço mais destacado do processo de internacionalização do conhecimento europeu durante o século XIX, não apenas na área dos Estudos Orientais como nos mais diversos ramos acadêmicos.

---

<sup>17</sup> Tolz, *op. cit.*, p. 68.

<sup>18</sup> Extraído do Arquivo do Instituto de História Imaterial e Cultural da Academia Russa de Ciências. In: Tolz, *op. cit.*, p. 68.

Para Ann Stoler e Frederick Cooper,<sup>19</sup> tais congressos reforçavam o discurso imperialista e produziam um “conhecimento colonial”:

A produção de conhecimento colonial ocorreu não apenas dentro dos limites dos Estados-nações e em relação às suas populações colonizadas, mas também a nível transnacional, através de centros imperiais. Até que ponto – e por que meios – o conhecimento dos impérios individuais tornaram-se conhecimento imperial coletivo, compartilhado entre poderes colonizadores? Havia uma linguagem de dominação, cruzando as diferentes políticas metropolitanas e as barreiras linguísticas do francês, inglês, espanhol, alemão e holandês? (...) O quanto os congressos internacionais que acompanharam as exposições mundiais e coloniais que proliferaram em toda a Europa no final do século XIX forneceram um espaço não apenas para construir e afirmar noções comuns de raça e civilidade, mas também para assegurar a relação entre a formação de uma noção consensual de *Homo Europeaus* e um forte sentimento de pertencimento nacional ao mesmo tempo?<sup>20</sup>

Entre 1873 e 1912 foram realizados doze congressos internacionais na área dos Estudos Orientais, sendo apenas um deles realizado fora da Europa, o 14.<sup>o</sup> Congresso, em 1905 na Argélia. As aberturas desses congressos contavam com a presença de chefes de Estado, o que não foi diferente em 1905, quando o governador da Argélia<sup>21</sup> chegou ao local do evento carregado por

---

<sup>19</sup> Ann Laura Stoler, professora de antropologia e história da *The New School for Social Research*, em Nova York, especialista em estudos colonialistas, com destaque para as relações de gênero e raça; Frederick Cooper, professor de história da Universidade de Nova York, especialista em estudos africanos.

<sup>20</sup> Anna Stoler e Frederick Cooper, *Tensios of empire: colonial cultures in a bourgeois world*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles e Londres, 1997, p. 13.

<sup>21</sup> A Argélia só se tornaria independente da França em 1962. O Império Francês invadiu a região em 1830, em luta contra o Império Otomano. Portanto, em 1905, a Argélia ainda era território francês.

*spahis*<sup>22</sup> em trajes orientais típicos, e saudou os participantes com um discurso de boas vindas que salientava o mérito da tarefa civilizadora francesa em seu território. Por seu lado, entusiasmados com a repercussão da presença de orientais nativos no Primeiro Congresso de Orientalistas em Londres (1873), os organizadores do Terceiro Congresso, que se realizaria em Moscou, solicitaram ao governador-geral do Turquestão que lhes enviassem um número significativo de nativos, para que pudessem servir de testemunho da bem-sucedida influência russa.

Os congressos internacionais e os seus expedientes, cerimônias e atas, assim como sua cobertura pela imprensa, desempenharam um papel importante na produção e propagação do discurso orientalista no sentido *saidiano*. No entanto, Tolz atesta que já naquele momento havia intelectuais que, isolados ou em pequenos grupos, questionavam tal processo, a geografia imaginada sobre o lugar do Oriente, as representações sobre os “povos do Oriente” e a validade da superioridade europeia. O próprio Victor Rozen acreditava que cultura russa era um processo de interação entre o Oriente e o Ocidente, sem a cultivada superioridade deste sobre aquele.

A aceitação da multiétnicidade na formação das culturas nacionais modernas desafiava as noções raciais – e racistas – em voga. Tolz, aludindo a Bartold,<sup>23</sup> pontua que “uma das características distintas dessa escola era o questionamento e a alteração do discurso orientalista acima descrito promovido em congressos internacionais”.<sup>24</sup> Enxergar o Oriente em trajes típicos, para Bartold, em 1900, já era coisa do passado e, segundo o pesquisador, já existia uma tradição questionadora deste

---

<sup>22</sup> *Spahis*: regimento da cavalaria francesa composto por argelinos, marroquinos e tunisianos recrutados durante a invasão francesa à Argélia, em 1830.

<sup>23</sup> Vassíli Vladímirovitch Bartold (1876-1930), historiador russo, especialista em islamismo e cultura turca.

<sup>24</sup> Tolz, *op. cit.*, p. 72.

*orientalismo* desde meados do século XIX, principalmente nas escolas alemã e austríaca. Para Alfred von Kremer,<sup>25</sup> acadêmico austríaco, a nova escola crítica dos Estudos Orientais deveria superar as ideias em voga que, na verdade, consistiriam apenas em preconceitos difundidos pelos europeus. Em 1912, Bartold questionava, no editorial do jornal “O Mundo Islâmico”,<sup>26</sup> a geografia imaginada forjada em torno da divisão entre *Oriente* e *Ocidente*:

O Oriente Médio, incluindo o Egito, que é normalmente designado na Europa Ocidental quando [as pessoas] falam sobre o “Oriente”, na realidade, apesar dos confrontos militares frequentes, constitui um todo histórico-cultural com a Europa e, juntos, ambos constituem o “Ocidente” em relação às nações culturais mais ao leste, como a Índia e a China. Desde o início, a cultura do Oriente Médio e do sudeste da Europa compartilharam as mesmas origens na cultura antiga do Egito e da Babilônia; mais tarde, a superioridade política e cultural se alternou entre os europeus e os povos do Oriente Médio, mas em todas as vezes o papel do Ocidente (no sentido amplo) permaneceu o mesmo em relação aos países do Extremo Oriente.<sup>27</sup>

No desenrolar da Primeira Guerra Mundial e após a Revolução Russa, o sentimento antiocidental recrudescer entre os teóricos russos. Para Marr e Oldenburg, os Estudos Orientais realizados no ocidente encarnariam o barbarismo do imperialismo ocidental em contraposição aos trabalhos acadêmicos russos, que tinham grande respeito pelos povos do Oriente. Acima de tudo, a eclosão da Primeira Grande Guerra suscitou uma reflexão entre os

---

<sup>25</sup> Alfred von Kremer (1828-1889), orientalista e político austríaco. Ministro de Relações Exteriores em 1872 e do Comércio em 1880. Escreveu diversas obras e relatos de viagem sobre o Oriente, além de literatura.

<sup>26</sup> Em russo, *Мир Ислама* (*Mir Islama*, “O Mundo Islâmico”), jornal da Imperial Sociedade de Estudos Orientais, circulou entre 1912 e 1913 em São Petersburgo. O seu editor era Vassili Vladímirovitch Bartold.

<sup>27</sup> Bartold *apud* Tolz, op. cit., p. 73.

acadêmicos, e não apenas os russos, sobre os valores morais da civilização europeia.

Ao passo em que avançava a formação do Estado soviético, as posições de Oldenburg cada vez mais se voltavam contra a abordagem orientalista do período anterior. Em um artigo escrito em 1931, Oldenburg denunciou que a relação histórica entre Oriente e Ocidente foi marcada por tentativas deste de subjugar aquele. Entre diversos artigos de Oldenburg, percebe-se uma flagrante similaridade com os argumentos críticos de Edward Said sobre o orientalismo, realizados apenas na segunda metade do século XX. Para Tolz, citando Aijaz Ahmad<sup>28</sup> (entre aspas a seguir),

A estrutura conceitual de Said – não apenas alguns argumentos específicos – é próxima da de Oldenburg. Ambos os autores acreditam que “(a) existe uma identidade europeia/Ocidente unificada que remonta à origem da história e que moldou esta história em seus pensamentos; [e] (b) essa história contínua e unificada da identidade e pensamento europeus vai da Grécia Antiga aos nossos dias, através de um conjunto específico de crenças e valores que permanecem eternamente o mesmo”. Ambos os autores essencializam o “Ocidente” em um grau considerável.<sup>29</sup>

De fato, Tolz identifica um elo de ligação entre os trabalhos de Oldenburg e o trabalho de Said. Os trabalhos críticos de Said têm como fontes, além de diversas outras, o trabalho de acadêmicos árabes, entre eles o sociólogo marxista egípcio Anouar Abdel-Malek.<sup>30</sup> Abdel-Malek, por sua vez, adota como uma de suas

---

<sup>28</sup> Aijaz Ahmad, teórico literário indiano, de vertente marxista. Professor do Centro de Estudos Contemporâneos do Museu Memorial e Biblioteca de Nehru, em Nova Délhi. É professor visitante de Ciências Políticas da Universidade York, em Toronto, Canadá. Crítico dos trabalhos de Fredric Jameson e Edward Said.

<sup>29</sup> Tolz, *op. cit.*, p. 78.

<sup>30</sup> Anouar Abdel-Malek (1924-2012), cientista político franco-egípcio, marxista e pan-arabista. Integrava o *Centre national de la recherche scientifique – CNRS* (Centro Nacional de Pesquisa Científica Francês).

referências em sua crítica ao orientalismo, a “Grande Enciclopédia Soviética”,<sup>31</sup> que traz a abordagem de Oldenburg sobre o tema. Obviamente, os laços não foram construídos de maneira direta ou mecanicamente. Mas tal ligação evidencia ao menos um ponto de contato que permite considerar que o pensamento saidiano tem raízes no próprio desenvolvimento dos Estudos Orientais, em particular, daquele realizado na Rússia (a partir de uma tradição que remonta a Grigóriev, Rozen, Bartold, Oldenburg e Marr).

Ao apresentar um traçado histórico da origem dos Estudos Orientais russos, Tolz argumenta, na verdade, que o próprio campo desses estudos já havia desenvolvido, no percurso da sua história, uma autocrítica tão potente quanto a pretendida por Said. Em última instância, ao situar Said como último elo de uma cadeia orientalista, na qual já estavam presentes estudos críticos austríacos, alemães e russos, Tolz tenta minimizar a repercussão da obra saidiana.

Said, ao criticar o orientalismo, sorveu da própria fonte que critica (em uma de suas vertentes). Dessa maneira, a generalização do termo “orientalismo” como discurso único praticado pelos pesquisadores orientalistas não corresponderia à realidade da própria escola e disciplina. Tolz quer provar que os estudos orientalistas são dinâmicos, travam debates entre si e não seguem uma alegada linha determinista e de caráter essencialmente pejorativo como teria proposto Said.

Para Tolz, o trabalho de Said não apresentava uma nova abordagem, mas estava apenas na esteira do próprio desenvolvimento dos Estudos Orientalistas que, em sua própria dinâmica, são capazes de engendrar tendências internas

---

<sup>31</sup> Em russo, *Большая советская энциклопедия*, “Grande Enciclopédia Soviética”, publicada em diversos volumes e edições entre 1926 e 1990, quando passou a ser chamada de *Большая Российская энциклопедия*, “Grande Enciclopédia da Rússia”.

revisionistas e críticas. Portanto, Said teria falhado também ao arremessar os orientalistas em uma *vala comum*.<sup>32</sup>

Em seu *Orientalismo*, Said privilegia a polêmica em detrimento de uma construção mais elaborada de seu pensamento. A obra é permeada por frases de efeito e máximas que, no mínimo, incomodaram pesquisadores orientalistas que se viram – repentinamente – tratados como maquinadores do império e maquiavélicos. Aqueles que concordavam com Said publicaram artigos com exemplos que ratificavam a sua tese e os demais contra-argumentaram em outras publicações, o que acabou, no final, por acumular um excelente balanço crítico da obra.

O próprio Said reconheceu algumas das críticas, elaborou prefácios explicativos e justificativos para novas edições, além de novos artigos e, por fim, redigiu “Cultura e Imperialismo”, em um tom menos polêmico e abrigando mais recursos dialéticos, tão denunciados como ausentes em sua obra anterior. Por fim, a revisão proposta neste artigo conclui de maneira aproximada com

---

<sup>32</sup> Para mais trabalhos críticos sobre a obra saidiana, ver Alexander Etkind, *Orientalism reversed: Russian literature in the times of empires*, Modern Intellectual History, Vol. 4, No. 3, Cambridge University Press, Reino Unido, 2007, p. 617-628; Alexander Morrison, “Applied Orientalism” in *British India and Tsarist Turkestan*, Comparative Studies in Society and History, Vol. 51, No. 3, Universidade de Liverpool, Reino Unido, 2009, p. 619-647; George E. Marcus e Michael M. J. Fischer, *Anthropology as Cultural Critique: an experimental moment in the human sciences*, The University of Chicago Press, EUA, 1999, p. 1-6; Dorothy M. Figueira, *Oriental Despotism and Despotic Orientalisms*, In: Katherine M. Faull, *Anthropology and the German Enlightenment: Perspectives on Humanity*, Associated University Press, EUA, 1995, p. 182-199; Edward J. Lazzerini, *Defining the Orient: A Nineteenth-Century Russo-Tatar Polemic over Identity and Cultural Representation*, In: Andreas Kappeler et al., *Muslim Communities Reemerge: Historical Perspectives on Nationality, Politics, and Opposition in the Former Soviet Union and Yugoslavia*, Duke University Press, EUA, 1989, p. 33-45; Vera Tolz, *Orientalism, Nationalism, and Ethnic Diversity in Late Imperial Russia*, The Historical Journal, Vol. 48, No. 1, Cambridge University Press, Reino Unido, 2005, p. 127-150.

Aijaz Ahmad:<sup>33</sup> Said, em *Orientalismo*, escreveu uma obra militante, necessariamente polêmica; não se destacou por ser um bom filólogo (e nem o pretendeu), nem por ser um grande pensador (há falhas metodológicas internas a suas concepções e abordagens marxista e foucaultiana). Destacou-se como um bom atualizador, por trazer ao proscênio debates e discussões que preexistiam ao seu aparecimento.

---

<sup>33</sup> Ver Ahmad, *op. cit.*, p. 98.



# A Economia Armamentista da URSS

Por Angelo Segrillo<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Angelo Segrillo é professor do departamento de História da USP. Doutor pela UFF e Mestre pelo Instituto Pushkin de Moscou, é autor de *O Declínio da União Soviética: um estudo das causas* (ed. Prismas), *De Gorbachev a Putin: a saga da Rússia do socialismo ao capitalismo* (ed. Prismas) e *Rússia e Brasil em Transformação: uma breve história dos partidos russos e brasileiros na democratização política* (ed. 7Letras). O presente ensaio é uma versão escrita de comunicação feita no Simpósio Internacional *Guerra e História*, realizado no departamento de História da Universidade de São Paulo em 28-30 set. 2010.

Nesta palestra abordarei um ângulo específico da economia armamentista na União Soviética: seu peso econômico-financeiro. Esse foi um assunto muito debatido durante a Guerra Fria, especialmente depois do deslanchamento do programa SDI ("Guerra nas Estrelas") por Reagan em 1983. Segundo alguns autores, o aumento dos custos da corrida armamentista após isso se revelou pesado demais para a economia soviética e esta entrou em crise. Teria sido esse o caso? Qual o peso real do setor militar na economia soviética nesse e em outros períodos?

Para analisar essa questão, eu me basearei no capítulo de minha tese de doutorado (publicada com o título de *O Declínio da URSS: um estudo das Causas*) em que analiso exatamente o problema do fardo das despesas militares para a URSS. (Segrillo, 2013, p. 117-131)

É interessante notar como o setor militar ainda é tabu na Rússia mesmo depois do fim da Guerra Fria. Para minha tese de doutorado, utilizei muitos dos antigos arquivos classificados soviéticos liberados na década de 1990. Mas quando tentei entrar no terreno da defesa, descobri que vários arquivos relacionados ao período soviético continuam fechados aos pesquisadores comuns. A razão é que dados militares, especialmente do período final soviético, impingem nas estatísticas secretas atuais do governo da Federação Russa. Convém notar que até hoje a Rússia é o país com o maior número de ogivas nucleares do mundo quando se contabiliza as ogivas posicionadas e não-posicionadas em seu conjunto.

Mas, afinal, o setor militar era um fardo pesado para a economia soviética ou não?

Antes de responder a essa pergunta, precisamos saber qual era o tamanho real do setor militar da URSS, que na época era um segredo de estado. Neste ensaio trabalharei com o conceito de

gastos militares em percentagem de PNB (Produto Nacional Bruto) ou equivalente.

Durante a Guerra Fria havia quatro grandes fontes de estimativas dos gastos militares soviéticos. Havia os dados do item *oborona* ("defesa") do orçamento oficial soviético. O SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) e a CIA (Central Intelligence Agency) publicavam estimativas periódicas destes gastos. Finalmente devemos citar também as estimativas heterodoxas de William T. Lee. Elas podem ser vistas nas tabelas 1 e 2.

Podemos ver que elas variavam entre si, pois utilizavam diferentes metodologias. O item "defesa" do orçamento oficial soviético era obviamente baixo demais e descrevia apenas despesas correntes. O SIPRI utilizava os dados oficiais soviéticos e tentava complementá-los com diversas outras fontes externas primárias e secundárias, ocidentais e soviéticas. A CIA utilizava o método dos *building blocks*. Utilizando as informações secretas que possuía sobre o número real de armamentos e equipamentos soviéticos (através de fotografias aéreas de aviões-espiões, etc.) compunha um total das tropas e equipamentos das forças armadas soviéticas e calculava quanto custaria construir nos EUA, em dólares, um aparato similar. Daí calculava o peso disso (em percentagem do PNB) na economia soviética. William T. Lee usava um processo heterodoxo. Partia dos dados oficiais da economia como um todo (e não apenas do orçamento oficial) e procurava reproduzir o percurso dos bens intermediários e finais na economia para analisar que parte era dedicada ao setor militar (todos os resíduos inexplicáveis em cada ramo de produção eram pressupostos serem secretamente dedicados à defesa).

Nenhum dos métodos, obviamente, era perfeito. O SIPRI era criticado por basear-se demais em informações oficiais soviéticas (e não determinar precisamente sua metodologia) e William T. Lee por fazer algumas pressuposições discutíveis e ter determinadas inconsistências metodológicas. (Becker, 1985, p. 6 e

8) A CIA era acusada de passar por cima das diferenças estruturais entre as sociedades soviéticas e americanas ao realizar seus cálculos. Por exemplo, imaginar-se quanto custaria, em dólares, nos EUA, manter-se uma brigada de 50 soldados, não quer dizer que o resultado seja o equivalente da quantia realmente gasta na URSS para se manter esses 50 soldados (já que os soldos dos militares soviéticos eram mais baixos, relativamente, que nos EUA). Igualmente, o sistema de preços na URSS não obedecia às leis de mercado, sendo fixado administrativamente. Assim, um avião soviético poderia ter seu preço mantido artificialmente baixo (mesmo abaixo de seus custos de produção) onerando menos os ministérios de defesa do que normalmente custaria nos EUA. (*SIPRI Yearbook*, 1992, p. 208-212)

Pela tabela 2 podemos ver algumas das diferenças no resultado desses diversos métodos. Os gastos militares em percentagem do tamanho total da economia do país (em termos de PNB/PIB ou seu equivalente soviético do PML) em 1980 estavam em 3,7% segundo o orçamento oficial soviético, 8,7% segundo o SIPRI, por volta de 13% segundo a CIA, e em 18% segundo Lee.

Agora, passada a perestroika, podemos ver quem estava mais perto da verdade. Gorbachev, em discurso pronunciado em 1990 na cidade de Nizhnyi Tagil, nos Urais, num momento em que queria mostrar o excesso dos gastos militares soviéticos, afirmou que: "... no período do décimo primeiro plano quinquenal, e mesmo no décimo segundo [ou seja, década de 1980]... o peso dos gastos militares chegou a atingir 18 por cento da renda nacional..." (Gorbachev, 1990, p. 2) O conceito de renda nacional soviético (chamado no Ocidente de Produto Material Líquido ou PML) difere do conceito ocidental de Produto Nacional Bruto (= total de bens e serviços produzidos por um país), principalmente pelo fato de incluir somente a produção *material*, excluindo o setor terciário de comércio e serviços. Assim, levando-se em conta que em meados da década de 1980 (segundo Narkhoz 1990, p. 5) o PML da URSS representava 74,4% de seu PNB, o máximo de 18%

do PML soviético a que se referiu Gorbachev representaria 13,4% do PNB soviético.

Ou seja, de todas as estimativas de gastos militares soviéticos que vimos acima e pela tabela 2, a que chegou mais perto do "alvo" foram as da CIA.

Entretanto, a pergunta crucial da Guerra Fria continua. Afinal, uma carga de 13,4% do PNB constituía um fardo para a economia soviética e a estava atrasando?

A questão se gastos militares altos ajudam ou atrapalham a economia é controversa. Existem exemplos claros de quando gastos militares ajudaram a economia. Por exemplo, foi apenas com a Segunda Guerra Mundial (e a recuperação que se seguiu a ela) que os EUA (e o mundo em geral) saíram definitivamente da crise iniciada em 1929. As encomendas de fornecimento geradas pela Guerra da Coréia estimularam muito a economia da Ásia, especialmente a do Japão. Além disso, os avanços tecnológicos trazidos pela Segunda Guerra Mundial formaram a base da Terceira Revolução Industrial (da eletrônica e da computação) que se seguiu a ela.

Por outro lado, várias guerras (*e.g.*, a Primeira Guerra Mundial, a Guerra do Vietnã) trouxeram gastos militares aumentados que formaram um fardo pesado para certas economias nacionais.

O fato de que gastos militares nem sempre significam prejuízo é mais facilmente visualizado nas economias capitalistas. Afinal, o mercado de armas movimenta quantias e lucros altos. Nos Estados Unidos, por exemplo, grande parte da produção de armamentos é realizada por empresas do setor privado, que recebem encomendas governamentais. Inclusive, uma quantidade significativa dessa produção é exportada. Na década que antecedeu a perestroika (1975 a 1985), o valor das exportações de armas dos EUA totalizou 103,5 bilhões de dólares (a preços de 1983). Isto equivalia (em dólares constantes de 1983) a cerca de metade do PNB do Brasil em 1984. (WMEAT 1986, p. 67 e 139)

Mas e em uma economia socialista como a da URSS? Representaria 18% do PML (ou 13,4% do PNB) soviético um fardo para o sistema? Afinal, na URSS a produção de armamentos não era feita "para lucro" como nos países capitalistas.

Aqui um pequeno parêntese. Apesar de até a década de 1960 a exportação de armas da URSS ser, em sua maior parte, para países socialistas e movimentos de libertação do Terceiro Mundo ou outros movimentos insurrecionais a preços freqüentemente subsidiados, a situação mudou um pouco na década de 1970, "... com o aumento de renda dos países produtores de petróleo, alguns dos quais (Iraque, Líbia, Argélia) eram grandes compradores de armas soviéticas... Estima-se que, entre 1971 e 1980, 65% da venda de armas soviéticas aos países menos desenvolvidos era em moeda forte, e rendeu US\$21 bilhões" (Holloway, 1983, p. 125).

Mas esse nível de exportação era baixo em comparação com o que vimos acima dos EUA. A verdadeira questão colocada pelos analistas é se o setor militar era uma "esponja" de recursos da economia soviética como um todo ou se a impulsionava. Podemos tentar solucionar essa questão fazendo uma comparação dos períodos de maiores gastos militares da URSS em termos de percentagem do PNB da tabela 2 com o crescimento econômico da economia como um todo. O aumento dos gastos militares está relacionado com períodos de desaceleração econômica ou não?

Analisando as tabela 2 e 5, podemos notar que não há correlação direta entre os períodos de gastos militares aumentados e desaceleração econômica. Os períodos de maiores gastos militares, em termos de percentagem do PNB (excetuando-se o período da Segunda Guerra Mundial, que é atípico) são os anos que antecederam imediatamente a Segunda Guerra Mundial, os anos iniciais da década de 1950 (com a Guerra da Coréia) e meados dos anos 1980 (com a corrida deslanchada pelo programa "Guerra nas Estrelas" de Reagan). Ora, os anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial foram de alto crescimento econômico

bem como os primeiros anos da década de 1950 (que foram de maior crescimento que a segunda metade da década, por exemplo). Já os meados da década de 1980 foram da desaceleração econômica, que inclusive levou os líderes soviéticos a deslançarem a perestroika.

Assim, correlação direta entre gastos militares aumentados e desaceleração econômica no caso soviético não há. Mas e o caso específico da década de 1980? Estaria ali o fardo militar realmente atrapalhando a economia?

O caso específico da década de 1980 é complicado. Ao contrário do final da década de 1930,<sup>2</sup> quando os *spin-offs* científicos do setor militar claramente ajudavam a elevar o nível de setores industriais civis em formação, na época de crescimento mais sofisticado da Terceira Revolução Industrial (especialmente durante o *boom* da microeletrônica) o excesso de concentração em alguns setores da indústria pesada e militar poderia estar drenando recursos e pessoal necessários em setores de consumo e serviços civis de ponta. Mas, mesmo nesse período, os três grandes estudos econométricos (Hopkins/Kennedy, 1982; Wharton Econometric – SOVMOD em Bond, 1983; Hildebrandt, 1983), que simularam um cenário de diminuição dos gastos militares para tentar obter reacceleração econômica, concluíram que cortes na área militar não conseguiriam responder pela reacceleração do crescimento da produtividade e da produção de maneira sensível e inequívoca. Como analisei em Segrillo (2013), as causas da desaceleração econômica e de produtividade na URSS pré-perestroika estavam em outra parte e, a não ser que essas

---

<sup>2</sup> Além dos *spin-offs* tecnológicos diretos, Rinberg (1935, p. 3), pegando o exemplo da indústria da aviação de guerra, descrevia assim outras formas de influência da indústria militar na década de 1930: “As exigências da indústria de aviação nos outros ramos de produção eram tão grandes que elas exerciam uma influência decisiva no perfil e desenvolvimento de uma série de outros ramos de produção (metalurgia ferrosa e não-ferrosa, indústria de máquinas-ferramentas, engenharia elétrica, etc.)”.

causas fossem atacadas, uma mera diminuição dos gastos militares não seria por si só capaz de reativar a vitalidade no setor civil.

Uma palavra final importante. Confundindo ainda mais esta controversa questão do fardo das despesas militares na União Soviética está o fato de que uma imensa proporção da produção das indústrias dos ministérios militares era destinada a fins civis. Isso tanto devido a que as indústrias dos ministérios militares fabricavam grande parte dos bens civis que as forças armadas soviéticas usavam como pelo fato de que, desde os anos 1930, as indústrias militares, por terem tecnologia de ponta, freqüentemente eram as que começavam os investimentos em setores pioneiros nas épocas iniciais e continuavam a produzir tais bens depois (como o caso das TVs em cores e videocassetes). Brezhnev (1971, p. 46) afirmou no XXIV Congresso do PCUS, em 1971, que 42% da produção dos ministérios militares era destinada a fins civis. Segundo Cooper (1986, p. 38 e 41), dos produtos soviéticos fabricados em 1980, as indústrias dos ministérios de defesa produziram 100% dos videocassetes, TVs, rádios e câmaras fotográficas, além de (aproximadamente) 10% dos automóveis, 30% das bicicletas, 47% dos refrigeradores, 35% das máquinas de lavar e 33% dos aspiradores em pó.

Ou seja, há que se ter um grande cuidado em excluir essa imensa produção civil quando se vai calcular os gastos militares da URSS para se evitar os exageros de alguns autores que diziam que os gastos militares soviéticos chegavam a 30% ou até 40% do PNB do país! Ou seja, os gastos militares soviéticos, em termos de percentagem de PNB, eram muito altos (cerca de 3 ou 4 vezes os dos EUA), mas a URSS não era uma economia (puramente) de guerra. Talvez a questão possa ser mais bem posta nos seguintes termos. Apesar da não se poder dizer que os altos gastos militares soviéticos fossem responsáveis pela desaceleração econômica do país, eram *um dos* fatores a pesar para que a URSS, que tinha o segundo maior PNB do mundo em termos de paridade de poder

de compra, não proporcionasse o segundo maior padrão de vida do mundo para seus habitantes.

## ANEXO DE TABELAS

**Tabela 1:** Gastos militares soviéticos, diversas estimativas, 1950-1985 (bilhões de rublos)

Ano	Soviético oficial*	SIPRI 1979 *	SIPRI década de 80*	Lee 1*	Lee 2 <sup>1</sup>	CIA 1 <sup>1</sup> média	CIA 2 <sup>1</sup> extremos
1950	8,3		17,1				
1951	9,4					26,0	19-33
1952	10,9					26,5	20-33
1953	10,8					24,5	19-30
1954	10,2					25,5	20-31
1955	10,7		23,3	14,0		30,0	24-36
1956	9,7			12,5		28,5	23-34
1957	9,1			12,5		25,5	21-30
1958	9,4	17,0		13,5		26,0	22-30
1959	9,4	18,4		15,0		25,5	22-29
1960	9,3	18,3	21,8	16,0		27,0	23-31
1961	11,6	22,8		18,5		30,0	26-34
1962	12,6	24,9		21,0		33,5	29-38
1963	13,9	27,3		23,0		35,0	31-39
1964	13,3	26,1		24,5		38,0	34-42
1965	12,8	25,1	30,0	26,0		39,0	35-43
1966	13,4	26,3		28,0	29,2	40,0	36-44
1967	14,5	28,5		32,5	33,0	43,0	39-47
1968	16,7	32,4		38,5	38,5	46,0	42-50
1969	17,7	34,6		42,0	42,2	47,5	43-52
1970	17,9	35,2	42,0	46,0	46,5	48,5	44-53
1971	17,9	35,7	42,7		52,0	59,5	45-54
1972	17,9	36,3	43,3		56,5	51,0	46-56
1973	17,9	36,9	44,0		63,5	53,0	48-58
1974	17,7	37,4	44,7		69,0	56,5	51-62
1975	17,4	38,0	45,4		77,0	59,0	53-65
1976	17,4	38,5	46,0		83,5	62,5	56-69
1977	17,2	39,1	46,7		89,0	63,0	56-70
1978	17,2	39,7	47,4		98,0	64,5	57-72
1979	17,2		48,0		107,0	67,0	59-75
1980	17,1		48,7		117,0	70,5	62-79
1981	17,1		49,5				
1982	17,1		50,2				
1983	17,1						
1984	17,1						
1985	19,1						

\* preços correntes. <sup>1</sup> rublos de 1970.

### Fontes da Tabela 1<sup>3</sup>

Coluna Soviético Oficial Rublos correntes (= dotação do item *oborona* ["defesa"] no orçamento anual oficial da URSS): anos 1958-85, *Narkhoz* de cada ano; Anos 1950, 1953, 1955 e 1956 de *Narkhoz* 1958, p. 900; anos 51 e 52 de Moorsteen & Powel, 1966, p. 630; ano 1954 de Plotnikov, 1954, p. 531; ano 1957 de Minfin, 1962, p. 19.

Coluna SIPRI 1979: *SIPRI Yearbook*, 1979, p. 38-39.

Coluna SIPRI década de 80: *SIPRI Yearbook* 1980 (p. 25), 1981 (p. 102), 1982 (p. 146) e 1983 (p. 167).

Colunas Lee preços correntes: Lee, 1977, p. 97 (ano 1975, projeção); Lee rublos de 1970: U.S. House of Representatives, 1980, p. 22 (cifras são médias arredondadas dos dados de LEE).

Coluna CIA 1: médias arredondadas dos dados fornecidos pela CIA na coluna CIA 2.

Coluna CIA 2: cifras representam estimativas mínimas e máximas dos gastos de defesa da URSS para cada ano, calculadas pela CIA em JEC, 1982, p. 123. Variações representam definições mais estreitas ou mais abrangentes do conceito de "gastos de defesa" (incluir, ou não, parte da pesquisa aeroespacial, gastos com segurança interna etc.).

---

<sup>3</sup> A Tabela 1 (anterior) foi extraída, com adaptações e adições, de Becker, 1985, p. 4. Complementação do presente autor: dados para os anos 1950-54 e 1984-5 e coluna CIA 2, além de precisão em casas decimais dos dados da coluna CIA 1.

**Tabela 2: Gastos militares em percentagem de PNB 1950-1985, várias estimativas.**

Ano	URSS Oficial % PML	URSS SIPRI 1979	URSS SIPRI 1980- 1981	URSS SIPRI 1982- 1983	URSS LEE preços correntes	URSS LEE rublos de 1970	URSS CIA 1 rublos de 1970	URSS CIA 2 preços correntes	URSS CIA 3 rublos de 1970 (média CIA 4)	URSS CIA 4 rublos de 1970 (extremos)	EUA SIPRI % PIB
1950	15,0										5,1
1951						13-24			19,0	13,9-24,0	
1952									18,2	13,7-22,6	13,6
1953	14,6								16,0	12,4-19,6	13,4
1954									15,9	12,4-19,3	11,6
1955	11,5				11,5				17,2	13,7-20,6	10,0
1956	9,4				9,5				15,1	12,2-18,0	9,8
1957	8,3				8,5				13,0	10,7-15,3	9,9
1958	7,3	11			8,5				12,3	10,4-14,2	10,0
1959	6,9	11,2			8,5				11,4	9,8-13,0	9,4
1960	6,4	10,4	12,4		9,0				11,6	9,9-13,3	8,9
1961	7,6	12,3			9,5				12,3	10,6-13,9	9,1
1962	7,6	12,5			10,5				13,2	11,4-14,9	9,3
1963	8,2	13,4			10,5				13,9	12,3-15,5	8,8
1964	7,3	11,9			10,0				13,6	12,2-15,0	8,0
1965	6,6	10,7	12,8		10,0		11-13		13,2	11,8-14,5	7,5
1966	6,5	10,5			10,0	11	11-13		12,8	11,5-14,1	8,4
1967	6,4	10,5			10,5	11,5	11-13		13,2	12,0-14,4	9,4

1968	6,8	11			12,0	12,3	11-13		13,6	12,1-15,0	9,2
1969	6,8	10,9			12,0	12,8	11-13		13,4	12,1-14,6	8,6
1970	6,2	10	12		11,5	12,9	11-13	12-14	12,6	11,4-13,8	7,8
1971	5,9	9,7	9,7			13,6	11-13		12,5	11,3-13,6	6,9
1972	5,7	9,6	9,6	11,4		13,7	11-13		12,6	11,3-13,8	6,6
1973	5,3	9,0	9,0	10,8		14,5	11-13		12,2	11,0-13,3	6,0
1974	5,0	8,7	8,7	10,4		14,8	11-13		12,5	11,3-13,7	6,1
1975	4,8	8,6	10,3	10,3	14,5	15,5	11-13		12,8	11,5-14,1	6,0
1976	4,5	8,3	9,9	9,9			11-13		13,0	11,6-14,3	5,4
1977	4,2	8,0	9,6	9,5			11-13		12,7	11,3-14,1	5,3
1978	4,0		9,4	9,2			12-14		12,6	11,1-14,0	5,1
1979	3,9			9			12-14		13,0	11,4-14,5	5,1
1980	3,7 (2,8)			8,8		18	12-14	15-17	13,4	11,8-15,0	5,6
1981	3,5			8,7			12-14	15-17			5,8
1982	3,3						12-14	15-17			6,5
1983	3,1						12-14	15-17			6,7
1984	3,0							15-17			6,5
1985	3,3 (2,5)							15-17			6,6
1986	3,2 (2,5)							15-17			6,7
1987	3,4 (2,4)							15-17			6,4
1988	3,2 (2,3)							15-17			6,0
1989	11,2 (8,0)							15-17			
1990	9,9 (6,9)										

## Fontes da Tabela 2<sup>4</sup>

Coluna URSS oficial % PML (= valor do item “defesa” no orçamento oficial soviético em percentagem do Produto Material Líquido soviético; valores entre parênteses após 1980, representam % de PNB): anos 1958-90 de *Narkhoz* de cada ano. Anos 1950, 1953, 1955, 1956 calculados de *Narkhoz* 1958, p. 900 e *Yearbook of National Accounts Statistics 1960*, p. 263. Ano 1957 calculado de Minfin, 1962, p. 19 e *Yearbook of National Accounts Statistics 1960*, p. 263. O conceito soviético de renda nacional produzida (= Produto Material Líquido) inclui somente a produção material, excluindo o setor terciário de serviços. A partir de 1988, o anuário estatístico *Narodnoe Khozyaistvo* começou a publicar também estimativas de PNB (Produto Nacional Bruto, que inclui serviços) do país, de onde foram retiradas as percentagens de PNB entre parênteses. Até 1988, quando os gastos reais de defesa da URSS eram um segredo de estado, o item “defesa” do orçamento cobria apenas gastos com manutenção (salário etc.) das forças armadas (excluindo produção de armamentos, pesquisa etc.). Com as revelações por Gorbachev (1990, p. 2) dos *reais* gastos militares da URSS (“os gastos com defesa [na década de 80] chegaram a atingir 18% do PML”), o notável aumento das percentagens *oficiais* de 1989 e 1990 é devido ao fato de que, naqueles anos, os gastos militares passaram a ser discriminados *em sua totalidade* na rubrica “defesa” do orçamento oficial da URSS (e não dispersos por outras dotações orçamentárias da ciência e indústria, como antes).

Colunas URSS-SIPRI (diferentes avaliações do SIPRI dos gastos militares soviéticos, a preços de mercado): SIPRI 1979, de *SIPRI Yearbook* 1979, p. 38-39; SIPRI 1980-81, de *SIPRI Yearbook* 1980,

---

<sup>4</sup> A Tabela 2 (anterior) foi adaptada, com modificações e adições de Becker, 1985, p. 13.

p. 29 e 1981, p. 166; SIPRI 1982-1983, de *SIPRI Yearbook* 1982, p. 150 e 1983, p. 171.

Coluna Lee preços correntes: Lee, 1977, p. 98.

Coluna Lee rublos de 1970: U.S. House of Representatives, 1980, p. 22 (ano de 1980, de United States Senate, 1980, p. 9).

Colunas CIA (avaliações da CIA em diferentes épocas; todas a custo dos fatores): Coluna CIA 1: de JEC, 1984, p. 214 e de depoimento do então diretor da CIA, Stansfield Turner, em JEC, 1981, p. 137 de que “[...] os gastos com defesa [da URSS] representaram de 11 a 13 % do PNB entre 1965 e 1978; uma proporção, a grosso modo, constante. Mas, já que a economia não tem crescido tão rapidamente, esta proporção subiu para 12 a 14% [desde 1978]”; Coluna CIA 2 (após revisão das cifras da CIA, devido à reforma de preços de 1982 na URSS): JEC, 1988, p. 124 e JEC, 1990, p. 60; Coluna CIA 3: média entre os extremos da coluna CIA 4; Coluna CIA 4: calculada de JEC, 1982, p. 123 e 52-54. cifras representam estimativas mínimas e máximas dos gastos de defesa da URSS para cada ano, calculadas pela CIA. Variações representam definições mais estreitas ou mais abrangentes do conceito de “gastos de defesa” (incluir ou não, parte da pesquisa aeroespacial, gastos com segurança interna etc.).

Coluna EUA-SIPRI (percentagem do PIB americano empregado em gastos militares): ano 1950 de *SIPRI Yearbook* 1980, p. 29; anos 1952-72 de *SIPRI Yearbook* 1974, p. 208-209; anos 1973-75 de *SIPRI Yearbook* 1981, p. 166; anos 1976-85 de *SIPRI Yearbook* 1986, p. 243; anos 1986-88 de *SIPRI Yearbook* 1989, p. 188.

**Tabela 3: Gastos militares a preços constantes e correntes (em bilhões de dólares), segundo cálculos de SIPRI (S.) e USACDA (U.)**

Ano	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1979	1980	1985	1985	1985	%
	X	X	X	X	X	X	X	XX	XX	XX	XXX	1985
EUA (S.)	39,5	98,2	100,0	107,2	130,9	110,2	110,1	144,0	204,9	266,6		30,9
NATO (S.)	67,4	142,6	150,4	168,0	193,9	184,9	191,8	256,3	327,7			49,4
URSS (S.)	37,7	51,2	48,0	65,9	92,5	99,8	105,7	129,9	146,2			22
P.V. (S.)	40,7	54,2	51,4	71,3	100,8	110,3	118,0	144,3	160,1			24,1
Mundo (S.)								561,8	663,1			100
EUA (U.)					128,8	108,5	112,3	144,0		265,8		27,6
NATO (U.)					192,4	183,3	195,2	188,9		409,2		42,5
URSS (U.)					127,8	151,4	166,7	198,2		277,2		28,8
P.V. (U.)					150,0	178,1	193,6	233,3		329,7		34,2
Mundo (U.)					425,4	474,7	521,4	719,0		963,4		100

Fonte: SIPRI Yearbook 1980, p. 21 e SIPRI Yearbook 1986, p. 231 e 238; WMEAT 1970-1979, p. 43, 46, 76 e 81 e WMEAT 1989, p. 31, 35, 65 e 69 (dados aproximados à primeira casa decimal, quando necessário)

### Notas da Tabela 3

1. SIPRI = Stockholm International Peace Research Institute. USACDA = United States Arms Control and Disarmament Agency. WMEAT = World Military Expenditures and Arms Transfers (publicação anual da USACDA). Para avaliação dos gastos militares dos países comunistas, USACDA utiliza dados da CIA, enquanto que SIPRI utiliza publicações oficiais complementadas por avaliação independente através de outras fontes primárias e secundárias. Para outros países, ambas agências utilizam publicações oficiais da Nato e dos países envolvidos. Conceito de gastos militares segue modelo descritivo da Nato.

2. Anos X em dólares constantes e taxas de câmbio de 1978. Anos XX em dólares constantes (e taxas de câmbio) de 1980. Ano XXX em dólares correntes de 1985 e taxas de câmbio do mesmo ano. Para países comunistas, ambas agências utilizam cálculos de paridade de poder de compra em vez das taxas de câmbio oficiais. Devido à utilização de anos-base diferentes para os dólares constantes (1978 e 1980, além de dólares correntes de 1985), a comparação horizontal pelas linhas só é aconselhável dentro do período calculado a dólares do mesmo ano-base. A comparação vertical (pelas colunas) é sempre possível. A discrepância estatística causada pelo uso dos anos-base diferentes pode ser avaliada comparando-se as colunas 1979X e 1979XX, além de 1985XX e 1985XXX. A coluna % 1985 mostra a participação de cada país ou região em relação ao total das despesas mundiais (em percentagem).

3. P.V. representa países do Pacto de Varsóvia, incluindo URSS. Total NATO inclui EUA. Devido às conhecidas dificuldades de cálculo das “reais” despesas militares da União Soviética, os dados para aquele país e o P.V. devem ser vistos como aproximações indicativas, com grande margem para erro.

**Tabela 4:** Crescimento anual médio dos gastos militares no pós-guerra, diferentes estimativas.

	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985
EUA (SIPRI)				4,7	-2,2	0,2	7,4
URSS (SIPRI)				7	1,5	1,5	
URSS (CIA)					4	2	2
URSS (Ofer)		-2,1	6,1		3,8	2,6	2,2

### Fontes da Tabela 4

SIPRI: anos 1965-70 em *SIPRI Yearbook* 1969/70, p. 28 (a dólares constantes de 1960); anos 1970-80 em *SIPRI Yearbook* 1981, p. 150 (a dólares constantes de 1978). 1980-85 (EUA) de *SIPRI Yearbook* 1986, p. 212 (a dólares constantes de 1980). Cifras para URSS a paridade de poder de compra.

CIA: 1970-85 de JEC, 1989, p. 103-104 (a rublos de 1982)

Ofer: Ofer, 1987, p. 1.778.

**Tabela 5: Gastos militares soviéticos em percentagem de PNB/PML antes da segunda Guerra Mundial.**

	1928	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
<b>Bergson % PNB</b>	1,6						6,7			14,5				39,8	
<b>JEC 1957 %PNB</b>	2,8						9,0			17,5				35,8	
<b>Davies % PML</b>	4,1	9,0								19,0					
<b>Harrison %PML</b>										17,0	28,0	61,0	61,0	53,0	
<b>oficial % orçam.</b>	10,0	3,4	3,4	9,0	11,1	16,1	16,4	18,7	25,6	32,6	43,3	59,3	59,5	52,2	42,9
<b>oficial Gosk. %.PML</b>										11		40	44	35	25

## Fontes da Tabela 5

Linha Bergson: Bergson, 1961, p. 149 (em % de PNB, a custo de fatores do rublo de 1950).

Linha Davies: Davies, 1993, p. 602 (em porcentagem do Produto Material Líquido, em rublos correntes).

Linha JEC 1957: JEC, 1957, p. 127 (em % de PNB, rublos correntes).

Linha Harrison: Harrison, 1996, p. 126 (em % de PNB, a custo dos fatores do rublo de 1937).

Linha oficial % orçam. (= porcentagem do orçamento soviético oficialmente dedicada à defesa): calculada de Plotnikov, 1954 (a preços correntes: anos 1928-32 de página 132; anos 1933-37 de p. 206 e 215; 1938-40 de p. 260; 1941-45 de p. 324; nota: o ano 1928 nesta linha equivale ao ano financeiro 1928-29 de Plotnikov).

Linha oficial Gosk. % PML: (= porcentagem do Produto Material Líquido soviético gasto em defesa, segundo cálculos do Goskomstat, o novo serviço estatístico da URSS no período da *perestroika*) apud Harrison, 1996, p. 29-30.

<b>Tabela 6:</b> Percentagens anuais médias de crescimento dos gastos de defesa da URSS antes da Segunda Guerra Mundial, estimativas ocidentais.		
	<b>1928-1937</b>	<b>1937-1940</b>
<b>Bergson</b>	29,2%	38,5%
<b>Ofer</b>	26,6%	

### Fontes da Tabela 6

Linha Bergson (1961, p. 217) (a custo dos fatores do rublo de 1937).

Linha Ofer (1987, p. 1.778) (período 1928-40, a custo dos fatores do rublo de 1950).

## Fontes e Bibliografia

BECKER, Abraham S. *The Burden of Soviet Defense: a political-economic essay*. Santa Monica: Rand Corporation, 1981. 86 p.

\_\_\_\_\_. *Sitting on Bayonets: the soviet defense burden and the slowdown of soviet defense spending*. Santa Monica: Rand/UCLA, 1985. 37 p.

BERGSON, Abram. *The Real National Income of Soviet Russia Since 1928*. Cambridge: Harvard University Press, 1961. 472 p.

BOND, Daniel L. An Overview. In: BERGSON, Abraham, LEVINE, Herbert (eds.) *The Soviet Economy: toward the Year 2000*. Londres: Allen & Unwin, 1983.

BREZHNEV, Leonid Il'ich. Otchetnyi Doklad Tsentral'nogo Komiteta KPSS XXIV S"ezdy Kommunisticheskoi Partii Sovetskogo Soyuza: doklad general'nogo sekretarya TsK tovarishcha L. I. Brezhneva 30 marta 1971 goda ["Relatório do Comitê Central do PCUS ao XXIV Congresso do Partido Comunista da União Soviética: Discurso do secretário-geral Camarada L. I. Brezhnev de 30 de março de 1971"]. In: KPSS. *Materialy XXIV S"ezda KPSS* ["Materiais do XXIV Congresso do PCUS"]. Moscou: Politizdat, 1971. 320 p. P. 3-106.

COOPER, Julian M. The Civilian Production of the Soviet Defense Industry. In: AMMAN, Ronald, COOPER, Julian M. (Eds.). *Technical Progress and Soviet Economic Development*. Oxford: Basil Blackwell, 1986. 214 p. Cap. 2, p. 31-50.

DAVIES, Robert W. Soviet Military Expenditure and the Armaments Industry, 1929-33: a reconsideration. *Europe-Asia Studies*, Glasgow, v. 45, n. 4, p. 577-608, 1993.

GORBACHEV, Mikhail Sergeevich. Na Ural'tsev Mozhno Polozhit'sya: vystuplenie M. S. Gorbacheva ["Podemos confiar no povo dos Urais: discurso de M. S. Gorbachev"]. *Pravda*, Moscou, 19 abril 1990. P. 1, c. 1-6 e p. 2, c. 1-6.

GREEN, Donald W., HIGGINS, Christopher I. *SOVMOD: a Microeconomic Model of the Soviet Union*. Londres: Academic Press, 1977.

HARRISON, Mark. *Accounting for War: Soviet production, employment and the defense burden, 1940-1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 338 p.

HILDEBRANDT, Gregory G. The Dynamic Burden of Soviet Defence Spending. In: *Joint Economic Committee, U.S. Congress, Soviet Economy in the 1980's: Problems and Prospects, Part 1*, Washington, D.C., 1983.

HOLLOWAY, David. *The Soviet Union and the Arms Race*. New Haven: Yale University press, 1983. 211 p.

HOPKINS, Mark Myron, KENNEDY, Michael, LAWRENCE, Marilee. *The Tradeoff between Consumption and Military Expenditures for the Soviet Union During the 1980's*. Santa Monica: Rand Corporation, 1982.

JEC (JOINT ECONOMIC COMMITTEE of U. S. Congress): ver UNITED STATES CONGRESS, JOINT ECONOMIC COMMITTEE.

LEE, William Thomas. *The Estimation of Soviet Defence Expenditures: an unconventional approach*. Nova York: Praeger, 1977. 358 p.

MINFIN (MINISTERSTVO FINANSOV SSSR: BYUDZHETNOE UPRAVLENIE). *Gosudarstennyi Byudzhel SSSR i Byudzhetny Soyuznykh Respublik: statisticheskii sbornik* ["Orçamento Estatal da URSS e Orçamento das Repúblicas da União: compêndio estatístico"]. Moscou: Gosfinizdat, 1962. 223 p.

MOORSTEEN, Richard, POWELL, Raymond P. *The Soviet Capital Stock, 1928-1962*. Homewood (EUA): Richard D. Irwin Inc., 1966. 671 p.

Narkhoz SSSR (*Narodnoe Khozyaistvo SSSR: statisticheskii ezhegodnik*) [“Economia da URSS: anuário estatístico”], Moscou, Tsentral’noe Statisticheskoe Upravlenie SSSR (TsSU) e (a partir de 1987) Gosudarstvennyi Komitet SSSR po Statistike (Goskomstat) [“Administração Central de Estatística da URSS (TsSU) e (a partir de 1987) Comitê Central de Estatística da URSS (Goskomstat)”]. Diversos anos.

OFER, Gur. Soviet Economic Growth 1928-1985. *Journal of Economic Literature*, Nashville, v. XXV, n. 4, p. 1.767-1.883, dez 1987.

PLOTNIKOV, K. N. *Ocherki Istorii Biudzheta Sovetskogo Gosudarstva*. Moscow: Gosfinizdat, 1954. 556 p.

RINBERG, E.M. *Stroitel’stvo Aviapromyshlennosti* [Construção da Indústria Aeronáutica]. In: *Avyapromyshlennost’*, Moscou, n. 7, p. 3-4, 1935.

SEGRILLO, Angelo. *Rússia e Brasil em Transformação: breve história dos partidos russos e brasileiros na democratização política*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Declínio da URSS: um estudo das causas*. 2ª ed. Curitiba: Prismas, 2013.

\_\_\_\_\_. *De Gorbachev a Putin: a saga da Rússia do socialismo ao capitalismo*. Curitiba: Prismas, 2014.

*SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament*, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute. Diversos anos.

UNITED STATES CONGRESS, JOINT ECONOMIC COMMITTEE. *Soviet Economic Growth, a Comparison With the United States: a study prepared for the Subcommittee on Foreign Economic Policy of the Joint Economic Committee, 85th Congress, 1st session, by the Legislative Reference Service of the Library of Congress*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1957. 149 p.

\_\_\_\_\_. *Economic Performance and the Military Burden in the Soviet Union*: a compendium of papers submitted to the Subcommittee on Foreign Economic Policy of the Joint Economic Committee of the Congress of the United States, 91st Congress, 2nd session. Washington: U.S. Government Printing Office, 1970. 295 p.

\_\_\_\_\_. *Soviet Economic Prospects for the Seventies*: a compendium of papers submitted to the Joint Economic Committee of the Congress of the United States, 93rd Congress, 1st session. Washington: U.S. Government Printing Office, 1973. 776 p.

\_\_\_\_\_. *Soviet Economy in a Time of Change*: a compendium of papers submitted to the Joint Economic Committee of the Congress of the United States, 96th Congress, 1st session. Washington: U.S. Government Printing Office, 1979. 2 v.

\_\_\_\_\_. *Allocation of Resources in the Soviet Union and China, 1980*: hearings before the subcommittee on priorities and economy in government of the Joint Economic Committee of the Congress of the United States, ninety-sixth Congress, second session, part 6. Washington: U.S. Government Printing Office, 1981. 167 p.

\_\_\_\_\_. *USSR: Measures of Economic Growth and Development 1950-80* (Studies prepared for the use of the Joint Economic Committee of the Congress of the United States, 97th Congress, 2nd session. Washington: U.S. Government Printing Office, 1982. 401 p.

\_\_\_\_\_. *Soviet Economy in the 80's*: problems and prospects (selected papers submitted to the Joint Economic Committee of the Congress of the United States, 97th Congress, 2nd session). Washington: U.S. Government Printing Office, 1983. 2 v.

\_\_\_\_\_. *Allocation of Resources in the Soviet Union and China, 1983*: Hearings before the Subcommittee on International Trade, Finance, and Security Economics of the Joint Economic Committee of the Congress of the United States, ninety-eighth Congress, first session, part 9. Washington: U.S. Government Printing Office, 1984. 400 p.

\_\_\_\_\_. *Gorbachev's Economic Plans*: study papers submitted to the Joint Economic Committee of the Congress of the United States, 100th Congress, 1st session. Washington, U. S. Government Printing Office, 1987. 2 v.

\_\_\_\_\_. *Allocation of Resources in the Soviet Union and China, 1986*: hearings before the Subcommittee on National Security Economics of the Joint Economic Committee of the Congress of the United States, one hundredth Congress, first session, part 12. Washington: U. S. Government Printing Office, 1988. 249 páginas.

\_\_\_\_\_. *Allocation of Resources in the Soviet Union and China, 1987*: Hearings before the Subcommittee on National Security Economics of the Joint Economic Committee of the Congress of the United States, one hundredth Congress, second session, part 13. Washington: U.S. Government Printing Office, 1989. 190 p.

\_\_\_\_\_. *Allocation of Resources in the Soviet Union and China*: Hearings before the Subcommittee on Technology and National Security of the Joint Economic Committee of the Congress of the United States, one hundred first Congress, first session, part 14. Washington: U.S. Government Printing Office, 1990. 220 p.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, PERMANENT SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE. *CIA Estimates of Soviet Defense Spending*: hearings before the Subcommittee on Oversight of the Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives, ninety-sixth Congress, second session. Washington: U. S. Government Printing Office, 1980. 95 p.

UNITED STATES SENATE, COMMITTEE ON ARMED SERVICES. *Soviet Defense Expenditures and Related Programs*: Hearings before the Subcommittee on General Procurement of the Committee on Armed Forces, United States Senate, 96th Congress, 1st and 2nd sessions. Washington: U.S. Government Printing Office, 1980. 215 p.

U.S... : ver UNITED STATES...

WMEAT (*World Military Expenditures and Arms Transfer*), Washington, United States Arms Control and Disarmament Agency. Diversos números.

*Yearbook of National Accounts Statistics*, Nova York, United Nations publishing division. Diversos anos.



# **A construção do sistema político da Rússia pós-soviética: relações executivo-legislativo e federalismo de 1990 a 2015**

Por Vicente Giaccaglini Ferraro Jr.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vicente G. Ferraro Jr. é Mestre em Ciência Política pela *Higher School of Economics* (HSE) de Moscou (Rússia), Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP e membro do Laboratório de Estudos da Ásia (LEA) da USP desde 2010. Em 2015, trabalhou no Laboratório de metodologia para a avaliação do desenvolvimento regional (*Laboratory for Regional Development Assessment Methods*) da HSE, Rússia, sob a coordenação do prof. Nikolay Petrov. Contato: [vgferraro.jr@hotmail.com](mailto:vgferraro.jr@hotmail.com).

## Introdução

**A** Rússia pós-soviética integra a denominada “terceira onda” de democratização, junto a demais países do leste europeu e da América Latina. Tal transição teve início em 1985 com as reformas de Mikhail Gorbachev, conhecidas como *perestroika* (reconstrução) e *glasnost* (transparência), e que culminariam na dissolução da URSS. O presente artigo tem por objetivo analisar os principais fatores que caracterizaram o sistema político russo pós-soviético, além das reformas que configuraram a passagem do pluralismo protodemocrático para a verticalização das relações executivo-legislativo e do “federalismo assimétrico” para a centralização das relações federativas.

Diferentemente das mudanças observadas no período de democratização do Brasil, o caso russo possui um componente adicional: a transição não foi apenas um fenômeno político, mas, acima de tudo, econômico. O fim do monopólio do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) e a privatização da propriedade estatal, que até então englobava todos os setores da economia, levaram ao surgimento de novas elites políticas e econômicas. O mesmo processo contribuiu para o fortalecimento de lideranças nacionais e de movimentos separatistas, principalmente após a tentativa de golpe realizada pelas alas mais conservadoras do PCUS em agosto de 1991. Visando evitar o surgimento de conflitos etnonacionalistas, como os que ocorreram no processo de desintegração da Iugoslávia, os líderes da Rússia, Ucrânia e Bielorrússia negociaram oficialmente a dissolução da URSS com o Acordo de Belaveja e criaram a Comunidade dos Estados Independentes (CEI).

A formação do sistema político russo contemporâneo foi fortemente influenciada pela dicotomia entre um presidente reformador, Boris Yeltsin, com o objetivo de acelerar as reformas

de mercado e das instituições políticas, e de um congresso conservador, dominado pelo Partido Comunista.<sup>2</sup> Nesse cenário conflitivo seria impossível concluir uma transição político-econômica de magnitude jamais vista antes sem um presidente dotado de fortes poderes institucionais. Diferentemente de outros países do leste europeu, onde os partidos comunistas perderam força, foram dissolvidos ou banidos, o Partido Comunista da Federação Russa (KPRF) permaneceu como uma das maiores organizações políticas na Rússia dos anos 1990. A crise econômica e o desabastecimento de produtos acelerado pelas reformas liberais do ministro das Finanças Yegor Gaydar, conhecidas como “terapia de choque”, polarizaram ainda mais a população em relação ao curso que o país deveria seguir.

O embate entre o executivo e o legislativo (que se recusava, inclusive, a reconhecer o Acordo de Beloveja), somado às ambiguidades da Constituição soviética de 1977, culminaram na crise constitucional de 1993. Em maio desse mesmo ano, Yeltsin convocou uma assembleia extraordinária a fim de elaborar nova Carta Magna e em setembro promulgou decreto dissolvendo os dois órgãos do parlamento – o Congresso dos Deputados do Povo e o Soviete Supremo. A decisão foi contestada pelo Tribunal Constitucional. De acordo com uma emenda constitucional de 1992, o presidente que tentasse alterar ou dissolver órgãos legalmente eleitos, deveria ter o mandato cassado, o que foi reafirmado pelos congressistas.<sup>3</sup> A crise transformou-se em verdadeiro conflito armado: o parlamento “dissolvido” foi sitiado pelo exército, leal ao presidente, no começo de outubro de 1993. Muitos descontentes vieram apoiar os congressistas. Diante da

---

<sup>2</sup> O Partido Comunista da Federação Russa (KPRF) sucedeu o Partido Comunista da União Soviética (PCUS).

<sup>3</sup> Nesse momento, Yeltsin contava com o apoio de importantes lideranças regionais, como o prefeito de Moscou Yuriy Luzhkov.

recusa de alguns deputados em abandonar a Casa dos Sovietes,<sup>4</sup> o edifício acabou sendo bombardeado. Estima-se que 150 pessoas foram mortas.

Em dezembro de 1993, logo após a consagração da conflituosa e arbitrária vitória do presidente sobre o legislativo, foi aprovada, em referendo nacional, a nova Constituição federal. Apesar da adoção de um regime semipresidencialista, o presidente consolidou poderes institucionais mais fortes que em muitos países presidencialistas. Em 1994 seriam eleitos os primeiros representantes dos novos órgãos do parlamento: a Duma Estatal (câmara baixa) e o Conselho da Federação (câmara alta). O Partido Comunista continuou forte, mas seus membros passaram a temer uma nova repressão de Yeltsin e deram início a uma oposição relativamente mais moderada.<sup>5</sup>

Finalmente, é importante destacar o papel político exercido pelos chamados “oligarcas” nos anos 1990. Tendo em vista a inexistência de uma burguesia nacional, com capital suficiente para adquirir os inúmeros ativos estatais, e o temor em entregar setores estratégicos nas mãos do capital estrangeiro, foi necessária a criação de um mecanismo especial de privatização. A solução encontrada foi a distribuição de *vouchers* para a população, equivalentes a ações das empresas estatais. Alguns poucos empresários conseguiram adquirir e acumular esses ativos, obtendo a posse de gigantes conglomerados industriais. A concentração de capitais lhes permitiu adquirir e criar grandes bancos e canais midiáticos, alavancando sua influência política tanto no nível nacional, quanto regional. Os que mais se

---

<sup>4</sup> “Dom Sovetov” (trad.: Casa dos Sovietes), antiga sede do parlamento. Hoje é a “Casa Branca”, sede do governo (gabinete do primeiro-ministro) da Federação Russa.

<sup>5</sup> É o que Philippe Schmitter denomina “incerteza limitada”. Toda democracia pressupõe a institucionalização de incertezas políticas, mas essas incertezas devem se limitar a mudanças moderadas, dentro do âmbito sistêmico-constitucional.

destacaram, também conhecidos como “os sete banqueiros”,<sup>6</sup> exerceram um importante papel na sustentação de Yeltsin como presidente frente ao risco da volta dos comunistas ao poder e, possivelmente, da reversão das reformas econômicas até então realizadas.

Concluída essa breve introdução histórica, essencial para contextualizar o objeto de pesquisa, cabe mencionar que as principais características e reformas do sistema político russo contemporâneo serão analisadas com base em dois eixos principais:

**I) Eixo político-institucional, abrangendo tanto as relações executivo-legislativo, quanto as relações centro-regiões (federalismo);**

**II) Eixo político-temporal, abarcando os governos de Boris Yeltsin (1991-1999), Vladimir Putin (2000-2008, 2012-) e o tandem do último com Dmitri Medvedev (2008-2012).**

Tendo em vista que o presente trabalho é parte dos resultados de uma dissertação de mestrado sobre os sistemas políticos da Rússia e do Brasil,<sup>7</sup> eventualmente serão mencionadas comparações com o sistema brasileiro. Na primeira parte serão analisados os principais dispositivos da Constituição de 1993, basilares para se compreender o atual sistema. A segunda parte

---

<sup>6</sup> Boris Berezovskiy, Mikhail Khodorkovskiy; Mikhail Fridman, Pyotr Aven, Vladimir Gusinskiy, Vladimir Potanin, Aleksandr Smolenskiy, Vladimir Vinogradov e Vitaliy Malkin.

<sup>7</sup> Tese de mestrado de Vicente G. Ferraro Jr. “A Evolução dos Sistemas Políticos do Brasil e da Rússia: as Relações entre os Ramos e os Níveis de Poder” (original em russo: *Evolyutsia politicheskikh sistem Braziliy i Rossii: otnosheniya mezhd u vetvyami i urovnyami vlasti*), sob a orientação de Boris Makarenko, Higher School of Economics (HSE), Moscou, Rússia, junho de 2015.

terá como foco as relações executivo-legislativo desde a primeira legislatura da Duma, enquanto a terceira parte discorrerá sobre as relações centro-regiões a partir do início dos anos 1990. Por questões metodológicas, o Conselho da Federação (câmara alta do parlamento) será analisado no âmbito do federalismo e não nas relações executivo-legislativo. Nas considerações finais, além das principais conclusões, serão avaliados os últimos acontecimentos e as principais tendências da política russa atual.

O artigo evidencia como no período Yeltsin (anos 1990) desenvolveu-se uma “protodemocracia”, com crescente competição política no nível federal, mesmo com o executivo contando com o uso de recursos administrativos e do apoio extrainstitucional dos oligarcas. Por outro lado, as sucessivas crises econômicas e o conseqüente enfraquecimento do Estado contribuíram para o fortalecimento de elites regionais e, de certa maneira, para o surgimento de movimentos centrífugos, ameaçando a própria integridade da Federação. A chegada de Vladimir Putin ao poder, somada à retomada do crescimento econômico – em grande medida apoiado na alta dos preços do petróleo e do gás –, marcaram o refortalecimento do Estado russo. Putin realizou uma série de reformas nos sistemas partidário, eleitoral e federativo, que possibilitaram a centralização do Estado, o enfraquecimento das elites regionais, a expulsão dos oligarcas opositoristas da política e a construção do denominado “sistema vertical de poder”, embasado na predominância de um partido governista no parlamento – o “Rússia Unida”. A quantidade de atores com poder de influência no sistema político (*veto players*) foi significativamente reduzida, em prejuízo da concorrência política e da pluralidade de representação ideológica no parlamento.

# 1. As bases do sistema político russo na Constituição de 1993

Nesta parte do artigo serão analisados os principais poderes institucionais conferidos ao presidente na Constituição Federal de 1993. Para tanto, será utilizado o modelo de Shugart & Carey para mensurar a força do presidente perante o parlamento.<sup>8</sup> Tal modelo abrange nove critérios, dispostos a seguir. A ele foram somados mais dois, considerados de grande relevância pelo autor – o processo de impeachment e a nomeação de juízes do Tribunal Constitucional.

## 1.1. Veto presidencial

Na Rússia o presidente só pode vetar totalmente um projeto de lei. Considera-se que o veto parcial, existente no Brasil, possa obstruir compromissos acordados entre o executivo e o parlamento. Para se derrubar um veto presidencial, é necessária aprovação de 2/3 de todos os deputados da Duma Estatal (câmara baixa) e de maioria qualificada do Conselho da Federação (câmara alta).<sup>9</sup> Considerando que o último não é eleito diretamente por voto popular, pode-se afirmar que ele é mais vulnerável às pressões do executivo.

## 1.2. Decreto presidencial

Diferentemente das medidas provisórias brasileiras, o decreto presidencial russo não necessita da manifestação ou aprovação do parlamento. A única condição é que o decreto não infrinja a

---

<sup>8</sup> Shugart M and Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

<sup>9</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art. 107, p. 3.

Constituição e a legislação federal vigente.<sup>10</sup> Esse instrumento foi muito utilizado nos anos 1990 para realizar as reformas de mercado, diante da ausência de um consenso no parlamento. No entanto, a frequência com que ele foi utilizado diminuiu a legitimidade das reformas e aumentou a tensão nas relações executivo-legislativo.

### 1.3. Elaboração do orçamento

Na Rússia o projeto de orçamento federal é elaborado pelo poder executivo e enviado à Duma Estatal, onde os deputados, pelo menos formalmente, podem recusá-lo e enviá-lo ao governo (ministérios) para as devidas alterações ou a uma comissão mista da Duma e do Conselho da Federação. Na prática, a recusa do parlamento em aprovar o orçamento pode significar uma declaração de guerra ao governo (primeiro-ministro) e ao presidente.<sup>11</sup> Isso ocorreu duas vezes nos anos 1990, quando a Duma devolveu o projeto orçamentário e quando o recusou em segundo turno, ameaçando mover um voto de desconfiança contra o gabinete do primeiro-ministro Viktor Tchernomyrdin. Após a formação de uma maioria governista na terceira legislatura da Duma, adotou-se a prática da aprovação antecipada do projeto. Segundo Makarenko, considerando que na prática os deputados perderam poder de barganha na reprovação do orçamento, os congressistas obtiveram como compensação o direito de discutir os principais parâmetros do orçamento com os órgãos do governo (ministérios e agências estatais). A consolidação de um partido governista predominante na Duma (“Rússia Unida”) nos anos

---

<sup>10</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art.90, p. 3.

<sup>11</sup> Makarenko, Boris. Rossiyskiy politicheskiy stroy: opyt neoinstitutsionalnogo analiza [trad.: O sistema político russo: experiência da análise neoinstitucional] // Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnie otnosheniya. Moscou, 2007 №2. – p. 32-42.

2000 veio a sepultar o papel do parlamento como *veto player* no processo de discussão do orçamento.

## 1.4. Direito de iniciativa legislativa

Formalmente os seguintes atores possuem poder de iniciativa legislativa: Presidente, membros da Duma Estatal e do Conselho da Federação, governo (primeiro-ministro), assembleias legislativas regionais, Tribunal Constitucional e Tribunal Superior da Federação Russa.<sup>12 13</sup> Nos anos 1990 havia um equilíbrio entre o executivo e o legislativo no processo de elaboração das leis. Nos anos 2000 o executivo ganhou predominância. Vale destacar que todos os projetos são iniciados na Duma.

## 1.5. Iniciativa de realização de referendo popular

Esse critério não tem grande importância, uma vez que nunca foi utilizado. A Constituição define que o presidente pode determinar um referendo com base na assinatura de dois milhões de cidadãos. Nem o presidente, nem o parlamento possuem poder para estabelecer diretamente um referendo, salvo nos casos de unificação de entes da federação e de ratificação de determinados tratados internacionais.

---

<sup>12</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art.104.

<sup>13</sup> Nos casos de emenda constitucional, possuem poder de iniciativa o Presidente da Federação Russa, o Conselho da Federação, a Duma Estatal, o governo da Federação Russa (primeiro-ministro), as Assembleias legislativas regionais por no mínimo 1/5 dos membros da Duma ou do Conselho. A emenda (aos capítulos 3-8 da Constituição) é adotada se for aprovada por, no mínimo, 3/4 dos membros do Conselho, 2/3 dos deputados da Duma e 2/3 das assembleias legislativas regionais. Fonte: Constituição da Federação Russa de 1993 – art. 134-136.

## 1.6. Formação do gabinete ministerial

Na Rússia o gabinete de ministros é formado através da nomeação do primeiro-ministro (chefe de governo) pelo presidente (chefe de estado), sendo que aquele propõe a este a estrutura e a composição do gabinete.<sup>14</sup> A nomeação do primeiro-ministro deve ser aprovada pela Duma Estatal, no entanto o primeiro-ministro responde não a ela, mas ao presidente. Caso a Duma se recuse três vezes seguidas a aceitar a nomeação, o presidente pode dissolvê-la.<sup>15</sup> É interessante observar que as instituições russas dependem muito da força política de seus líderes: quando em 2008, após concluir dois mandatos, Vladimir Putin foi nomeado primeiro-ministro, a influência desse posto no sistema aumentou significativamente. Na prática, o presidente eleito Dmitri Medvedev, coordenava suas ações com Putin, o que deu origem à denominação “*tandem* Putin-Medvedev”.

## 1.7. Demissão do gabinete ministerial

O presidente pode demitir o primeiro-ministro (governo) com a condição de que todo o gabinete seja demitido. De acordo com a Constituição, a nomeação e a demissão de ministros depende da proposição do primeiro-ministro. Considerando que este é nomeado pelo presidente, a formação do gabinete, na prática, depende do presidente. Houve situações nas quais o presidente demitiu todo o governo e, após nomear um novo primeiro-ministro, os mesmos ministros foram indicados. Isso comprova que a decisão de demitir o governo depende muito mais da relação do presidente com ele do que com os ministros.

---

<sup>14</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art. 112.

<sup>15</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art. 111, p.4.

## 1.8. Moção de voto de desconfiança

Nos regimes parlamentaristas a moção do voto de desconfiança contra o gabinete ministerial é um dos principais instrumentos de controle do legislativo sobre o executivo. No semipresidencialismo russo ocorre uma situação atípica: o parlamento pode mover um voto de desconfiança contra o primeiro-ministro, mas ao mesmo tempo ele se torna vulnerável à decisão do presidente em dissolvê-lo. Segundo a Constituição, após a moção do voto de desconfiança pela maioria absoluta dos deputados da Duma Estatal, o presidente tem o direito de demitir o Governo ou discordar desse voto.<sup>16</sup> Caso dentro de um período de três meses a Duma mova um novo voto, o presidente deve demitir o governo (gabinete ministerial) ou dissolver o parlamento. É interessante observar que o período de três meses cria espaço para a formalização de um compromisso. Isso ocorreu em 1995, após os atentados de Budyonnovsk,<sup>17</sup> quando a Duma moveu um voto de desconfiança contra o governo. A demissão de importantes figuras, como o vice primeiro-ministro para Questões de Nacionalidades, o ministro do Interior (chefe da polícia) e o diretor do FSB (antigo KGB),<sup>18</sup> diminuiu as tensões entre o executivo e o legislativo, não sendo necessária a moção de um segundo voto.

---

<sup>16</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art. 117, p. 3.

<sup>17</sup> Nos atentados de junho de 1995 terroristas separatistas chechenos atacaram diversas regiões da cidade de Budyonnovsk e fizeram mais de 1500 reféns em um hospital. Durante as operações de libertação, mais de cem reféns foram mortos.

<sup>18</sup> FSB – Federalnaya sluzhba bezopasnosti (trad.: Serviço Federal de Segurança) – órgão de inteligência e segurança estatal.

## 1.9. Dissolução do parlamento

Como foi mencionado acima, o presidente da Federação Russa pode dissolver o parlamento, caso este mova dois votos de desconfiança contra o governo (primeiro-ministro) no decorrer de três meses ou se recuse três vezes seguidas a aprovar a nomeação do primeiro-ministro.<sup>19</sup> No entanto, o recurso à dissolução nem sempre pode ser uma boa saída para o presidente. Com a realização de novas eleições, o legislativo pode vir a adquirir uma configuração ainda mais oposicionista. Yeltsin quase dissolveu o parlamento em dois momentos: após os atentados de Budyonovsk (1995) e em 1998, quando, diante da dupla recusa da Duma em aceitar a nomeação de Viktor Tchernomyrdin, acordou nomear um primeiro-ministro de maior aceitação entre os congressistas, inclusive nas alas comunistas – o então Ministro de Negócios Estrangeiros, Evgueniy Primakov.

## 1.10. Processo de impeachment

O impeachment é o instrumento mais duro e arriscado que o legislativo pode utilizar contra o executivo nos sistemas presidencialistas e semipresidencialistas, uma vez que a sua aplicação pode ameaçar a estabilidade de todo o sistema político. Lembremos que a tentativa de impeachment de Yeltsin terminou com o bombardeamento do parlamento em 1993. Por esse motivo, ele é extremamente dificultado em diversos países. A Constituição russa define que o presidente pode ser destituído pelo Conselho da Federação (câmara alta) após a moção de uma acusação da Duma (câmara baixa) sobre traição ao Estado ou outro crime hediondo, confirmada por resolução do Tribunal Superior da Federação Russa sobre a existência de indícios criminais e por resolução do Tribunal Constitucional sobre o cumprimento dos

---

<sup>19</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art. 111, p. 4.

procedimentos de moção da acusação.<sup>20</sup> Além disso, a decisão da Duma sobre a moção e do Conselho da Federação sobre o impeachment devem ser aprovadas por 2/3 dos membros de cada casa por iniciativa de no mínimo 1/3 dos deputados da Duma e com resolução de uma comissão especial formada por essa mesma casa. A decisão de destituição do presidente pelo Conselho da Federação deve ser tomada dentro de três meses após a moção da acusação na Duma. O processo de impeachment foi discutido somente em 1998-1999, quando Yeltsin foi acusado pelo fim da URSS, pela dissolução do Soviete Supremo em 1993, pelo estopim da guerra da Chechênia (1994-1996) e pelo enfraquecimento da defesa e segurança da Rússia. Contudo as acusações não contaram com a aprovação da maioria qualificada dos deputados.

### **1.11. Nomeação dos membros do Tribunal Constitucional**

Este critério foi adicionado ao modelo proposto tendo em vista a importância do Tribunal Constitucional (TC) na regulação de conflitos entre os diferentes poderes. Na Rússia os 19 juízes do TC são nomeados pelo Conselho da Federação por proposição do presidente. Em 1993 Yeltsin suspendeu as suas atividades após o tribunal declarar inconstitucional a dissolução do parlamento. Em 1994 o TC perdeu o direito de analisar processos por iniciativa própria, ou seja, sem ser acionado. A lei que regula o período de magistratura dos juízes foi alterada algumas vezes. Em 2004 os juízes eram nomeados para um período de 12 anos, a partir de 2001, por 15 anos, e desde 2005, sem limites, o que formalmente lhes garantiu mais autonomia. No entanto, em 2010 o juiz Anatoliy Kononov renunciou a sua vaga no Tribunal afirmando que na Rússia não há mais juízes independentes e criticando a aprovação de um projeto de lei, segundo o qual o presidente do TC também

---

<sup>20</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art, 93.

seria nomeado pelo Conselho da Federação por proposição do presidente da Federação Russa.<sup>21</sup>

Após a mensuração dos critérios supramencionados numa escala de 0 a 10, onde “0” significa presidente muito fraco e “10” muito forte, ao sistema russo foi conferida a nota 7,09 ao mesmo tempo em que o sistema brasileiro foi avaliado em 5,64.<sup>22</sup>

No que concerne ao federalismo russo, é importante destacar que a Constituição de 1993 manteve em grande parte o sistema de divisão territorial estabelecido no período de fundação da URSS. Os entes federados – atualmente 85 – subdividem-se em seis tipos: repúblicas, territórios (*krai*), *oblasts*, cidades de importância federal,<sup>23</sup> *oblasts* autônomos e distritos autônomos. Legalmente todos os entes são iguais nas relações com o governo federal, com a diferença de que as repúblicas possuem o direito de estabelecer uma segunda língua estatal, ao lado do russo.<sup>24</sup> A Constituição estabelece 18 matérias<sup>25</sup> de competência exclusiva da federação e 14<sup>26</sup> de competência compartilhada entre a federação e as regiões, as quais possuem também competência residual<sup>27</sup> sobre as matérias não especificadas na Carta Magna. As matérias compartilhadas podem ser delimitadas através de acordos com o governo federal.<sup>28</sup> Todas as regiões são igualmente representadas no Conselho da Federação (câmara alta), no entanto, como

---

<sup>21</sup> Sobsednik (portal). Sudyá Kononov: nezavisimikh sudyey v Rossii net [trad.: Juiz Kononov: não há juízes independentes na Rússia] //. 27.10.2009. URL: <http://sobesednik.ru/politics/kononov-sb-41-09> [último acesso em 03.01.2016].

<sup>22</sup> A avaliação foi realizada em conjunto entre o autor e o orientador Boris Makarenko.

<sup>23</sup> Moscou, São Petersburgo e Sebastopol (Crimeia).

<sup>24</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art. 68, p.2.

<sup>25</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art.71.

<sup>26</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art.72.

<sup>27</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art.73.

<sup>28</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art.78, p.2 e 3.

veremos mais adiante, esse órgão passou por uma série de mudanças desde 1993. As assembleias legislativas regionais possuem o direito de propor leis e votar as emendas constitucionais no âmbito federal.

As repúblicas exerceram importante papel nas relações federativas da Rússia contemporânea.<sup>29</sup> O conceito de nacionalidade, consagrado no período comunista, se relaciona não ao território (*jus soli*), como no Brasil, mas aos antepassados e etnias (*jus sanguinis*). Um checheno, por exemplo, possui a cidadania russa (é um *rossiyanin*), mas não é um russo étnico (*russkiy*).<sup>30</sup> No geral, salvo exceções, as repúblicas possuem maioria ou parte considerável da população com nacionalidade/etnia não russa, sendo que em algumas a religião predominante não é o catolicismo ortodoxo russo, mas o islamismo ou o budismo. No período de desintegração das repúblicas soviéticas, embasada em questões etnonacionais, algumas repúblicas internas da Rússia passaram a pleitear mais autonomia e, até mesmo, a secessão.<sup>31</sup> A fraqueza do governo federal conferiu grande margem de manobra para as elites locais, principalmente nas regiões dotadas de importantes recursos econômicos.

Os governos municipais não contaram com grandes poderes na nova Constituição. Legalmente eles não são considerados órgãos estatais, mas órgãos de autogestão local. A Carta Magna afirma que eles têm autonomia nas matérias de sua competência, mas, ao mesmo tempo, não especifica quais são essas matérias. Também lhes confere o direito de estabelecer impostos locais, zelar pela

---

<sup>29</sup> Atualmente 22, sendo a Crimeia a última a aderir à federação.

<sup>30</sup> *Rossiyanin* e *russkiy* significam “russo”, mas em sentidos diferentes. *Russkiy* é o russo étnico (filho de pai ou mãe russa). *Rossiyanin* é qualquer pessoa nascida na Rússia, sendo, portanto, cidadão russo (mas não necessariamente um russo étnico). Um checheno, por exemplo, é *rossiyanin*, mas não é *russkiy*.

<sup>31</sup> Isso também ocorreu em outras repúblicas soviéticas.

ordem pública e executar o orçamento local.<sup>32</sup> Em acordo com os níveis regional e federal, aos municípios podem ser transferidas competências adicionais. Apesar de a Constituição afirmar que a autogestão local deve ser exercida pelos cidadãos por meio de referendos e eleições diretas, as reformas realizadas nos últimos anos tornaram possível a prática de eleições indiretas para prefeitos.

Enfim, comparando a Constituição russa com a brasileira, podemos constatar que a última incorporou não só questões estruturais e sistêmicas (*polity*), como também procedimentais (*politics*) e políticas públicas (*policies*), permitindo a consolidação de uma série de *veto players* no sistema político e, conseqüentemente, de relações mais simétricas e equilibradas entre os três poderes. Por outro lado, o alto grau de consensualismo retarda ou dificulta a adoção de importantes medidas, como foi verificado no embate entre o Congresso e o Executivo na aprovação do pacote anticrise em 2014. Por sua vez, a Constituição russa, com um volume muito menor, carece até mesmo de importantes elementos de *polity* e *politics*: os procedimentos de eleição e formação do parlamento, dos partidos políticos, governadores, prefeitos, assembleias regionais e locais não estão “protegidos” na Carta Magna, mas em leis federais complementares e ordinárias, o que facilitou a realização de reformas centralizadoras em prejuízo do equilíbrio institucional entre os poderes e os níveis de governo.

---

<sup>32</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art.132.

## **2. As relações executivo-legislativo: da protodemocracia de Yeltsin à construção do sistema vertical de poder de Putin**

Neste capítulo serão apresentados os principais fatos políticos relacionados às relações entre o presidente e os deputados durante as seis legislaturas da Duma Estatal (câmara baixa). Posteriormente serão analisadas as principais reformas pelas quais os sistemas partidário e eleitoral passaram nos últimos anos.

### **2.1. As legislaturas da Duma Estatal (1993-2015)**

A primeira legislatura da Duma (12/12/1993-16/01/1996) ficou conhecida pela alta diversidade de grupos políticos representados. Nesse período as eleições para o parlamento se baseavam no sistema de votação mista, onde metade dos deputados era eleita por listas partidárias federais e metade por distritos majoritários uninominais. O Partido Liberal Democrata da Rússia (LDPR) saiu vitorioso nas listas federais proporcionais, mas considerando os deputados eleitos pelos distritos majoritários, ficou em segundo lugar, com 63 mandatos. A liderança ficou com o partido pró-Kremlin “Vybor Rossiy” (73 mandatos),<sup>33</sup> devido ao seu maior enraizamento nas regiões (distritos uninominais). Atrás deles ficaram, respectivamente, o Partido Agrário da Rússia (53 mandatos), Partido Comunista da Federação Russa / KPRF (45 mandatos), Partido da União Russa e da Concordância / PRES (30 mandatos), o partido liberal “Yabloko” (26 mandatos), “Mulheres da Rússia” (22 mandatos) e o

---

<sup>33</sup> “Vybor Rossiy” - trad.: “a escolha da Rússia”.

Partido Democrático da Rússia (14 mandatos). Foram também eleitos 45 deputados sem partido, pelos distritos uninominais.<sup>34</sup>

Apesar do elevado número efetivo de partidos (8,53),<sup>35</sup> a primeira Duma ficou marcada pela ausência de forte disciplina partidária e pelo alto índice de migração, o que conferiu grande poder de manobra para diversas lideranças e forças políticas.<sup>36</sup> O oposicionismo ao Kremlin se evidenciou ainda em 1994, quando foi aprovada a anistia aos envolvidos no golpe 1991, na crise de 1993, e também com a eleição de Ivan Rybkin, do Partido Agrário, para o cargo de presidente da câmara. O início da Guerra da Chechênia em 1994 provocou atritos entre o governo federal e lideranças regionais e levou à cisão do maior aliado do Kremlin, “Vybor Rossiy”. Deputados eleitos pelos distritos uninominais formaram o grupo parlamentar “Nova Política Regional”. O Kremlin logrou obter mais apoio no parlamento após a formação do movimento “Nash dom – Rossiya”,<sup>37</sup> atraindo deputados de diversas bancadas. Como se mencionou anteriormente, os atentados de Budyonnovsk em 1995 desataram nova crise entre o executivo e o legislativo: a Duma moveu voto de desconfiança contra o primeiro-ministro Tchernomyrdin. O Partido Comunista tentou, sem sucesso, realizar o impeachment de Yeltsin e aprovar emendas constitucionais que permitiriam ao Congresso participar da escolha dos diretores dos órgãos de segurança e mover voto de desconfiança não apenas contra o Governo como um todo, mas

---

<sup>34</sup> Aleskerov F.T., Blagoveschenskiy N.Y., Satarov G.A., Sokolova A.V., Yakuba V.I. Vliyanie i strukturnaya ustoychivost v Rossiyskom parlamente (1905-1917 i 1993-2005 gg.) [trad.: Influência e constância estrutural no parlamento russo (1905-1917 e 1993-2005)]. Moscou: FIZMATLIT, 2009. P.16.

<sup>35</sup> Gallagher, Michael. Election indices dataset. 2015. URL: [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ElSystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php) [último acesso: 15.05.2015].

<sup>36</sup> Idem Aleskerov F.T., Blagoveschenskiy N.Y., Satarov G.A., Sokolova A.V., Yakuba V.I. P.16

<sup>37</sup> “Nash dom – Rossiya” - trad.: “Nossa casa é a Rússia”.

também contra ministros e alto funcionários em específico. As tensões só diminuíram após a demissão de lideranças de alto escalão. De aproximadamente 460 leis aprovadas pela Duma em sua primeira legislatura, somente 280 foram assinadas pelo presidente (60,86%),<sup>38</sup> o que evidencia o alto grau de fragmentação política e confrontação entre o executivo e o legislativo.

**A segunda legislatura da Duma (17/12/1995 - 18/01/2000)** foi a mais oposicionista de todas. A esmagadora vitória do Partido Comunista (KPRF), com 149 mandatos, os escândalos de corrupção e a crise econômica de 1998 foram alguns dos principais fatores que levaram a essa situação. Atrás do KPRF ficou o partido governista “Nash Dom - Rossiya” (65 mandatos), seguido do LDPR (51 mandatos) e do Yabloko (46 mandatos).<sup>39</sup> O número efetivo de partidos caiu para 6,14.<sup>40</sup> Diferentemente da primeira legislatura (uma espécie de tampão após a crise com promulgação de nova Constituição em 1993), na qual os deputados foram eleitos para um mandato de apenas dois anos, na segunda foram eleitos para quatro anos.

Apesar de o KPRF ter ganhado as eleições para a câmara baixa, Yeltsin saiu vitorioso nas eleições presidenciais de 1996, ainda que com muita dificuldade: logrou 35,28% no primeiro turno, contra 32,03% do líder comunista Gennadiy Zyuganov, e 53,82%

---

<sup>38</sup> Itar Tass (periódico). Gosduma v noveyshey istorii Rossii [trad.: A Duma Estatal na história contemporânea russa]. Moscou: 09.12.2013. URL: <http://itar-tass.com/info/820243> [Último acesso: 06.05.2014].

<sup>39</sup> Aleskerov F.T., Blagoveschenskiy N.Y., Satarov G.A., Sokolova A.V., Yakuba V.I. Vliyaniye i strukturnaya ustoychivost v Rossiyskom parlamente (1905-1917 i 1993-2005 gg.) [trad.: Influência e constância estrutural no parlamento russo (1905-1917 e 1993-2005)]. Moscou: FIZMATLIT, 2009. P.18.

<sup>40</sup> Gallagher, Michael. Election indices dataset. 2015. URL: [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ElSystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php) [último acesso: 15.05.2015].

no segundo.<sup>41</sup> Boris Makarenko considera que o eleitorado russo manifesta a insatisfação com o curso político do país não nas eleições presidenciais, mas nas do legislativo. As eleições de 1996 ficaram marcadas pelo constante uso da máquina administrativa e da ingerência dos oligarcas, que temiam uma reversão nas reformas de mercado e nas privatizações após uma possível vitória dos comunistas. Devido à contribuição primordial para a vitória de Yeltsin, seja com recursos econômicos, seja com o uso de meios de comunicação em massa, tais oligarcas, como Berezovskiy e Gusinskiy, conquistaram ainda mais poder de decisão e influência no Kremlin. Também é interessante destacar que nesse momento dois ativistas políticos se consolidaram na liderança dos principais partidos da chamada “oposição sistêmica” contemporânea: o já mencionado Zyuganov, do KPRF, e o polêmico nacionalista radical, Vladimir Zhirinovski – ambos se mantêm até hoje na chefia de seus partidos, o que comprova o caráter personalista do sistema partidário russo.

Já no começo da legislatura a oposição conseguiu eleger Gennadiy Seleznev do KPRF para o cargo de presidente da Duma. No verão de 1997, devido a escândalos de corrupção, a oposição passou a exigir a renúncia do vice primeiro-ministro Anatoliy Tchubays, um dos principais atores do processo de privatização e personagem muito próximo dos oligarcas. Como foi citado, a discussão do orçamento em 1997 acentuou o confronto entre o executivo e o legislativo. Yeltsin teve, até mesmo, que discursar na sessão do parlamento a fim de obter a aprovação. Em um período de dois anos, o presidente trocou de primeiro-ministro quatro vezes – a crise econômica de 1998 e o começo das operações militares na República do Daguestão influenciaram nessa

---

<sup>41</sup> TsIK (Comissão Central Eleitoral). Vybory Prezidenta Rossiyskoy Federatsiy 1996 goda [trad.: Eleições para Presidente da Federação Russa de 1996]. URL: [http://www.cikrf.ru/banners/vib\\_arhiv/president/1996/index.html](http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/president/1996/index.html) [último acesso: 20.03.2015].

instabilidade. Yeltsin chegou a nomear um primeiro-ministro próximo ao KPRF, Evgueniy Primakov, numa tentativa de construir um governo de coalizão. Primakov foi demitido quando o KPRF estava próximo de iniciar um processo de impeachment. O último premiê nomeado foi o diretor do FSB – Vladimir Putin.<sup>42</sup> É interessante observar que há séculos os órgãos de segurança estatal possuem grande influência na política russa. Na Rússia contemporânea não é diferente, especialmente após a chegada de Putin ao poder.

Ao todo, de 1.045 leis aprovadas pela Duma, 734 foram assinadas pelo presidente (70,23%).<sup>43</sup> A elevação do percentual em comparação à primeira legislatura (60,86%) deve-se ao fato de que Yeltsin se tornou mais vulnerável à oposição, tendo que fazer mais concessões a fim de garantir maior grau de governabilidade. Importantes atos normativos foram promulgados nesse período, como leis sobre o sistema judicial, direitos humanos, governo da Federação Russa (primeiro-ministro), além do código fiscal.

Na **terceira Duma (19/12/1999 a 07/12/2003)** ocorreu um verdadeiro divisor de águas no sistema russo contemporâneo: a formação de um partido governista predominante. Nas eleições de 1999 o KPRF saiu vitorioso mais uma vez, com 91 mandatos. Atrás ficaram, respectivamente, o partido governista “Unidade” (82 mandatos), o partido “A Pátria – é Toda a Rússia” (46 mandatos), a

---

<sup>42</sup> De 1985 a 1990 Putin trabalhou no órgão de inteligência da URSS, o Comitê de Segurança Estatal (KGB), na antiga Alemanha Oriental. No início dos anos 1990 exerceu importantes funções no governo do prefeito de São Petersburgo (antiga Leningrado), Anatoliy Sobchak. De 1996 a 1998 trabalhou na Administração da Presidência da Federação Russa e, em julho de 1998, foi nomeado diretor do Serviço Federal de Segurança.

<sup>43</sup> Duma Estatal (site oficial da câmara baixa). Statistika zakonodatelnogo protsesssa za vtoroy sozyv [trad.: Estatística do processo legislativo na segunda legislatura]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=2> [último acesso: 15.05.2014].

“União das Forças de Direita” (29 mandatos), o liberal Yabloko (20 mandatos) e o LDPR (17 mandatos), além de outros grupos parlamentares menores<sup>44</sup>. Com esse resultado, o número efetivo de partidos subiu ligeiramente para 7,96.<sup>45</sup> O equilíbrio de forças no parlamento se alterou significativamente – pela primeira vez surgiu a possibilidade de se formar uma coalizão majoritária governista sem partidos de esquerda.

Às vésperas do ano 2000 e a poucos meses das eleições presidenciais, Boris Yeltsin renunciou, deixando como sucessor o primeiro-ministro Vladimir Putin. É interessante observar que alguns meses antes, em setembro de 1999, ocorrera um dos maiores atentados na história do país: a explosão de edifícios residenciais em três cidades, dentre elas Moscou, supostamente por separatistas e radicais islâmicos do Cáucaso Norte. Mais de 300 civis foram mortos. A comoção popular e a tomada de decisões estratégicas a fim de fortalecer o Estado, como o início de uma nova guerra contra o separatismo checheno,<sup>46</sup> contribuíram para o rápido crescimento da popularidade de Putin, que em março de 2000 foi eleito em primeiro turno com 52% contra apenas 29,21% de Gennadiy Zyuganov (KPRF).<sup>47</sup> Posteriormente, opositores de Putin, como o ex-agente do FSB, Aleksandr

---

<sup>44</sup> Idem Aleskerov F.T., Blagoveschenskiy N.Y., Satarov G.A., Sokolova A.V., Yakuba V.I. P.20.

<sup>45</sup> Gallagher, Michael. Election indices dataset. 2015. URL: [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ElSystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php) [último acesso: 15.05.2015].

<sup>46</sup> Após o acordo de paz de 1996 a Chechênia ficou *de facto* independente. A definição de seu *status* foi postergada para o fim de 2001. O novo conflito começou quando wahabitas chechenos atacaram a república vizinha do Daguestão em 1999.

<sup>47</sup> TsIK (Comissão Central Eleitoral). Vyborny Prezidenta Rossiyskoy Federatsiy 2000 goda [trad.: Eleições para Presidente da Federação Russa de 2000]. URL: [http://cikrf.ru/banners/vib\\_arhiv/president/2000/](http://cikrf.ru/banners/vib_arhiv/president/2000/) [último acesso: 25.03.2015].

Litvinienko, e o oligarca, Boris Berezovskiy<sup>48</sup> – ambos então exilados na Inglaterra –, viriam acusar Putin e o FSB de terem forjado os atentados com a intenção de aumentar a probabilidade de vitória nas eleições e angariar apoio popular para a realização das operações militares na Chechênia.

A legislatura se iniciou com significativas tensões, principalmente em decorrência da divisão dos principais cargos e comitês da Duma majoritariamente entre o KPRF e o partido “Unidade”. Partidos insatisfeitos com a distribuição chegaram a deixar o plenário em sinal de protesto. A suspensão da Rússia na Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (PACE), em razão da guerra na Chechênia, acabou unindo os dois maiores partidos.<sup>49</sup> Concessões simbólicas feitas ao KPRF, como a volta da melodia do hino soviético, contribuíram para o apaziguamento das relações entre o Kremlin e a oposição. No entanto, a discussão da lei sobre os partidos políticos de 2001 trouxe novos atritos – o KPRF e o Yabloko tentaram, sem sucesso, mover um voto de desconfiança contra o premiê Mikhail Kasyanov. O projeto foi, enfim, aprovado, estabelecendo uma cláusula de barreira de 5% para as eleições de 2003 e 7% para as de 2007.

O principal acontecimento da terceira legislatura foi a união entre os partidos “Unidade” e “A Pátria – é Toda a Rússia” em 2001, formando um partido governista com maioria no congresso – o “Rússia Unida” (ER).<sup>50</sup> Por ter sido fundado sob a égide do Kremlin, a fim de aprovar as principais reformas centralizadoras do executivo, o ER ficou também conhecido como “partido do poder”.<sup>51</sup> A nova configuração de forças na Duma permitiu ao

---

<sup>48</sup> Aleksandr Litvinienko foi morto envenenado com polônio radioativo em 2006, durante seu exílio em Londres. Boris Berezovskiy se suicidou em 2013, também na Inglaterra.

<sup>49</sup> Idem Aleskerov F.T., Blagoveschenskiy N.Y., Satarov G.A., Sokolova A.V., Yakuba V.I. P.19.

<sup>50</sup> “Rússia Unida” – em russo *Edinaya Rossiya* (ER).

<sup>51</sup> “Partido do poder” – em russo *Partiya vlasti*.

Rússia Unida expulsar o KPRF dos principais cargos e comitês, o que diminuiu significativamente os recursos administrativos da oposição comunista.

Contando com a maioria parlamentar, o Kremlin conseguiu obter predominância na agenda legislativa. De 781 leis aprovadas pela Duma, 731 foram assinadas pelo presidente (93,59%)<sup>52</sup>, percentual significativamente maior que na legislatura anterior (70,23%). Importantes atos normativos foram promulgados, inclusive nas áreas relacionadas aos códigos agrário, trabalhista, penal e processual, à reforma dos serviços de habitação (luz, água, saneamento e aquecimento), ao sistema de pensão, ao imposto de renda (introdução da taxa única de 13% para pessoas físicas) e à ratificação de tratados com os EUA. A lei de partidos políticos de 2001 viria se tornar um verdadeiro marco na construção do “sistema vertical de poder”, como será analisado adiante.

**A quarta legislatura da Duma (07/12/2003 – 24/12/2007)** marcou a consolidação do controle do executivo sobre o legislativo, uma das primeiras estratégias que possibilitaram a construção do chamado sistema vertical de poder. Tal consolidação foi constatada com a esmagadora vitória do partido governista Rússia Unida em 2003, o qual obteve maioria constitucional (306 mandatos) – ou seja, quantidade suficiente de mandatos/votos na câmara baixa para aprovar emendas à constituição e realizar reformas estruturais (*polity*). Atrás do “partido do poder” ficaram o KPRF (52 mandatos), partido “Rússia Justa – Pátria” (38 mandatos), LDPR (36 mandatos) e 23 deputados independentes. Muitos deputados das regiões, eleitos pelos distritos uninominais, ingressaram no Rússia Unida. É

---

<sup>52</sup> Duma Estatal (site oficial da câmara baixa). Statistika zakonodatelnogo protsesssa za tretiy sozyv [trad.: Estatística do processo legislativo na terceira legislatura]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=3> [último acesso: 16.05.2014].

interessante observar que partidos liberais, como o Yabloko e a “União das Forças de Direita”, ficaram sem representatividade no parlamento. O número efetivo de partidos caiu de 7,96 (do começo da legislatura anterior) para 3,60.<sup>53</sup> O resultado das eleições presidenciais não foi menos favorável para o Kremlin: Putin venceu com 71,31% dos votos, à frente de Nikolay Kharitonov (13,69%) e Sergey Glazyev (4,10%)<sup>54</sup>.

A alta popularidade de Putin deveu-se em parte ao intenso crescimento econômico, favorecido pela valorização do petróleo e do gás no mercado internacional, além da vitória na segunda guerra da Chechênia (1999-2000), e do combate ao terrorismo e aos grupos mafiosos. Putin logrou expulsar os oligarcas da política, especialmente os que lhe faziam oposição, sob a acusação de sonegação fiscal e envolvimento em escândalos de corrupção. Ainda em 2000 retirou o controle de Vladimir Gusinskiy sobre o canal NTV, conhecido por fazer críticas ao governo durante a guerra da Chechênia e o acidente com o submarino Kursk. Também em 2000, o influente magnata Boris Berezovskiy deixou o território russo. O caso mais emblemático desse conflito foi a prisão do oligarca Mikhail Khodorkovskiy,<sup>55</sup> acionista da petroleira YUKOS, em outubro de 2003. Em 2005 Khodorkovskiy foi condenado e em 2007 a YUKOS foi liquidada – seus ativos foram incorporados pela petroleira estatal Rosneft. O oligarca era conhecido por fazer críticas ao governo e apoiar financeiramente partidos de oposição.

A quarta legislatura ficou conhecida pela baixa atividade debatedora do parlamento, uma vez que à oposição restou o

---

<sup>53</sup> Gallagher, Michael. Election indices dataset. 2015. URL: [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ElSystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php) [último acesso: 15.05.2015].

<sup>54</sup> TsIK (Comissão Central Eleitoral). Vybory Prezidenta Rossiyskoy Federatsiy 2004 goda [trad.: Eleições para Presidente da Federação Russa de 2004]. URL: <http://pr2004.cikrf.ru/> [último acesso: 25.03.2015].

<sup>55</sup> Khodorkovskiy foi solto em 2013 e hoje se encontra exilado na Suíça.

simples papel de manifestar a sua opinião em relação aos projetos de lei, em grande parte vindos diretamente do Kremlin ou do “partido do poder”, não logrando exercer influência significativa no processo de tomada de decisões. Os principais cargos administrativos e comitês da Duma ficaram nas mãos do Rússia Unida. Com essa correlação de forças favorável, o executivo conseguiu realizar uma série de reformas estruturais que possibilitaram a verticalização do sistema político – dentre elas, como será analisado adiante, a abolição das eleições para governador, assim como das eleições majoritárias para a câmara baixa (o sistema passou de misto para proporcional). Apesar de o premiê ter sido trocado três vezes (Mikhail Kasyanov, Mikhail Fradkov e Viktor Zubkov), não houve qualquer voto de desconfiança contra o Governo. O deputado do KPRF, Ivan Melnikov, criticou duramente a quarta legislatura:

Foi muito doloroso assistir ao longo desses quatro anos como os deputados do Rússia Unida, bloqueando qualquer discussão, com unanimidade aprovaram tudo o que foi enviado “de cima” pelo Governo e pela Administração da Presidência. [...] O povo, *de facto*, perdeu poder de influência no curso político. Foram canceladas as eleições para governador e para deputado pelos distritos uninominais. O sistema eleitoral da Duma Estatal passou por mudanças que nos permitem afirmar que o termo “eleito pelo povo” perdeu sentido completamente. [...] A Duma Estatal da quarta legislatura não pode ser chamada de parlamento. Essa Duma foi uma verdadeira assembleia de ricos proprietários e burocratas imitando o papel de deputados e descreditando o trabalho de representação dos eleitores.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Melnikov I.I. Gosudarstvennaya Duma chetvertogo sozyva – ne byla parlamentom [trad.: Em sua quarta legislatura a Duma Estatal não foi um parlamento] // KPRF (site oficial). Moscou: 16.11.2007. URL: <http://kprf.ru/dep/53079.html> [último acesso: 16.05.2014].

De 1.087 leis aprovadas pela câmara baixa, 1.076 foram assinadas (98,98%)<sup>57</sup>, índice recorde em comparação com as legislaturas anteriores, o que indica alto grau de controle da agenda legislativa pelo executivo.

As eleições para a **quinta legislatura da Duma Estatal (02/12/2007 – 26/12/2011)** foram duramente criticadas por observadores internacionais, afirmando que na Rússia o Estado e o “partido do poder” foram unificados, não deixando espaço para eleições livres e justas. Também acusaram os representantes do Rússia Unida de utilizarem a máquina administrativa a seu favor, de não dividirem igualmente o tempo de campanha nos meios de comunicação, de ameaçarem demitir servidores públicos que não votassem no partido e de diminuir a quantidade de observadores internacionais em comparação com as legislaturas anteriores<sup>58</sup>. A correlação de forças no parlamento não foi muito diferente da legislatura anterior, com a diferença de que o Rússia Unida (ER) não mais precisou incluir deputados eleitos por distritos majoritários em sua fração. O ER obteve 315 mandatos, seguido do Partido Comunista (57 mandatos), LDPR (40 mandatos) e Rússia Justa (38 mandatos) – o número efetivo de partidos atingiu sua marca histórica mínima, 1,92. Nas eleições presidenciais de março de 2008, Putin promoveu com sucesso o

---

<sup>57</sup> Duma Estatal (site oficial da câmara baixa). Statistika zakonodatelnogo protsesssa za chetvertiy sozyv [trad.: Estatística do processo legislativo na quarta legislatura]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=4> [último acesso: 17.05.2014].

<sup>58</sup> Korrespondent (portal). PASE i OBSE: Vybory v Gosdumu ne sootvetstvovali standartam Evropy [trad.: PACE e OECD: As eleições para a Duma Estatal não satisfizeram os padrões europeus]. 03.12.2007. URL: <http://korrespondent.net/world/russia/219152-pase-i-obse-vybory-v-gosdumu-ne-sootvetstvovali-standartam-evropy> [último acesso: 17.05.2014].

seu substituto<sup>59</sup> – Dmitri Medvedev –, que obteve 70,28%, a frente do líder do KPRF, Gennadiy Zyuganov (17,72%), e do LDPR, Vladimir Zhirinovski (9,35%).<sup>60</sup> Putin conseguiu diretamente passar sua popularidade para o “partido do poder”, ao liderar a lista proporcional nas eleições para a Duma.<sup>61</sup> O novo presidente, Medvedev, nomeou Putin chefe de Governo (premiê), inaugurando o período *tandem*.

Segundo Makarenko,

O monopólio da liderança do Rússia Unida no sistema político-partidário não é suficiente para garantir a sua força como partido predominante. O ER funciona como uma máquina eleitoral durante as campanhas e como máquina de aprovação dos projetos do executivo no período entre eleições. O partido satisfatoriamente exerceu o papel de mobilizador das elites nos últimos anos, mas graças à legitimidade do “centro” (Putin) e dos recursos a sua disposição, e não à popularidade dos líderes do próprio partido (que varia dependendo da região). Em outras palavras, essa mobilização exerce um papel mais técnico do que político.<sup>62</sup>

A quinta legislatura foi recordista em quantidade de leis aprovadas: ao todo 1.581 leis ordinárias e 27 complementares. De

---

<sup>59</sup> Assim como no Brasil, a legislação russa não permite três mandatos presidenciais consecutivos.

<sup>60</sup> TsIK (Comissão Central Eleitoral). Vybory Prezidenta Rossiyskoy Federatsiy 2008 goda [trad.: Eleições para Presidente da Federação Russa de 2008]. URL: <http://pr2008.cikrf.ru/> [último acesso: 30.03.2015].

<sup>61</sup> Assim como no Brasil, os votos excedentes à quantidade necessária para se eleger um deputado são transferidos para os demais candidatos da lista partidária. No caso russo, são transferidos de acordo com a posição estabelecida na lista fechada –os eleitores votam em partidos, não em candidatos.

<sup>62</sup> Makarenko, Boris. Postsovetskaya partiya vlasti “Edinaya Rossiya” v sravnitelnom kontekste [trad.: O partido do poder pós-soviético “Rússia Unida” em perspectiva comparada] // Polis (Politicheskiye issledovaniya). 2011. № 1 (121). P. 61.

1.608 leis, 1.605 foram assinadas pelo presidente (99,81%)<sup>63</sup>. Mais de 270 acordos e tratados internacionais foram ratificados.<sup>64</sup> A alta velocidade de aprovações refletiu a ausência de concorrência política no parlamento. Foram aprovadas importantes leis de combate à corrupção e pacotes econômicos em resposta à crise financeira de 2008. O mandato da Duma foi elevado para cinco anos e o do presidente para seis, a contar a partir das eleições seguintes. Nesse período o Kremlin endureceu sua posição geopolítica contra o Ocidente, evidenciada no discurso de Putin na Conferência de Munique em 2007 e na defesa dos interesses russos no “espaço pós-soviético” (a ex-URSS), com a guerra contra a Geórgia em 2008 e a retórica de combate às chamadas “revoluções coloridas”. O reavivamento desse antagonismo internacional fortaleceu o nacionalismo russo e o sentimento de renascimento do país como grande potência, o que trouxe importantes dividendos políticos para o Kremlin.

Assim como em 2007, as eleições para a **sexta legislatura da Duma (04/12/2011 – ...)** foram muito criticadas: falsificações eleitorais, comprovadas por gravações de cidadãos comuns, levaram a uma série de protestos pelas principais cidades do país. As manifestações foram severamente reprimidas – alguns líderes, inclusive, presos. O governo prometeu utilizar câmeras conectadas à internet em todas as seções eleitorais. Diferentemente da quarta e da quinta legislaturas, o “partido do poder” não obteve maioria constitucional, conquistando 237 mandatos. Atrás do Rússia Unida ficaram o KPRF (91 mandatos),

---

<sup>63</sup> Duma Estatal (site oficial da câmara baixa). Statistika zakonodatelnogo protsessu za pyatiy sozyv [trad.: Estatística do processo legislativo na quinta legislatura]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=5> [último acesso: 18.05.2014].

<sup>64</sup> Itar Tass (periódico). Gosduma v noveyshey istorii Rossii [trad.: A Duma Estatal na história contemporânea russa]. Moscou: 09.12.2013. URL: <http://itar-tass.com/info/820243> [Último acesso: 06.05.2014].

Rússia Justa (64 mandatos) e o LDPR (56 mandatos). Mais uma vez, os partidos liberais ficaram fora da câmara baixa. Nas eleições presidenciais de 2012, Vladimir Putin conseguiu se eleger para um terceiro mandato, com 63,60% dos votos, à frente de Gennadiy Zyuganov (KPRF), Mikhail Prokhorov (União das Forças de Direita), Vladimir Zhirinovskiy (LDPR) e Sergey Mironov (Rússia Justa)<sup>65</sup>. O número efetivo de partidos subiu de 1,92 para 2,80<sup>66</sup>, mas isso não implicou na elevação da competitividade no parlamento, uma vez que a maior parte das forças de oposição, apesar da retórica política, é leal ao presidente. Makarenko afirma que grandes partidos de oposição, como o LDPR e o Rússia Justa, na prática votam de maneira semelhante ao “partido do poder”.<sup>67</sup> A exceção é o Partido Comunista que, em alguns temas, vota contrariamente à posição do Kremlin. De 1.817 leis aprovadas pela Duma até o momento, 1.799 foram assinadas pelo presidente (99,01%).<sup>68</sup>

A sexta legislatura se dedicou a muitos projetos de caráter “draconiano”, que levaram ao aumento do controle estatal sobre a

---

<sup>65</sup> TsIK (Comissão Central Eleitoral). Predvaritelniye itogi golosovaniya na vyborakh prezidenta Rossiyskoy Federatsiy [trad.: resultados preliminares da votação para presidente da Federação Russa]. URL: [http://www.cikrf.ru/news/cec/2012/03/05/chyrov\\_1.html](http://www.cikrf.ru/news/cec/2012/03/05/chyrov_1.html) [último acesso: 19.05.2014].

<sup>66</sup> Gallagher, Michael. Election indices dataset. 2015. URL: [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ElSystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php) [último acesso: 15.05.2015].

<sup>67</sup> Makarenko, Boris. Rossiyskiy politicheskiy stroy: opyt neoinstitutsionalnogo analiza [trad.: O sistema político russo: experiência da análise neoinstitucional] // Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnie otnosheniya. Moscou, 2007 №2. – p. 32-42.

<sup>68</sup> Duma Estatal (site oficial da câmara baixa). Statistika zakonodatelnogo protsesssa za shestoy sozyv [trad.: Estatística do processo legislativo na sexta legislatura]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=7> [último acesso: 11.01.2016].

sociedade civil.<sup>69</sup> Dentre esses atos normativos, é possível mencionar o aumento da multa por participação em protestos não sancionados,<sup>70</sup> proibição do fumo em locais públicos, proibição do uso de palavrões em meios de comunicação de massa, lei dos “agentes estrangeiros” (que restringiu o recebimento de recursos estrangeiros por ONGs), lei de proteção à criança contra informações prejudiciais a sua saúde e desenvolvimento, proibição da adoção de crianças russas por cidadãos norte-americanos, dentre outras. As tensões com o Ocidente, devido à crise da Ucrânia, à adesão da Crimeia à Federação Russa e o conflito na Síria levaram à concentração da agenda política russa em questões geopolíticas, como a guerra de informação, segurança nacional e o combate às revoluções coloridas. O Kremlin soube com sucesso utilizar o nacionalismo para reverter a possível queda na popularidade de Putin, diante da crise econômica pela qual o país vem passando desde a crescente queda do preço do petróleo e da imposição de sanções pelo Ocidente.

## 2.2. O sistema eleitoral da Duma Estatal

As regras e procedimentos das eleições para a câmara baixa passaram por importantes reformas. De 1993 a 2003, a Duma utilizou o sistema misto não vinculado, ou seja, parte dos deputados (225) era eleita por meio de listas nacionais proporcionais fechadas,<sup>71</sup> e parte (225) por distritos majoritários

---

<sup>69</sup> Lenta (portal). *Mozhno li na samom dele schitat nyneshnyuyu Gosdumu “vzbesivshimsya printerom”* [trad.: Seria possível considerar a atual legislatura da Duma Estatal uma “impressora enfurecida”. 22.03.2013 URL: <http://lenta.ru/articles/2013/03/22/printer/> [último acesso: 19.05.2014].

<sup>70</sup> Na Rússia protestos podem ser realizados somente com a aprovação das autoridades locais, que acordam um local e horário para o evento.

<sup>71</sup> Cada partido elabora uma lista federal única, que se subdivide proporcionalmente em regiões. Essa lista é votada em todas as regiões.

uninominais,<sup>72</sup> o que dava espaço para as elites locais promoverem os seus representantes e exercerem maior influência no nível federal.<sup>73</sup> A eleição por distritos majoritários melhora o desempenho eleitoral de candidatos independentes ou de pequenos partidos não representados na Duma, além de permitir uma maior proximidade entre os eleitores e os seus respectivos representantes. Por outro lado, ela pode contribuir para elevado nível de descentralização, o que causa receios das autoridades centrais em países com grande território e movimentos separatistas, como a Rússia.

Em 2004-2005, no âmbito das reformas centralizadoras e da construção do sistema vertical de poder, o Kremlin promoveu a abolição do sistema misto em favor do sistema proporcional, a valer a partir das eleições de 2007. Alegou-se que os deputados eleitos pelo sistema majoritário são levados a se concentrar somente nos problemas de seus distritos, ignorando questões de interesse nacional. Além disso, eles supostamente são mais submissos aos interesses dos empresários locais, que lhes prestam apoio financeiro durante suas campanhas. O sistema proporcional, por sua vez, permite maior controle do centro sobre a periferia, uma vez que os líderes partidários, situados em Moscou, exercem grande poder de influência sobre a formação e ordenação das listas proporcionais federais. Diferentemente do Brasil, onde o sistema proporcional permite que os eleitores votem em candidatos específicos (lista aberta), na Rússia só é possível votar em partidos (lista fechada). Vale destacar que a introdução do sistema proporcional nas assembleias legislativas regionais (ao menos 50% dos mandatos) contribuiu para

---

<sup>72</sup> Cada região é dividida em determinados distritos. Ao todo há 225 distritos.

<sup>73</sup> Os eleitores marcavam duas cédulas: na proporcional o partido de sua preferência e na majoritária o candidato de seu distrito. A proporcional favorece os partidos com grande quantidade de eleitores, enquanto que a majoritária favorece os que possuem maior aceitação em grandes territórios (com muitos distritos), ainda que pouco povoados.

penetração dos partidos federais nas regiões. Nos anos 1990 a institucionalização partidária era muito baixa nessas assembleias – diversos deputados regionais e governadores não eram filiados a nenhum partido, o que tornava as elites locais mais independentes do “centro”. A difusão do Rússia Unida nos entes da federação possibilitou um maior grau de coesão e “nacionalização” das elites.

Uma prática crescente, comum na sexta Duma, foi a chamada “locomotiva eleitoral”, na qual burocratas e líderes regionais populares, como governadores, encabeçam as listas fechadas proporcionais a fim de angariar mais votos para seus partidos e, com isso, eleger mais deputados. Após as eleições, tais líderes renunciam ao mandato e mantêm seus cargos, permitindo que candidatos menos populares ou, até mesmo desconhecidos, sejam eleitos com os seus votos.<sup>74</sup> Como exemplo, pode-se citar a candidatura do vice premiê, Igor Shuvalov,<sup>75</sup> e do governador do *oblast* de Tomsk, Viktor Kress. Tal prática prejudica significativamente o controle dos eleitores sobre seus candidatos e leva ao surgimento de outro fenômeno político: a presença de “varyaguis” (“invasores”) nas listas de cada região (subdivisões da lista federal), ou seja, candidatos próximos às lideranças partidárias nacionais e que não têm qualquer ligação com a região que representam, são incluídos pelos partidos em suas listas federais.

Em 2011, dentro das reformas “liberalizantes” de Dmitri Medvedev, foi aprovado o retorno do sistema misto para as eleições de 2016. Na opinião de Putintsev e Kapitanova,<sup>76</sup> essa é

---

<sup>74</sup> Já houve denúncias de corrupção envolvendo a venda de posições nas listas partidárias.

<sup>75</sup> Lenta (portal). Igor Shuvalov otkazalsya ot deputastkogo mandata [Igor Shuvalov abriu mão do mandato de deputado]. 13.12.2011. URL: <http://lenta.ru/news/2011/12/13/mandaty/> [último acesso: 19.05.2014].

<sup>76</sup> Putintsev I. Komu vygodna reforma izbiratelnoy sistemy? Rossiya navsegda [Para quem é vantajosa a reforma do sistema eleitoral? Rússia

mais uma evidência de que na Rússia contemporânea as regras do jogo mudam em benefício do “partido do poder”. As reformas de 2004 fortaleceram sua posição eleitoral, devido à alta popularidade de Vladimir Putin, ainda mais que ele mesmo encabeçou a lista federal do partido nas eleições de 2007. No entanto, a queda da popularidade do partido ficou evidente nas últimas eleições e o retorno das eleições majoritárias no sistema misto mostrou-se uma atrativa estratégia para manter a maioria na Duma e nas assembleias legislativas regionais.<sup>77</sup> Ainda em 2011, sob os auspícios do Kremlin, foi criado o movimento “Frente do Povo de Toda a Rússia” (ONF), permitindo que personalidades independentes e próximas ao governo se candidatassem pela lista do Rússia Unida sem a necessidade de ingressar diretamente no partido. Considerando que o “partido do poder” aumentou sua influência nas regiões, especialmente após a abolição da eleição de governadores em favor de sua nomeação pelo presidente, pode-se supor que a vitória nos distritos regionais consiga compensar a queda nas listas proporcionais federais. Mesmo assim, o Kremlin deu um passo arriscado, já que o sistema majoritário dificulta o controle das lideranças partidárias nacionais sobre os candidatos regionais.

O cientista político Aleksandr Kynev considera que o rápido crescimento no número de partidos, após o abrandamento da legislação em 2011, levou o Kremlin a desenvolver alternativas para dificultar eventuais ganhos eleitorais da chamada “oposição sistêmica”. Nesse sentido, a exigência do recolhimento de

---

para sempre] // Kapitonova A. 25.02.2014. URL: <http://rusrand.ru/actuals/komu-vygodna-reforma-izbiratelnoj-sistemy> [último acesso: 05.05.2014].

<sup>77</sup> Kynev, Aleksandr. Aleksandr Kynev analiziruet prezidentskiy zakon o vyborakh deputatov Gosudarstvennoy dumy [Alexandr Kynev analisa a lei presidencial das eleições para deputado da Duma Estatal] // Portal Gazeta.ru. 04.03.2013. URL: [http://www.gazeta.ru/comments/2013/03/03\\_x\\_4997189.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2013/03/03_x_4997189.shtml) [último acesso: 11.01.2016].

assinaturas para participar das eleições tornou-se um importante recurso administrativo nas mãos do partido governista, uma vez que as assinaturas da oposição podem ser invalidadas sob a alegação de repetição, erros ou inconformidade de dados. Lideranças de oposição acusam o governo de sabotar as listas, além de abusar no processo verificação das assinaturas, por meio da Comissão Eleitoral. De 1993 a 2003 eram necessárias assinaturas de pelo menos 1% do eleitorado de cada distrito para candidatos independentes participarem nas eleições majoritárias – para algumas eleições regionais, 2%. Com a volta das eleições majoritárias em 2012, o mínimo introduzido para candidatos independentes foi 0,5%. Kynev lembra que nesse mesmo ano, nas eleições para as assembleias legislativas regionais, 4% dos candidatos lançados por partidos tiveram o registro negado, enquanto que o percentual para candidatos independentes foi de 40%.<sup>78</sup> Em 2013 esse número subiu para 9,77% para candidatos partidários, e 58,5% para independentes. No momento, dentre outras barreiras, discute-se a assinatura mínima de 3% do eleitorado distrital, sendo que nas regiões com menos de cem mil habitantes seria exigido um mínimo de 30 mil – 10% do eleitorado, quantidade extremamente difícil de se obter.

### **2.3. O sistema partidário e suas principais reformas**

O sistema partidário, em conjunto com o sistema eleitoral, condiciona o desenvolvimento do sistema político como um todo, determinando quem pode participar do jogo político e exercer o papel de *veto-player*. O desenvolvimento do sistema partidário russo seguiu o mesmo padrão que o eleitoral: foram realizadas

---

<sup>78</sup> Kynev, Aleksandr. Duma-2016: khudshiy zakon o vyborakh za 25 let [Duma-2016: a pior lei eleitoral dos últimos 25 anos]. 10.02.2014. URL: <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/250629-duma-2016-khudshii-zakon-o-vyborakh-za-25-let> [último acesso: 11.01.2016].

reformas substanciais favoráveis à predominância de partidos governistas no parlamento.

O multipartidarismo na Rússia tornou-se possível somente em 1990, quando foi revogado o sexto artigo da Constituição soviética de 1977, relacionado ao monopólio do Partido Comunista na tomada de decisões políticas. Com a aprovação da lei de “organizações sociais” de 1990,<sup>79</sup> partidos começaram a se registrar – o principal critério era a existência de, no mínimo, cinco mil membros. Nesse momento era possível criar tanto partidos federais, quanto regionais.

Em 2001, já no governo Putin, iniciou-se o processo de endurecimento da legislação partidária. Com a aprovação da lei federal dos partidos políticos,<sup>80</sup> o número mínimo de membros para registrar um partido subiu para 10 mil, distribuídos por mais da metade dos entes da federação (com não menos de 100 membros em cada um). A quantidade de regiões sofreu algumas alterações ao longo dos anos, mas sempre superou a quantidade de 80 entes federados, o que dificulta significativamente o processo de registro. Com o objetivo de enfraquecer as elites regionais e os movimentos “centrífguos”, foram proibidos os partidos regionais e inter-regionais, contribuindo para a mencionada difusão dos partidos nacionais – especialmente do “partido do poder” – nas assembleias legislativas dos entes federados.

Em 2004 o número mínimo de membros exigidos no registro subiu para 50 mil, distribuídos por mais da metade do total de regiões (com não menos de 500 membros em cada uma). A cláusula de barreira para a Duma subiu de 5% para 7%, ou seja, partidos que obtivessem menos de 7% dos votos nas eleições não seriam admitidos no parlamento. Em 2009, as exigências diminuíram ligeiramente – o número mínimo de membros caiu para 45 mil, com não menos de 400 membros em mais da metade

---

<sup>79</sup> Lei da URSS Nº 1.708-1 de 09.10.1990 sobre “organizações sociais”.

<sup>80</sup> Lei Federal Nº 95 de 11.06.2001 sobre “partidos políticos”.

dos entes federados. Nesse mesmo período, o Partido Republicano da Rússia (RPR), que teve o registro cassado após o endurecimento da legislação, abriu um processo contra o Estado russo na Corte Europeia de Direitos Humanos. Em 2011 a corte declarou a ilegalidade da cassação do RPR, afirmando que a legislação partidária russa não satisfaz os padrões europeus. No site da Procuradoria Geral da Federação Russa foi publicada a seguinte resolução:

A Corte Europeia ressaltou que barreiras mínimas para os partidos políticos existem em uma série de estados-membros do Conselho da Europa, no entanto, as barreiras existentes na Rússia são as mais altas de toda a Europa. A legislação nacional, que estabeleceu essas exigências, foi frequentemente alterada nos últimos anos. Levando em consideração a prática internacional, podem-se considerar tais alterações uma tentativa de manipulação da legislação eleitoral em benefício do partido governista.<sup>81</sup>

No âmbito das reformas liberalizantes de Dmitri Medvedev, em 2011 foi acatada a decisão da Corte Europeia e aprovada uma série de reformas: o RPR foi registrado, a cláusula de barreiras reduzida para 5% e o número mínimo de membros para se registrar um partido foi drasticamente reduzido para 500. A oposição sistêmica teme que tal redução possa levar ao surgimento de inúmeros partidos “clones” e “spoilers”, ou seja, partidos com ideologia semelhante aos já existentes, e cujo objetivo é conquistar os eleitores destes, fragmentando e diminuindo ainda mais a representatividade da oposição no parlamento. O cientista político Aleksey Makarkin afirma que na

---

<sup>81</sup> Procuradoria Geral da Federação Russa (site oficial). Informatsia po delu “Respublikanskaya partiya Rossiya protiv Rossiya” [trad.: Informação sobre o processo “Partido Republicano da Rússia contra a Rússia”. Moscou, 20.02.2012. URL: <http://genproc.gov.ru/documents/espch/document-75028/> [último acesso: 05.05.2014].

Rússia contemporânea existem dois tipos de partido: os *spoilers*, que “roubam” os votos do Partido Comunista (KPRF), e os *pomoshniki* (“ajudantes”), que apoiam o Kremlin quando necessário.<sup>82</sup>

Na opinião de Boris Makarenko, a excessiva centralização partidária e a baixa institucionalização dos partidos políticos dificulta o desenvolvimento dos institutos democráticos na Rússia:

Todos os partidos, com exceção do KPRF, possuem pouco vínculo com seus próprios eleitores. Suas estruturas regionais e locais são fracas e exercem um papel insignificante na vida partidária, que, em primeiro lugar, depende da capacidade de persuasão da “mensagem” enviada pelas lideranças nacionais do partido. A estagnação do sistema partidário é um dos principais fatores que limitam o pluralismo político, dificultam a consolidação de mecanismos de sucessão nos cargos políticos mais altos e não permitem o desenvolvimento do discurso democrático sobre os rumos de desenvolvimento do país.<sup>83</sup>

Por fim, é interessante observar que a lei de 2001 não impactou imediatamente a quantidade de partidos políticos, mas sim as reformas posteriores. Kynev menciona que em 2004 a quantidade de partidos chegou a 46, depois caiu sucessivamente para 36, 19, 15, 11 e 7.<sup>84</sup> Após a facilitação do registro de partidos

---

<sup>82</sup> Makarkin, Aleksey. Regionalniye vybory – upravlyaemiy plyuralizm [trad.: Eleições regionais – pluralismo controlado]. Moscou, 15.08.2013. URL:

[http://www.ryzkov.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33751:2013-08-15-02-37-37&catid=11:2011-12-26-10-30-14&Itemid=6](http://www.ryzkov.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=33751:2013-08-15-02-37-37&catid=11:2011-12-26-10-30-14&Itemid=6) [último acesso: 06.05.2014].

<sup>83</sup> Makarenko, Boris. Demokraticheskiy tranzit v Rossiy [trad.: A transição democrática na Rússia] // Mirovaya ekonomika i mezhdunarodniye otnosheniya. Moscou, 2004. - №11. P.17.

<sup>84</sup> Kynev, Aleksandr. Duma-2016: khudshiy zakon o vyborakh za 25 let [Duma-2016: a pior lei eleitoral dos últimos 25 anos]. 10.02.2014. URL: <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/250629-duma-2016-khudshii-zakon-o-vyborakh-za-25-let> [último acesso: 11.01.2016].

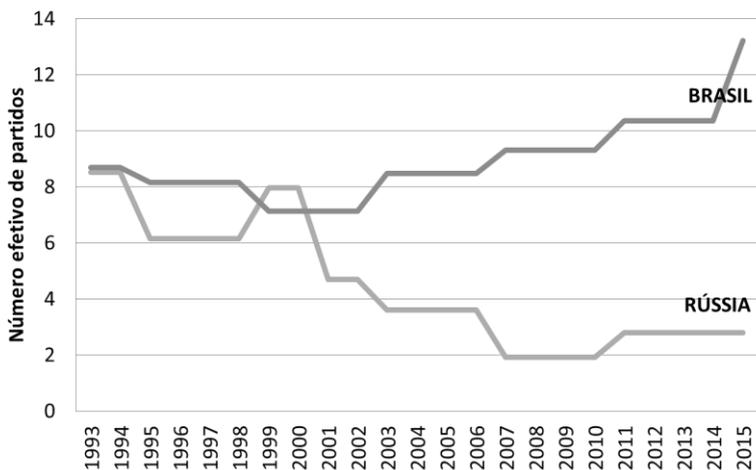
em 2011, o número subiu para 77 – isso não significa que esses partidos terão sucesso eleitoral. As próximas eleições para a Duma serão realizadas no final de 2016. Como foi mencionado, atualmente somente quatro partidos estão representados na câmara baixa – praticamente todos marcados pela liderança carismática de seus presidentes: o “partido do poder”, Rússia Unida, de Putin e Medvedev, o comunista KPRF de Gennadiy Zyuganov, o LDPR do polêmico nacionalista Vladimir Zhirinovskiy e o partido de centro-esquerda (relativamente próximo ao Kremlin) Rússia Justa, de Sergey Mironov. À parte o ER, todos pertencem à “oposição sistêmica”, apoiando projetos que restringem a representatividade de novos partidos e forças políticas. Partidos liberais, como o Yabloko, possuem alguma representatividade somente nas eleições regionais e locais. A difusão de ideais liberais se restringe a algumas parcelas de classes médias nos grandes centros urbanos. O sentimento de renascimento da Rússia como potência, a nostalgia da URSS, principalmente por parte do eleitorado mais velho, e os últimos atritos da Rússia com o Ocidente, favorecem o sucesso eleitoral de partidos que defendem a presença de um estado forte e paternalista.

## **2.4. As legislaturas da Duma Estatal em perspectiva comparada**

Os fatos históricos relatados acima e as reformas realizadas no sistema eleitoral e partidário evidenciam a diminuição da concorrência política e da representatividade partidária no sistema russo. Fatores como crescimento econômico, alta popularidade do presidente, ausência de rígida divisão de poderes na Constituição e de *veto players* institucionais facilitaram a realização de reformas em benefício do executivo e, conseqüentemente, a drástica redução no número efetivo de

partidos representados na câmara baixa. A tabela 1 compara as alterações nesse número no Brasil e na Rússia.

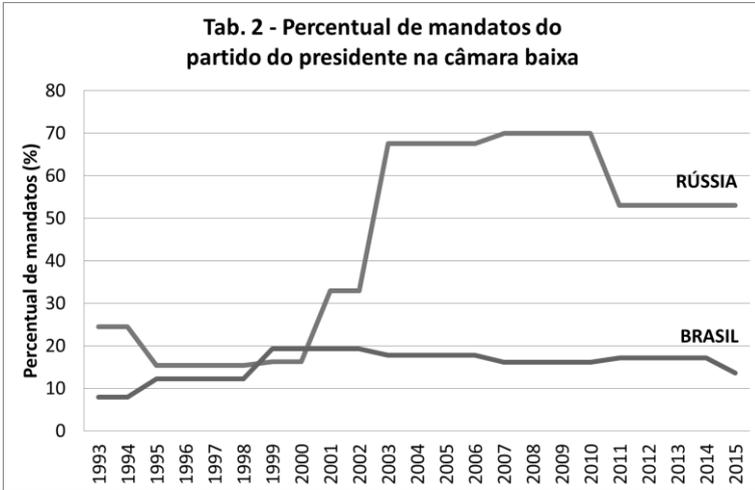
**Tab.1 - Evolução do sistema partidário no Brasil e na Rússia**



Apesar de inicialmente Brasil e Rússia terem apresentado um grande número efetivo de partidos, o sistema brasileiro possui uma série de mecanismos institucionais que contribuem para a fragmentação partidária: não há cláusula de barreira nas eleições para a Câmara dos Deputados; parte da legislação eleitoral – inclusive as regras para as eleições parlamentares – e partidária está consolidada na Constituição federal, o que dificulta a realização de reformas estruturais sem alto grau de consensualismo; as eleições se baseiam no sistema proporcional de lista aberta, ou seja, os eleitores podem votar no candidato de sua preferência, em vez do partido, conferindo maior autonomia aos deputados frente às lideranças partidárias nacionais. Enfim, há uma série de *veto players* que retardam a tomada de decisões e

incentivam o recurso a práticas clientelistas, mas que ao mesmo tempo criam condições para um maior grau de pluralismo e consensualismo político, garantindo maior simetria na divisão de poderes.

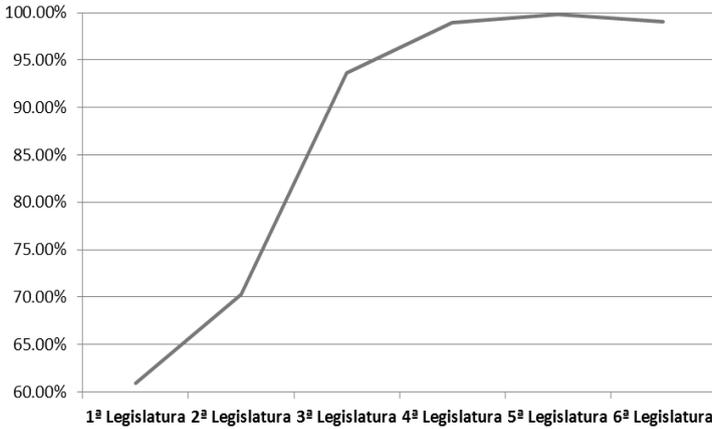
Na tabela 2 podemos observar como a alta popularidade do presidente contribuiu para o sucesso eleitoral de seu partido na Rússia, ao mesmo tempo em que no Brasil influenciou de maneira muito limitada. No Brasil, entre as causas principais desse fenômeno estão o alto grau de regionalização da política nacional e o baixo nível de institucionalização partidária, já que a lista aberta favorece a figura dos candidatos em detrimento dos partidos. A alta fragmentação partidária coage o executivo a formar grandes coalizões partidárias para garantir a governabilidade – é o chamado “presidencialismo de coalizão”. Na Rússia o presidente conseguiu transferir sua popularidade diretamente para o partido, ainda que oficialmente não fosse filiado a ele. O uso dos recursos administrativos contribuiu para esses resultados, mas de longe não foi o único fator. A dominância do “partido do poder” no cenário político torna desnecessária a existência de coalizões – não há divisões de ministérios e demais cargos públicos entre os partidos.



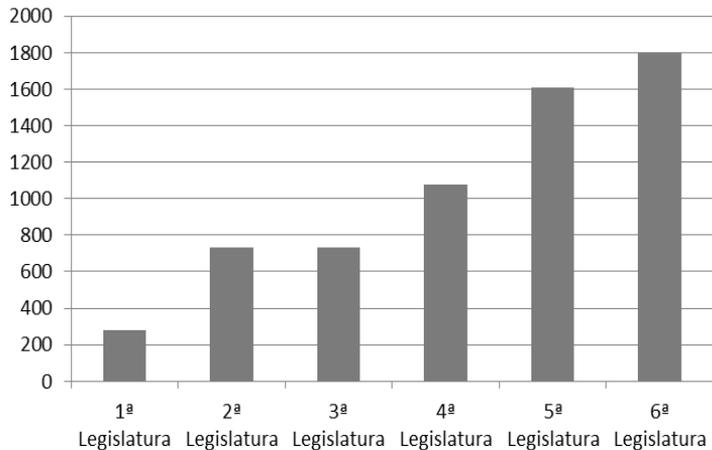
As duas tabelas a seguir evidenciam os resultados da construção do sistema vertical de poder e a conseqüente diminuição da concorrência política. O controle do executivo sobre o legislativo pode ser observado no crescente grau de concordância entre os dois – a relação entre leis aprovadas pela Duma e leis assinadas pelo presidente (tab.3) – e no drástico crescimento da quantidade de leis aprovadas em cada legislatura (tab.4), especialmente após a consolidação do “partido do poder”.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> A baixíssima quantidade de leis promulgadas na primeira legislatura deve-se, em parte, ao fato de que ela foi eleita para um mandato (tampão) de apenas dois anos.

**Tab.3 - Percentual de leis assinadas pelo Presidente sobre o total de leis aprovadas pela Duma Estatal**



**Tab. 4 - Quantidade de leis promulgadas na Duma Estatal**



A terceira parte mostrará como a dinâmica das relações executivo-legislativo e as reformas eleitorais e partidárias influenciaram nas relações centro-regiões, parte integrante do “sistema vertical de poder”.

### **3. As relações centro-regiões: do federalismo assimétrico de Yelstin à centralização de Putin**

A divisão de poderes e competências entre os diferentes níveis de governo é um dos principais elementos de garantia do pluralismo no sistema político, especialmente em estados com grande território e diversidade cultural, linguística e religiosa. Países com essas características costumam garantir a representatividade étnica ou territorial em seus órgãos centrais, como, por exemplo, com a criação de uma câmara alta (senado). Frequentemente, os sistemas federativos conferem igualdade territorial na representação das regiões, ou seja, todos os entes da federação possuem a mesma quantidade de representantes, independentemente do tamanho de suas populações (alto grau de *demos-constraining*)<sup>86</sup> – as regiões exercem o papel de *veto players* na política federal. Diversos fatores podem ser utilizados para analisar as relações entre o centro administrativo e as regiões, tais como o grau de autonomia para criação de impostos, distribuição de recursos do orçamento federal, procedimentos para a eleição dos representantes e órgãos regionais, divisão de competências constitucionais, dentre outros.

Como será analisado em detalhes, nos anos 1990 não apenas as relações entre o executivo e o legislativo foram conflituosas,

---

<sup>86</sup> Quanto maior a desproporcionalidade entre a população da região e a sua representação no parlamento, maior é o grau de *demos-constraining* do sistema federativo, ou seja, a representação territorial da câmara alta tende a limitar a representação populacional da câmara baixa.

como também as relações entre o governo federal (centro) e as regiões. A dissolução da URSS e a falta de recursos econômicos do centro deram ímpeto a movimentos centrífugos na periferia, que colocaram em xeque a própria integração do Estado russo. Somente a estabilização da economia nos anos 2000 e o fortalecimento do Estado possibilitaram a eliminação dessa ameaça. Neste capítulo serão apresentados os principais fatos históricos e reformas administrativas que marcaram as relações federativas na Rússia pós-soviética, além de uma análise comparada entre essas relações nesse país e no Brasil. Para tanto, foram delimitados cinco períodos: 1) Tendências centrífugas e a construção do federalismo assimétrico (1990-1994); 2) A política federal dos governadores e o conflito jurídico (1995-1999); 3) Centralização do poder (2000-2004); 4) Consolidação da centralização (2005-2011); 5) Tendências de liberalização nas relações (2012-2015).

### **3.1. Tendências centrífugas e a construção do federalismo assimétrico (1990-1994)**

Com o enfraquecimento do Estado russo no período de desintegração da URSS, muitas regiões russas, especialmente as repúblicas étnicas, passaram a demandar maior autonomia e, em alguns casos, a independência. Cedendo aos governadores e elites regionais, Yeltsin pronunciou sua famosa frase “peguem tanta soberania, quanto puderem engolir”.<sup>87</sup> Diversas regiões passaram a promulgar declarações unilaterais de autonomia – por esse

---

<sup>87</sup> Kommersant. “My deystvitelno proglotili svoy suverenitet”. V Kazani vspomnili, kak podpisivali perviy dogovor s Moskvoy [trad.: “Nós realmente engolimos nossa soberania” - Em Kazan lembrou-se como foi assinado o primeiro tratado com Moscou]. 15.02.2014. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2409454> [último acesso: 05.02.2015].

motivo, o período ficou conhecido como o “desfile das soberanias”.<sup>88</sup>

As tensões entre o executivo e o legislativo agravaram ainda mais essa situação. Respondendo à insubordinação das autoridades chechenas, em novembro de 1991 Yeltsin promulgou um decreto presidencial estabelecendo um regime de emergência na República da Checheno-Inguchétia.<sup>89</sup> No entanto, o Soviete Supremo, cujos mandatos pertenciam majoritariamente aos opositores de Yeltsin, derrubou o decreto, levando a instabilidade para a beira de uma guerra separatista.

Em março de 1992, numa tentativa de apaziguar os ânimos centrífugos, foi assinado o Tratado da Federação entre o governo central e as regiões – com exceção das repúblicas da Checheno-Inguchétia e do Tatarstão. Tal documento definiu uma nova delimitação das competências entre os níveis de governo e estabeleceu a criação de uma câmara alta para representar os entes federados no parlamento. O tratado acabou por implementar as bases da futura incerteza jurídica nas relações federativas, ainda que a Constituição de 1993 viesse a ter preponderância sobre ele.

Temendo a propagação de conflitos separatistas, o Kremlin passou a fazer importantes concessões às elites das regiões mais ricas em recursos (principalmente petróleo) por meio da assinatura de tratados bilaterais. O marco emblemático dessa prática, que estabeleceu as bases do chamado “federalismo assimétrico”, foi a assinatura do tratado entre a Federação Russa e a República do Tatarstão em 1994, transferindo muitas competências federais a essa região. Apenas após a assinatura do

---

<sup>88</sup> “Desfile das soberanias” - do russo “parad suverenitetov”. O período inclui tanto as declarações de autonomia das repúblicas soviéticas, quanto das regiões internas da própria Rússia.

<sup>89</sup> Decreto do Presidente da República Socialista Federativa Soviética da Rússia Nº 178 de 07.11.1991 sobre o “estabelecimento do regime de emergência na República da Chechênia-Inguchétia”.

tratado, a república elegeu seus representantes para a Duma Estatal. Posteriormente, foram estabelecidos acordos com outros entes federados, como as repúblicas do Bascortostão e da Iacútia. Até 1998 foram assinados, ao todo, 42 tratados bilaterais, incorporando 46 regiões.<sup>90 91</sup> Vale destacar que o poder legislativo pouco participou da delimitação das competências entre os níveis de governo, uma vez que os tratados bilaterais não foram ratificados pelo parlamento. Além disso, cada tratado estabeleceu um determinado nível de autonomia – parte considerável pouco alterou as relações com o centro. Umnova descreve quatro tipos de relações centro-regiões, características do federalismo assimétrico russo: 1) Internacionais (como no caso da Chechênia, *de facto* independente); 2) Confederativas (como os exemplos do Tatarstão e do Bascortostão; 3) Federativas com resquícios, simultaneamente, de confederação e unitarismo (regiões superavitárias, contribuintes ao orçamento federal, e outras repúblicas); 4) Federativas com resquícios de unitarismo (regiões deficitárias, que dependem de transferências federais).<sup>92</sup>

É interessante observar que a formação do federalismo “acordado” e assimétrico fere o artigo quinto da Constituição de 1993, segundo o qual todos os entes federados são iguais perante a lei. Diante da falta de clareza jurídica, muitas regiões acabaram por estabelecer os seus próprios regimes e sistemas políticos. Em algumas, as elites acordaram a formação de um sistema próximo ao parlamentarismo, no qual a assembleia regional teria o poder de, por exemplo, confirmar a nomeação de ministros e assinar leis. Contudo, de acordo com Vladimir Gelman, as leis federais adotadas entre 1993 e 1996 tornaram os sistemas mistos

---

<sup>90</sup> Pouco mais da metade de todos os entes federados.

<sup>91</sup> Ross, Cameron. *Federalism and Democratization in Post-Communist Russia*. Manchester, GBR: Manchester University Press, 2003. p.110.

<sup>92</sup> Umnova A. *Konstitutsionniye osnovy sovremennogo Rossiyskogo federalizma* [trad.: As bases constitucionais do federalismo russo contemporâneo]. Moscou, 1998.

regionais presidencialistas.<sup>93</sup> Em muitos casos, as estruturas regionais de poder eram determinadas não pela legislação nacional, mas pelo equilíbrio de forças entre as elites locais.

Em 1991 Yeltsin promulgou um decreto que lhe permitiu nomear e demitir governadores e dissolver assembleias legislativas regionais.<sup>94</sup> <sup>95</sup> Posteriormente, o Soviete Supremo aprovou uma lei dando maiores poderes ao legislativo das regiões, como participar da nomeação de governadores e de outras autoridades do executivo regional. Por meio de decretos presidenciais essas competências foram abolidas e o Soviete Supremo, em resposta, tentou retirar de Yeltsin o poder de nomear governadores e representantes nas regiões. Com a promulgação da Constituição de 1993, o presidente perdeu o direito de dissolver as assembleias regionais, salvo em casos de infração legal ou constitucional. A ausência de regras para a eleição e formação do executivo e legislativo regional na Carta Magna viria a facilitar futuras alterações da legislação em benefício do Kremlin. O mesmo ocorreu com o então recém-criado Conselho da Federação: os primeiros senadores foram eleitos, em vez de nomeados, o que o levou a exercer um papel oposicionista, semelhante ao da Duma. Nas próximas legislaturas, ele passaria por frequentes mudanças.

Pesquisas realizadas por Treisman comprovaram que, diante da carência de recursos econômicos, o Kremlin tomou a decisão

---

<sup>93</sup> Gelman V. Y. Regionalnaya vlast v sovremennoy Rossii: instituty, rezhimy i praktiki [O poder regional na Rússia contemporânea: institutos, regimes e prática] // Polis. Politicheskiye issledovaniya. 1998.

<sup>94</sup> Decreto do Presidente da República Socialista Federativa Soviética da Rússia (RSFSR) № 134 de 30.09.1991. sobre “algumas questões da atividade dos órgãos do poder executivo da RSFSR”.

<sup>95</sup> Em 1993, após a autoproclamação da “República do Ural”, Yeltsin dissolveu a Assembleia do *oblast* de Sverdlovsk. Ivanov, Vitaliy. Putinskiy federalizm. Tsentralizatorskiye reformy v Rossii v 2000-2008 godakh [O federalismo putiniano. Reformas centralizadoras na Rússia de 2000 a 2008]. Moscou, 2008. P.95.

de apoiar as regiões que nas eleições de 1991 e 1993 manifestaram maior descontentamento com o governo.<sup>96</sup> A falta de apoio aos partidos governistas “Nash Dom – Rossiya” e “Vybor Rossiy” em determinadas regiões está relacionada, parcialmente, aos baixos indicadores econômicos observados nestas. Portanto, a estratégia de apoiar as regiões mais pobres respondeu tanto a questões ideológicas, quanto clientelistas – a “compra” de oponentes.<sup>97</sup>

Os maiores ganhadores nas relações centro-regiões deste período foram as repúblicas do Tatarstão e do Bascortostão, ricas em recursos energéticos e com fortes demandas autonomistas. Além de transferências federais, ambas lograram maior autonomia no manejo de seus recursos e dos ingressos fiscais em seus territórios. A guerra da Chechênia terminou por aumentar significativamente o poder de barganha das regiões com parcelas consideráveis da população de etnia não russa.

### **3.2. A política federal dos governadores e o conflito jurídico (1995-1999)**

Após o período de relações mais tensas do presidente com o legislativo e as elites de algumas regiões, as tensões diminuíram consideravelmente. As partes do conflito demonstraram interesse em encontrar um consenso. Yeltsin concordou com a realização de eleições diretas para governador em 1995 e 1996 e, em troca, contou com o apoio de muitos chefes do executivo regional nas eleições presidenciais de 1996. Também promoveu a alteração

---

<sup>96</sup> Treisman D. The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia, *British Journal of Political Science*, vol. 26, N 3, 1996. P. 299–335.

<sup>97</sup> Vale destacar que em 1994, com o intuito de se estabelecer critérios objetivos para as transferências orçamentárias e a uniformização dos orçamentos regionais, foi criado o Fundo de Apoio Financeiro aos membros da Federação Russa, análogo (com ressalvas) ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) no Brasil.

dos procedimentos para a formação do Conselho da Federação, temendo que a realização de eleições fosse fortalecer a oposição.<sup>98</sup> De acordo com as novas regras, um dos dois representantes regionais seria diretamente o governador, enquanto o segundo – o presidente da Assembleia legislativa regional. Isso tornou a câmara alta um poderoso instrumento de influência das elites regionais na política federal. Segundo Vitaliy Ivanov, os representantes do Conselho utilizaram seus poderes como recurso de barganha nas relações com o presidente.

Se em sua primeira legislatura o Conselho da Federação não foi uma “câmara das regiões”, na segunda essa função acabou hipertrofiada. Ele se tornou uma verdadeira “câmara de coronéis regionais” [...]. De 1996 a 1998 os “senadores-governadores” barraram, com frequência, leis populistas aprovadas pela Duma, medidas que gerariam custos elevados e atos que não agradassem ao presidente.<sup>99</sup>

Muitos projetos prejudiciais aos interesses das regiões, mas aprovados pela Duma Estatal, foram recusados pelo Conselho da Federação. A lei dos “princípios da organização dos órgãos dos poderes executivo e legislativo regionais” foi recusada três vezes. A Duma derrubou o veto dos senadores, mas Yeltsin se recusou a assiná-la. O projeto foi aprovado somente na sexta tentativa. Esse papel de filtro para o Kremlin, diante da câmara baixa opositora, não significa que as relações com os senadores foram positivas o tempo todo: em 1998 e 1999 os governadores participaram ativamente da tentativa de impeachment de Yeltsin. Membros do Conselho e uma série de parlamentos regionais emitiram cartas e resoluções demandando a sua destituição.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Na constituição foi estabelecido que somente a primeira legislatura seria diretamente eleita.

<sup>99</sup> Ivanov, Vitaliy. Putinskiy federalizm. Tsentralizatorskiye reformy v Rossiy v 2000-2008 godakh [O federalismo putiniano. Reformas centralizadoras na Rússia de 2000 a 2008]. Moscou, 2008. P 76

<sup>100</sup> Idem Ivanov, Vitaliy. P 77

O conflito jurídico continuou – a escolha do embasamento legal (Constituição, Tratado Federativo, tratados bilaterais, constituições das repúblicas, ordenamento de outras regiões, leis federais ou regionais) baseava-se mais em critérios políticos que constitucionais. De acordo com Ross, a constituição de 19 repúblicas (dentre um total de 21) infringia a Constituição Federal.<sup>101</sup> Nesse mesmo período foram aprovadas mais de 300 mil leis regionais. O Kremlin deu prosseguimento ao estabelecimento de tratados bilaterais com as regiões, mas diferentemente dos primeiros acordos firmados em 1994, que garantiam amplos poderes aos entes federados (como o exemplo do Tatarstão), os tratados firmados a partir de 1996 foram muito mais “vazios”, incorporando territórios (*krai*), *oblasts* e, até mesmo, Moscou. No geral, esses acordos apenas reafirmavam os mesmos direitos já expressos na Constituição. No entanto, a posse de um tratado com o governo federal conferia certo nível de *status* às regiões no âmbito do federalismo assimétrico. Ao apoiar essas elites, Yeltsin esperava maximizar seu sucesso eleitoral.

Vitaliy Ivanov afirma que nos anos 1990 não havia partidos políticos, mas apenas “organizações sociais”, que formal ou informalmente se autodenominavam partidos.<sup>102</sup> Nas eleições regionais era possível utilizar o sistema majoritário, proporcional ou misto. A maioria das regiões optou pelo primeiro, o que dificultou o desenvolvimento de organizações partidárias, uma vez que nos distritos majoritários a figura do candidato frequentemente tem mais peso que a do partido. Como mencionado anteriormente, nesse período poucos partidos nacionais haviam se difundido pelas regiões, dando espaço para

---

<sup>101</sup> Ross, Cameron. *Federalism and Democratization in Post-Communist Russia*. Manchester, GBR: Manchester University Press, 2003. P.77.

<sup>102</sup> Ivanov, Vitaliy. *Putinskiy federalizm. Tsentralizatorskiye reformy v Rossii v 2000-2008 godakh* [O federalismo putiniano. Reformas centralizadoras na Rússia de 2000 a 2008]. Moscou, 2008. P 77

que governadores e empresários “colocassem” pessoas de sua confiança nas assembleias legislativas regionais.

Após as eleições de 1996, a estratégia econômica do centro passou por mudanças significativas. As transferências regionais foram destinadas às regiões mais necessitadas, independentemente de seu grau de oposição, e para as regiões leais, onde os tratados bilaterais obtiveram êxito, como o Tatarstão. Starodubtsev menciona três fatores que influenciaram nessa decisão.<sup>103</sup> Em primeiro lugar, as repúblicas realmente passaram a apoiar o governo federal, inclusive com “recursos” eleitorais. Em segundo, ainda que os comunistas tenham conseguido um bom resultado nas eleições, a derrota de Gennadiy Zyuganov revelou os limites de seu eleitorado. Finalmente, o centro percebeu que o financiamento de regiões pobres e opositoristas pode trazer resultados indesejáveis, como o fortalecimento e enriquecimento das elites, em vez da sua cooptação, já que parte considerável dos recursos transferidos é aplicada de maneira não efetiva. Diante da escassez de ingressos no orçamento, no contexto da crise de 1998, o governo federal foi coagido a elaborar critérios mais objetivos e efetivos para a redistribuição das transferências.

A formação de uma maioria governista na Duma e a vitória de Putin em primeiro turno no ano 2000 foram influenciadas, em parte, pela eficácia das novas estratégias nas relações federativas. Vale mencionar que as eleições de 1995 e 1999 se caracterizaram pela formação do chamado “cinturão vermelho” – uma faixa territorial das regiões agrárias do sul, que se estende da Rússia central até a sua parte extremo-oriental, e cuja população votava

---

<sup>103</sup> Starodubtsev, Andrey V. *Politicheskaya loylnost ili ekonomicheskaya effektivnost? Politicheskiye I sotsialno-ekonomicheskiye faktory raspredeleniya mezhyudzhnetnikh transfertov v Rossiy* [trad.: Lealdade política ou eficiência econômica: os fatores socioeconômicos da redistribuição das transferências orçamentárias na Rússia]. / *Evropeyskiy universitet v Sankt-Peterburge, Tsentr issledovaniy modernizatsii*. São Petersburgo: EUSPb, 2009.

majoritariamente no Partido Comunista. Ao mesmo tempo, formou-se uma faixa mais governista nas regiões industriais da parte norte e nas repúblicas petrolíferas. As reformas de Putin viriam, posteriormente, a diminuir a influência dos comunistas nas regiões, pondo fim ao cinturão.

### **3.3. Centralização do poder (2000-2004)**

A renúncia de Boris Yeltsin e a chegada do ex-agente do KGB, Vladimir Putin, à presidência marcou o início da construção do sistema vertical de poder não apenas nas relações entre o executivo e o legislativo, mas também entre o centro e as regiões. A desordem jurídica no plano regional e os atentados a edifícios residenciais em 1999, perpetuados supostamente por separatistas chechenos, levaram o Kremlin a desenvolver uma estratégia centralizadora, a fim de reduzir o poder das elites regionais e ordenar as relações federativas. O sucesso da segunda guerra da Chechênia e o rápido crescimento econômico da Rússia nos anos 2000 dotaram o centro de recursos necessários para consolidar essa nova política. Uma série de reformas foi planejada pela Administração da Presidência, sob os auspícios de dirigentes como Dmitri Kosak, Vladislav Surkov e Aleksandr Voloshin. Abaixo serão elencadas as principais inovações desse período.

#### **3.3.1. A criação dos distritos federais e a reforma na representação regional do presidente**

Uma das primeiras medidas de Putin foi a criação de sete distritos federais<sup>104</sup> em maio de 2000, com o intuito de supervisionar e controlar a aplicação da legislação federal nas regiões, além de coordenar o trabalho dos órgãos territoriais do

---

<sup>104</sup> Distritos federais do Centro, do Sul, do Noroeste, do Extremo-Leste, da Sibéria, do Ural e do Volga. Posteriormente, foram criados os distritos federais do Cáucaso Norte (desmembramento do Sul) e da Crimeia.

governo federal, especialmente os de segurança.<sup>105</sup> Cada distrito federal é monitorado por um representante oficial do presidente da Federação Russa (*polpred*) – geralmente burocratas dos órgãos de segurança (*siloviki*), próximos ao presidente. Além das funções mencionadas, os *polpreds* supervisionam a seleção de quadros e o desempenho de funções por funcionários públicos regionais e federais, o que reduz a autonomia dos governadores.<sup>106</sup> Em 2005 passaram a formar as listas de candidatos a governador (dos entes federados situados em seus distritos) para a nomeação pelo presidente. É interessante observar que desde 1991 o presidente nomeia representantes nas regiões,<sup>107</sup> no entanto, a escolha era feita em concordância com os governos regionais, o que contribuía para certa submissão dos *polpreds* às elites locais.

### 3.3.2. A centralização do sistema jurídico

Com o objetivo de ordenar os atos normativos regionais e locais que infringiam a legislação federal, em junho de 2000, contando com a ajuda dos *polpreds*, foram criadas as superintendências da Procuradoria Geral junto aos distritos federais. Até o verão de 2001 foi realizada uma verdadeira limpeza nas leis regionais. Ao todo, em 2000 e 2001, foram identificadas mais de 7.700 infrações das regiões à legislação federal.<sup>108</sup> Algumas repúblicas, como o Tatarstão e o Bascortostão tentaram resistir à correção, alegando que as leis regionais tinham

---

<sup>105</sup> Ivanov, Vitaliy. Putinskiy federalizm. Tsentralizatorskiye reformy v Rossiy v 2000-2008 godakh [O federalismo putiniano. Reformas centralizadoras na Rússia de 2000 a 2008]. Moscou, 2008. P.79

<sup>106</sup> Larisa Kapustina. Evolyutsiya otnosheniy “Tsentr – regiony” i stsenariy razvitiya federativnykh otnosheniy v Rossii // Seminar “Reformy gosudarstvennogo ustroystva i perspektivy”. 29.11.2000.

<sup>107</sup> Esse direito está na Constituição de 1993.

<sup>108</sup> Idem Ivanov. P. 80

mais “qualidade” que as federais.<sup>109</sup> Vale ressaltar que o Tribunal Constitucional também exerceu importante papel nessa limpeza.

### 3.3.3. A rescisão dos tratados bilaterais entre a Federação e as regiões

Devido ao conflito normativo gerado, em parte, pelo estabelecimento de tratados bilaterais, o governo federal passou a implementar uma série de medidas a fim de resolver a instabilidade jurídica. Em 1999 foi aprovada uma lei que obrigou a adequação dos tratados à Constituição até junho de 2002, afirmando que os tratados podem regulamentar apenas as matérias constitucionais de competência mútua entre o governo central e os entes federados. Além disso, eles devem ser submetidos à aprovação do Conselho da Federação. Putin declarou que os tratados bilaterais exerceram um importante papel para a estabilidade das relações entre os níveis de poder nos anos 1990, contudo, tendo em vista a nova conjuntura dos anos 2000, eles se tornaram anacrônicos. Nas suas palavras “*a maioria dos tratados, infelizmente, não funciona. O sistema de acordos só acaba aprofundando as desigualdades entre os membros da Federação – tanto nas suas relações com o centro federal, quanto nas relações com os demais membros*”.<sup>110</sup> Até o outono de 2003 perderam validade 33 tratados (com 34 regiões).<sup>111</sup> Algumas

---

<sup>109</sup> Em 2002 foi aprovada uma lei impedindo as regiões de estabelecerem uma cidadania local.

<sup>110</sup> Kremlin (Site oficial). Discurso de Putin na seção da Comissão presidencial de preparação da proposta para delimitação das competências entre os órgãos dos níveis federal e regional da Federação Russa e dos órgão de autogestão municipais. 17.07.2001. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2001/07/28590.shtml> [último acesso: 09.04.2015].

<sup>111</sup> Ivanov, Vitaliy. Putinskiy federalizm. Tsentralizatorskiye reformy v Rossiy v 2000-2008 godakh [O federalismo putiniano. Reformas centralizadoras na Rússia de 2000 a 2008]. Moscou, 2008. P.127.

regiões passaram a firmar versões “corrigidas” (ex.: República da Iacútia), no entanto, uma lei aprovada ainda em 2003<sup>112</sup> tornou obrigatória a confirmação dos acordos por meio de leis federais, caso contrário, eles seriam extintos até julho de 2005. De todas as regiões, somente o Tatarstão logrou firmar um novo tratado, aprovado apenas na segunda tentativa, em 2007.<sup>113</sup> Como foi mencionado, ainda que praticamente “vazios”, a posse de um acordo com o centro conferia certo *status* especial à região. Pelo menos do ponto de vista jurídico, com a extinção dos tratados as regiões tornaram-se mais “iguais” perante a lei.

### 3.3.4. A reforma do Conselho da Federação e a criação do Conselho Estatal

A presença dos governadores no Conselho da Federação levou a uma excessiva participação das elites regionais na política federal, tornando o órgão uma verdadeira câmara de “coronéis regionais”. Putin criticou severamente esse papel:

A meu ver, [esse sistema de formação da câmara alta] leva à sobreposição de dois ramos do poder – o executivo e o legislativo. Isso contribuiu para que lideranças em cargos de tamanha importância, nas mãos das quais estava concentrado todo o poder político e econômico de suas regiões, sendo simultaneamente membros do parlamento, abusassem de sua imunidade parlamentar. [...] Eu vi nisso uma séria ameaça para o país e para a sociedade [...].<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Lei Federal Nº 95 de 2002 sobre “a alteração da Lei Federal dos princípios gerais de organização dos órgãos legislativos e executivos dos entes federados”.

<sup>113</sup> Tratado de delimitação de competências entre os órgãos estatais da Federação Russa e da República do Tatarstão, 2007. URL: <http://gossov.tatarstan.ru/dokument/dogovor/fzfrft/dogovor/> [último acesso: 09.04.2015].

<sup>114</sup> Ivanov, Vitaliy. Putinskiy federalizm. Tsentralizatorskiye reformy v Rossii v 2000-2008 godakh [O federalismo putiniano. Reformas centralizadoras na Rússia de 2000 a 2008]. Moscou, 2008. P.84

Com o objetivo de retirar os governadores do cenário político federal e elevar sua “obediência” ao centro, foi aprovada em julho de 2000 uma lei que estabeleceu um novo procedimento para a formação do Conselho da Federação: um senador seria eleito pelo parlamento regional, enquanto o outro seria nomeado pelo governador se 2/3 dos deputados não se manifestasse contrariamente.<sup>115</sup> Com isso, os líderes regionais perderam a imunidade parlamentar, importante recurso de poder no jogo político russo. Alguns criticaram os novos procedimentos, mas até junho de 2002 na câmara alta já havia menos de 30 governadores. Muitos acreditaram que poderiam manter o controle sobre o Conselho da Federação (CS) nomeando e demitindo seus representantes, caso não seguissem as suas ordens. De 2002 a 2004, 130 de 172 membros do CS foram substituídos<sup>116</sup>. O Kremlin percebeu essa estratégia e, em resposta, adotou regras que restringiram as situações para a substituição dos senadores. Dessa maneira a câmara alta se tornou uma verdadeira “câmara do presidente”. Sua atuação no processo legislativo diminuiu significativamente: em 1997 foram recusados 89 projetos de lei, enquanto que em 2003 apenas 6.<sup>117</sup> De 500 leis assinadas pelo presidente entre 2000 e 2002, apenas 16 foram propostas pelo Conselho.

Vitaliy Ivanov afirma que com as novas regras acabaram entrando no CS patrocinadores de campanhas eleitorais, proprietários, *top managers* de grandes companhias com interesses nas regiões, antigos burocratas federais e ativistas indicados pela Administração da Presidência. Ross considera que ao se tornar uma passiva câmara de apoio ao presidente, o

---

<sup>115</sup> Lei Federal Nº 113 de 05.08.2000 sobre “Os procedimentos de formação do Conselho da Federação”

<sup>116</sup> Idem Ivanov, Vitaliy. P.89.

<sup>117</sup> Ross, Cameron. *Federalism and Democratization in Post-Communist Russia*. Manchester, GBR: Manchester University Press, 2003. P.113.

Conselho perdeu o papel de representar as regiões na política federal. Em outras palavras, deixou de ser um *veto player* parlamentar.

Para compensar a perda de poder dos líderes regionais e garantir-lhes a oportunidade de fazer *lobby* no governo federal, o Kremlin criou em setembro de 2000 o Conselho Estatal, do qual fariam parte os governadores, *polpreds*, ministros, dentre outros. Muitos governadores acreditaram que tal órgão viria a substituir o Conselho da Federação, o que facilitou a sua aceitação. No entanto, a nova instituição veio a exercer apenas a função de órgão consultivo entre o Kremlin e as regiões.<sup>118</sup>

### 3.3.5. As reformas nos sistemas partidário e eleitoral

Como se mencionou anteriormente, nos anos 1990 os partidos nacionais tinham pouca representação nas regiões, o que facilitava o surgimento de grupos parlamentares informais, controlados pelos governadores, e até mesmo, de partidos regionais. A predominância do sistema majoritário nas eleições regionais fortalecia o personalismo e dificultava a institucionalização dos partidos. A lei dos “partidos políticos” de 2001 possibilitou a penetração dos partidos nacionais nas regiões e a inserção das elites locais no sistema vertical de poder. Os fatores que mais contribuíram para esse resultado foram a proibição dos partidos regionais, o estabelecimento de barreiras para o registro de partidos (exigindo que eles tivessem representação em muitas regiões) e a introdução do sistema proporcional para a Duma e para, pelo menos, metade dos assentos nos parlamentos regionais. Nessas condições, o “partido do poder” encontrou espaço para se firmar nos parlamentos regionais e locais.

---

<sup>118</sup> Em sua mesa diretora (*presidium*) participam um representante de cada distrito federal (governador de uma das regiões de cada distrito federal, com rotação a cada meio ano). A mesa se reúne pelo menos uma vez por mês, enquanto o conselho pelo menos uma vez a cada três meses.

### 3.3.6. A centralização do ministério do Interior (polícia)

De acordo com a Constituição de 1993, a segurança pública integra as competências compartilhadas entre a Federação e as regiões.<sup>119</sup> Ao longo dos anos 1990, estabeleceu-se um procedimento, segundo o qual os diretores dos órgãos territoriais do ministério do Interior nos entes federados eram nomeados pelo ministro em concordância com os governadores (ou presidentes dos parlamentos regionais). Tal procedimento foi consolidado com a lei federal da polícia, em 1999.<sup>120</sup> Na opinião de Vitaliy Ivanov, a relação próxima entre os governadores e os chefes regionais da polícia (ministério do Interior) era uma das principais bases de sustentação dos regimes locais.<sup>121</sup> Para manter o controle sobre esse “recurso administrativo” os governadores tentavam obter a nomeação de seus indicados próximos. Com as reformas de Putin, os governadores perderam o direito de participar desse processo e, conseqüentemente, a influência sobre os “coronéis” locais. A partir de 2001 os dirigentes regionais do Ministério passariam a ser nomeados e destituídos pelo presidente da Federação Russa. Contudo, numa tentativa de aperfeiçoar a administração pública, um decreto presidencial de 2005 estipulou que o ministro do Interior deveria novamente acordar a candidatura dos dirigentes de seus órgãos territoriais com os governadores. Vale destacar que o poder judiciário passou por centralização semelhante: nos anos 1990 governadores e parlamentos regionais participavam da nomeação de juizes, enquanto que na era Putin tal competência foi retirada destes em benefício do presidente.

---

<sup>119</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art.72, parte 1, p. “1”.

<sup>120</sup> Lei Federal № 1.026 de 18.04.1991 sobre “as polícias”.

<sup>121</sup> Ivanov, Vitaliy. Putinskiy federalizm. Tsentralizatorskiye reformy v Rossii v 2000-2008 godakh [O federalismo putiniano. Reformas centralizadoras na Rússia de 2000 a 2008]. Moscou, 2008. P.71.

### 3.3.7. A abolição das eleições para governador

O processo de privatização das empresas estatais nos anos 1990, junto com o enfraquecimento do governo central, permitiu que muitas regiões ficassem nas mãos de grandes empresários e oligarcas, alguns dos quais não tinham vínculo algum com elas. Segundo Vitaliy Ivanov,

muitos empresários promoviam ou apoiavam determinados candidatos com o objetivo de se apoderar da região e, conseqüentemente, utilizar seus recursos administrativos em benefício de seus negócios. Algumas regiões (Chukotka, Taymir, Evenkia e Adygea) foram literalmente compradas por empresários e oligarcas de Moscou.<sup>122</sup>

Outros problemas regionais, como os atentados de Beslan,<sup>123</sup> na Ossétia do Norte, evidenciaram que para a sociedade russa o presidente é também responsável pelos problemas sociais e econômicos regionais. Diante desse contexto, em dezembro de 2004 foi aprovada a lei que determinou a nomeação dos governadores pelo presidente com a aprovação das assembleias legislativas regionais. A recusa do parlamento regional em aprovar a nomeação, indicada pelo presidente, pode levar a sua dissolução por este através de decreto.<sup>124</sup> Tal lei foi aprovada sem grandes dificuldades, uma vez que o “partido do poder” já havia se consolidado na Duma e os governadores já haviam sido “removidos” do Conselho da Federação. As elites regionais não resistiram às novas regras, visto que para se manter no poder a nomeação pelo presidente pode ser menos arriscada que disputar

---

<sup>122</sup> Idem Ivanov. P.183-184.

<sup>123</sup> Terroristas chechenos invadiram uma escola na cidade de Beslan, na República da Ossétia do Norte. Durante a operação de libertação dos reféns, mais de 300 foram mortos – na maioria crianças.

<sup>124</sup> Antes era necessária a aprovação de uma lei federal.

eleições. Para Ivanov, a nomeação de governadores contribuiu para a integração territorial do país, uma vez que

os líderes locais deixaram de ser considerados “donos” da região e passaram a ser vistos como “indicados” do presidente – em vez de atores independentes, tornaram-se “partes do sistema”, em vez de políticos – administradores e gerentes.<sup>125</sup>

Vale destacar que alguns governadores do KPRF migraram para o Rússia Unida, fortalecendo ainda mais o “partido do poder” no nível regional.

### 3.3.8. A estratégia econômica do período centralizador

O rápido crescimento do PIB, estimulado pela alta do petróleo no mercado mundial, disponibilizou mais recursos para o Kremlin realizar reformas e diminuir a influência política e econômica das elites regionais. Vale destacar que estas frequentemente utilizavam seus recursos administrativos para proteger os seus negócios contra empresários “forasteiros”. Com a centralização promovida por Putin, as elites regionais perderam significativamente o poder de barrar a entrada de grandes empresas nacionais, sediadas em Moscou – portanto, pode-se afirmar que a difusão do *big business* levou a uma relativa centralização econômica.

Após o fim da segunda guerra da Chechênia (1999-2000), Putin passou a apoiar os clãs familiares de antigos militantes separatistas que se tornaram leais ao Kremlin – como a família Kadyrov.<sup>126</sup> Muitos recursos financeiros foram destinados à

---

<sup>125</sup> Idem Ivanov. P.173.

<sup>126</sup> Após a vitória de Putin na Guerra da Chechênia, o ex-combatente Akhmat Kadyrov assumiu a presidência da república e, com o apoio do governo federal, deu início à perseguição dos radicais separatistas. Em 09 de maio de 2004, no dia da Vitória na Segunda Guerra Mundial (feriado

reconstrução da região. Demais repúblicas com elevada tensão étnica, algumas das quais conhecidas por seus regimes políticos quase ditatoriais, também foram beneficiadas pelas transferências federais e pelo maior nível de autonomia (ainda que não oficialmente). O elevado sucesso eleitoral de Putin e do “partido do poder”, que, frequentemente, obtêm mais de 90% dos votos nessas repúblicas, é um indício da cooptação das elites regionais.

Às vésperas das eleições para a Duma, o Kremlin ampliou suas transferências para as regiões mais pobres. No entanto, de 2002 a 2004 ficou evidente o apoio às regiões economicamente mais dinâmicas.<sup>127</sup> A abundância de recursos permitiu ao centro apoiar tanto as províncias leais, quanto as oposicionistas.

### **3.4. Consolidação da centralização (2005-2011)**

A abolição das eleições para governador no final de 2004 marcou a conclusão das reformas centralizadoras de Putin. Os governadores tornaram-se leais e subordinados ao Kremlin – quase todos passaram a pertencer ao “partido do poder”, Rússia Unida. O caráter político das relações federativas foi substituído pelo caráter administrativo e gerencial de um sistema praticamente unitário.

Diante do novo sistema vertical, consolidou-se a prática do “voto de confiança”, na qual governadores eleitos renunciavam e aguardavam ser nomeados pelo presidente – a legitimidade

---

russo), Akhmat foi assassinado em um atentado terrorista. Em 2007, seu filho Ramzan Kadyrov tornou-se presidente.

<sup>127</sup> Starodubtsev, Andrey V. *Politicheskaya loyálnost ili ekonomicheskaya effektivnost? Politicheskiye I sotsialno-ekonomicheskkiye faktory raspredeleniya mezhbyudzhethnikh transfertov v Rossiy* [trad.: Lealdade política ou eficiência econômica: os fatores socioeconômicos da redistribuição das transferências orçamentárias na Rússia]. / *Evropeyskiy universitet v Sankt-Peterburge, Tsentr issledovaniy modernizatsii*. São Petersburgo: EUSPb, 2009. P.88

política passou a se basear não mais na escolha popular, mas na figura e “benção” do presidente.

De fevereiro de 2005 a setembro de 2008 foram nomeados 85 governadores. De 42 líderes que pediram o “voto de confiança”, somente um não obteve sucesso – o governador do *oblast* de Sacalina.<sup>128</sup> Dentre os que lograram êxito, podem-se mencionar três grupos: governadores que estavam no poder desde o período de Yeltsin ou no começo do mandato de Putin; governadores fracos de regiões com baixa concorrência política; governadores com relações especiais com a Administração da Presidência, como Sergey Sobyenin,<sup>129</sup> do *oblast* de Tiúmen, e Valentina Matvienko,<sup>130</sup> de São Petersburgo. No período mencionado, 30 não tiveram sorte (foram destituídos), sendo que apenas 13 concluíram o mandato para o qual foram eleitos (ou seja, sem nomeação).<sup>131</sup>

Ainda em 2005, o Kremlin percebeu que a ultracentralização poderia prejudicar a efetividade da administração pública regional. Por esse motivo, os poderes do executivo e legislativo regional foram ligeiramente ampliados. Os governadores voltaram a participar da nomeação de alguns dirigentes regionais dos órgãos federais, como a polícia. Os partidos vitoriosos nas eleições para o legislativo regional obtiveram o direito de indicar candidatos para governador, após a aprovação da assembleia regional. Como foi citado, as candidaturas também são propostas pelos *polpreds*, mas a decisão final cabe ao presidente. Vale destacar que as candidaturas somente são apresentadas caso, ao final do mandato, o presidente não renomeie o mesmo

---

<sup>128</sup> Ivanov, Vitaliy. Putinskiy federalizm. Tsentralizatorskiye reformy v Rossiy v 2000-2008 godakh [O federalismo putiniano. Reformas centralizadoras na Rússia de 2000 a 2008]. Moscou, 2008. P. 191-192.

<sup>129</sup> Atualmente prefeito de Moscou.

<sup>130</sup> Atualmente presidente do Conselho da Federação (câmara alta).

<sup>131</sup> Idem Ivanov. P.198.

governador – em outras palavras, apresente “voto de desconfiança”.

Uma tendência muito comum entre 2009 e 2012 foi a destituição da “velha guarda” dos tempos de Yeltsin, que exerceu importante influência nas relações federativas dos anos 1990. Dentre essas lideranças, podemos mencionar: Mintimer Shaymiev, presidente da República do Tatarstão (1991-2010); Murtaza Rakhimov, presidente da República do Bascortostão (1993-2010); Yuriy Luzhkov, prefeito de Moscou (1992-2010); Viktor Kress, governador do *oblast* de Tomsk (1995-2012); Eduard Rossel, governador do *oblast* de Sverdlovsk (1995-2010); Viktor Ishaev, governador do território de Khabarovsk (1991-2009) e Aleksandr Filipenko, governador do distrito autônomo Khanty-Massiykiy (1996-2010).

A consolidação do novo regime político, com um partido governista dominante e com a subordinação dos entes federados, permitiu ao centro exercer uma política regional mais voltada a fatores econômicos, em vez de políticos. Regiões mais dinâmicas receberam relativamente mais apoio que as regiões menos desenvolvidas. Para Starodubtsev, uma possível explicação para a despolitização das transferências federais às regiões é a consolidação do novo regime político nas eleições de 2003-2004. Os resultados comprovaram que não restaram forças políticas opositoristas capazes de apresentar uma alternativa à elite dirigente. Tal fato permitiu que o centro deixasse de considerar fatores políticos nas transferências orçamentárias, em favor de critérios majoritariamente socioeconômicos.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Starodubtsev, Andrey V. Politicheskaya loylnost ili ekonomicheskaya effektivnost? Politicheskiye I sotsialno-ekonomicheskkiye faktory raspredeleniya mezhhbyudzhethnikh transfertov v Rossiy [trad.: Lealdade política ou eficiência econômica: os fatores socioeconômicos da redistribuição das transferências orçamentárias na Rússia]. / Evropeyskiy universitet v Sankt-Peterburge, Tsentr issledovaniy modernizatsii. São Petersburgo: EUSPb, 2009. P.25-26.

### 3.5. Tendências de liberalização nas relações centro-regiões (2012-2015)

Os protestos políticos de 2011 e 2012 demonstraram que o descontentamento com o curso político do país está crescendo não apenas na capital, mas também nos grandes centros urbanos regionais. Por esse e outros motivos, o Kremlin passou a fazer algumas concessões, iniciando um processo de relativa liberalização das eleições federais e regionais.

Ainda no governo de Dmitri Medvedev, no final de seu mandato em maio de 2012, foi aprovada uma lei estabelecendo o retorno das eleições diretas para governador.<sup>133</sup> De acordo com as novas regras, as candidaturas devem ser lançadas pelos partidos. Candidatos independentes podem se registrar somente por meio de partidos, ainda que não precisem estar filiados. Algumas barreiras foram estabelecidas, como a necessidade de aprovação por parte dos municípios e dos membros do parlamento regional, além de, no caso dos candidatos independentes, o recolhimento de assinaturas de 0,5% a 2% do eleitorado regional. As eleições são realizadas na medida em que os governadores concluem os seus mandatos, são destituídos ou renunciam. Vale destacar que o presidente manteve o direito de destituir os governadores por motivo de corrupção ou conflitos de interesse. Em maio de 2015

---

<sup>133</sup> Kremlin (site oficial). Dmitriy Medvedev podpisal zakon o viborakh gubernatorov [trad.: Dmitriy Medvedev assinou a lei das eleições para governador]. 02.05.2012. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15186> [último acesso: 15.03.2015].

Putin aceitou a renúncia de nove governadores,<sup>134</sup> a maioria dos quais pretende se candidatar nas eleições.<sup>135</sup>

Devido às tensões étnicas em alguns entes da federação, no começo de 2013 a Duma aprovou uma lei permitindo às regiões não realizar eleições diretas para governador.<sup>136</sup> Tal escolha foi feita em dois entes federados: o Daguestão e a Inguchétia.<sup>137</sup> Nessas repúblicas os partidos políticos devem enviar uma lista com três candidatos para o presidente, que, por sua vez, escolhe três (dentre os diferentes partidos) e encaminha para a aprovação da assembleia regional. Segundo Dmitri Medvedev,

as eleições devem ser realizadas em toda parte. No entanto, há casos em que a cultura política tem certas especificidades e, por isso, pode-se estabelecer um período de transição. [...] a meu ver, essa é uma situação absolutamente provisória, que deve ter dispositivos muito limitados.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> Observa-se o movimento inverso do período anterior, quando os governadores eleitos renunciavam para serem nomeados pelo presidente. Agora os governadores nomeados renunciam para serem eleitos popularmente.

<sup>135</sup> Expressando a sua lealdade ao presidente, o governador do *oblast* de Kostroma, Sergey Sitkin, solicitou permissão a Putin para realizar eleições e se candidatar: “[...] *tenho interesse em realizar eleições para governador, por isso gostaria de lhe pedir permissão para me candidatar*”. Lenta (periódico). Putin otpravil v otstavku pyatogo za nedyelyu gubernatora [trad.: Putin destitui quinto governador em uma semana]. 15.05.2015. URL: <http://lenta.ru/news/2015/05/15/kostroma/> [último acesso: 18.05.2015].

<sup>136</sup> Vzgljad Delovaya Gazeta. Gosduma odobrila pravo regionov otkazatsya ot pryamykh vyborov gubernatora [trad.: Duma aprovou direito das regiões recusarem eleições diretas para governador]. 23.01.2013. URL: <http://vz.ru/news/2013/1/23/617162.html> [último acesso: 15.03.2015].

<sup>137</sup> Situadas no Cáucaso Norte, o Daguestão e a Inguchétia possuem profundas clivagens étnicas. A eleição do candidato de uma etnia, em detrimento de outra, pode levar ao estopim de conflitos étnicos.

<sup>138</sup> Vzgljad Delovaya Gazeta. Medvedev nazval kosvennyye vybory gubernatorov vremennoy meroy [trad.: Medvedev chamou as eleições indiretas para governador de medidas provisórias]. 23.01.2013. URL:

Em 2012 foi estabelecido um novo processo para a formação da câmara alta,<sup>139</sup> o que pode aumentar a representatividade das regiões, se comparado ao seu papel de subordinação ao presidente anteriormente. Um dos dois senadores de cada região deve ser membro do parlamento regional e nomeado por este, enquanto o outro deve ser nomeado pelo governador dentre três candidatos indicados em sua cédula eleitoral. Após as eleições, o governador vitorioso escolhe um desses três nomes. Entretanto, os novos procedimentos garantem a nomeação de senadores “biônicos” pelo presidente – sua quantidade não pode ultrapassar a marca de 10% dos demais representantes.<sup>140</sup> A volta do sistema misto para as eleições da Duma Estatal,<sup>141</sup> com a metade dos mandatos (225 assentos) sendo eleitos em distritos majoritários uninominais, possivelmente aumentará a representatividade dos interesses regionais no parlamento.

No que concerne às relações orçamentárias, é importante mencionar as crescentes exigências do governo federal às regiões. Logo após a posse de seu terceiro mandato em 2002, Putin promulgou os chamados “decretos de maio”, estabelecendo o aumento de gastos sociais, especialmente com os salários de servidores públicos, como professores e médicos. No geral, esses gastos devem ser descontados do orçamento regional, municipal e ministerial. As regiões e os ministérios avaliam os novos custos e solicitam transferências adicionais para a sua execução. Muitas vezes não são repassados recursos suficientes, mas o centro não deixa de exercer sua pressão – ministros e governadores já foram destituídos, dentre outros motivos, por não cumprirem os

---

<http://vz.ru/news/2013/8/19/646248.html> [último acesso: 15.03.2015].

<sup>139</sup> Lei Federal de 03.12.2012 sobre “os procedimentos de formação do Conselho da Federação”.

<sup>140</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art.95, p. 2.

<sup>141</sup> Lei Federal Nº 20 de 22.02.2014 sobre “as eleições para deputado da Duma Estatal”.

decretos.<sup>142</sup> Pode-se afirmar que os decretos de maio diminuíram a autonomia das regiões em estabelecer sua política social e orçamentária, tornando-as executoras de programas federais. Como foi mencionado, o caráter político do sistema federativo vem dando lugar a um caráter administrativo-gerencial de um sistema unitário. Diante da crise econômica por que a Rússia vem passando, com os consequentes cortes orçamentários pelo Ministério das Finanças, a realização dessas políticas se dificulta a cada dia. O controle informal dessa execução é exercido pela Frente do Povo de Toda a Rússia (ONF), organização social liderada por Putin. De acordo com a ONF, até 2015 só um quarto dos decretos de maio foram cumpridos.<sup>143</sup>

Outra estratégia adotada pelo Kremlin é a concessão de transferências orçamentárias especiais para algumas regiões, por meio de grandes projetos e eventos. O Tatarstão e o Bascortostão lideram essa lista: o primeiro recebeu muitos recursos para a celebração dos mil anos da capital Kazan em 2005,<sup>144</sup> para a realização das Universíadas em 2013 e para o Campeonato Mundial de Esportes Aquáticos em 2015. Já o segundo sediou a conferência dos BRICS e da Organização para a Cooperação de Xangai na capital Ufa, também em 2015. A cidade de Sochi, no mar Negro, recebeu grandes transferências para a realização dos Jogos Olímpicos de Inverno em 2014. Para a Copa do Mundo de 2018, 11 cidades estão recebendo recursos adicionais. Na região do

---

<sup>142</sup> Kommersant [periódico]. Kak nakazyvali i grozili nakazat za neispolnenie mayskikh ukazov [trad.: como puniram e ameaçaram punir pelo não cumprimento dos decretos de maio]. 18.11.2014. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2613203> [último acesso: 16.03.2015].

<sup>143</sup> Kommersant [periódico]. “Narodniy Front” razoshelsya s pravitelstvom v mayskikh ukazakh [trad.: Frente Popular discordou do Governo quanto aos decretos de maio]. 07.05.2014. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2466994> [último acesso: 16.03.2015].

<sup>144</sup> O descobrimento de uma moeda tcheca no território de Kazan, com mais de mil anos, serviu de evidência para se oficializar o milênio da cidade. Em 2005 o governo federal concedeu importantes recursos para a realização de grandes obras estruturais e eventos comemorativos.

Extremo Leste está sendo realizado um projeto de grandes proporções e custos: a construção do cosmódromo *Vostochniy*. A adesão da Crimeia à Federação Russa rendeu-lhe importantes transferências, a fim de substituir os gastos do governo ucraniano na região e desenvolver projetos de infraestrutura que garantam a conexão da península ao território russo. A antiga capital da república, Sebastopol, tornou-se um ente federado à parte, recebendo o título de “cidade de importância federal” – junto a Moscou e São Petersburgo.

Por fim, vale mencionar a constante ajuda do Kremlin à República da Chechênia, que se desenvolveu muito nos últimos anos. Seu líder, Ramzam Kadyrov, retribuiu o apoio de Putin expressando sua lealdade em eventos públicos e canais midiáticos. Com seus discursos polêmicos, Kadyrov tornou-se uma figura popular na política russa, frequentemente atacando a chamada “oposição não sistêmica”.

### 3.5.1. As regiões russas em perspectiva comparada

Devido ao fato de todos os entes federados estarem igualmente representados no Conselho da Federação, ainda que o tamanho de suas populações seja extremamente desigual, o sistema russo é considerado um dos mais *demo-constraining* do mundo.<sup>145</sup> Enquanto que no Brasil a população da região mais povoada supera a menos povoada em 88 vezes, na Rússia essa razão é de 330 vezes. Em ambos os países a câmara alta é dotada de fortes poderes constitucionais, contudo, no Brasil o Senado participa da discussão de todos os projetos de lei e seu veto não pode ser derrubado. Por sua vez, na Rússia o Conselho da Federação participa da votação de questões específicas<sup>146</sup> e seu veto pode ser

---

<sup>145</sup> “Limitadores” da população, ou seja, prevalece o critério da igualdade territorial em detrimento da desproporção populacional.

<sup>146</sup> Discussão do orçamento federal, impostos e arrecadações, finanças, câmbio, crédito, controle aduaneiro, emissão monetária, ratificação e

superado por 2/3 dos deputados da Duma Estatal.<sup>147</sup> Vale destacar que no Conselho os partidos políticos não estão representados diretamente, o que facilita o controle pelo executivo.

Tanto o Brasil quanto a Rússia passaram por um período de enfraquecimento do governo federal no início da transição política, o que foi utilizado pelas elites regionais para barganhar maiores concessões e autonomia. Em certa medida, as regiões exerceram um papel danoso à Federação, como se observou com a guerra fiscal no primeiro e a adoção de leis regionais incompatíveis com as normas constitucionais no segundo. O crescimento econômico, apoiado na alta das *commodities* nos anos 2000, possibilitou a recuperação do governo central, disponibilizando maiores recursos para uma negociação mais favorável a este nas relações federativas e, até mesmo, para a cooptação das elites regionais. A tabela 5 evidencia como o Estado russo se debilitou diante das regiões nos anos 1990: a participação do governo federal no orçamento nacional caiu para menos de 50%.

---

denúncia de tratados internacionais assinados pela Federação Russa, status e defesa das fronteiras nacionais, declarações de guerra e estabelecimento da paz, nomeação de altos cargos federais (embaixadores, juízes constitucionais, Procurador Geral, procuradores regionais, dentre outros). Constituição da Federação Russa de 1993 – art. 106.

<sup>147</sup> Constituição da Federação Russa de 1993 – art. 105, p.5.

**Tab. 5 - Percentual de ingressos do governo federal no orçamento nacional**



A centralização de recursos nos anos 2000 tornou as regiões muito mais dependentes do governo federal. As transferências condicionadas à execução de programas e políticas públicas nacionais diminuíram a autonomia dos entes federados na condução de sua política social. Os altos investimentos federais nas regiões mais pobres se traduziram em sucesso eleitoral direto para o presidente: nas últimas eleições Dilma Rousseff teve vitória significativa nos estados do Nordeste, assim como Putin e o seu partido obtiveram mais de 90% dos votos nas repúblicas do Cáucaso Norte.<sup>148</sup> Por sua vez, as regiões urbanizadas e com maiores percentuais de classe média apresentam maior grau de

<sup>148</sup> A alta fragmentação partidária e o personalismo político no Brasil, condicionado, em parte, pelo sistema de lista aberta (votação em candidatos), dificultou a “transferência” da popularidade do presidente para o seu partido.

oposicionismo ao curso político do governo central.<sup>149</sup> Vale destacar que ambos os países apresentam um dos piores níveis de desigualdade regional do mundo: o PIB da região mais rica do Brasil supera o da segunda região em 2,79 vezes e o da menos desenvolvida em 192 vezes.<sup>150</sup> Na Rússia essa razão é de 4,17 e 352,5.<sup>151</sup> Se olharmos para o PIB per capita regional, veremos que no Brasil a região mais rica supera a mais pobre em oito vezes e apenas oito de 27 regiões (29,63%) superam a média nacional. Na Rússia, a região mais rica supera a mais pobre em 25 vezes e apenas 18 de 85 (21,17%) superam a média – o país está em terceiro lugar dentre os países com maior desigualdade regional do mundo, atrás da Venezuela e da Tailândia.<sup>152</sup> Em 2013 somente 12 regiões de 27 foram superavitárias<sup>153</sup> no Brasil, enquanto que na Rússia essa razão foi de 11 para 83<sup>154</sup> <sup>155</sup> – não é por acaso que as regiões superavitárias, onde se concentram os principais recursos energéticos, conseguiram importantes concessões do governo federal, como o Tatarstão e o Bascortostão. O elevado

---

<sup>149</sup> Manifestantes criticam a política de transferências do governo federal para as regiões pobres com o lema: “Basta de alimentar o Cáucaso!”.

<sup>150</sup> IBGE. Contas Regionais do Brasil - 2012. URL: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default\\_xls\\_2002\\_2012.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_xls_2002_2012.shtm) [último acesso: 04.04.2015].

<sup>151</sup> Regionstat. VRP na dushu naseleniya za 2011 god: sravneniye regionov Rossiy [PIB regional per capita no ano 2000: comparação entre as regiões da Rússia]. 2011. URL: <http://regionstat.ru/rating.php?year=&parameter=12> [último acesso: 04.04.2015].

<sup>152</sup> Nicola Gennaioli, Rafael La Porta, Florencio Lopez de Silanes, and Andrei Shleifer. Growth in Regions In: NBER Working Paper No. 18937. April, 2013. URL: <http://www.nber.org/papers/w18937.pdf> [último acesso: 04.04.2015].

<sup>153</sup> Contribuíram com o orçamento federal mais do que receberam.

<sup>154</sup> Nesse ano a República da Crimeia a cidade de importância federal Sebastopol não integravam a Federação Russa.

<sup>155</sup> Tsentr Sulashkina. Regiony-donory [trad.: Regiões superavitárias]. 04.12.2013. URL: <http://rusrand.ru/events/regiony-donory> [último acesso: 04.04.2015].

número de entes federados na Rússia (85 atualmente) favorece o governo federal, uma vez que a formação de grandes coalizações de pressão (*lobby*) pelas regiões é extremamente dificultada.

A geógrafa Natalya Zubarevich afirma que a desigualdade regional na Rússia é igualmente distribuída – em uma única região pode haver centros populacionais em desenvolvimento, estagnados e decadentes.<sup>156</sup> Zubarevich define quatro níveis socioeconômicos: a “primeira Rússia”, que inclui as cidades cuja população supera os 250-500 mil habitantes (30% da população) e onde se concentra a classe média<sup>157</sup> – como Moscou e demais metrópoles; a “segunda Rússia”, que abrange cidades industriais com população superior a 20 mil habitantes (25% do total) e que se caracterizam, em muitos casos, pelo decréscimo populacional<sup>158</sup> e pela dependência de um único segmento industrial – são as chamadas “monocidades”<sup>159</sup>; a “terceira Rússia”, correspondente à periferia (38% da população), ou seja, pequenas cidades e vilarejos decadentes marcados pelo rápido despovoamento e envelhecimento populacional; e finalmente, a “quarta Rússia”, abrangendo as repúblicas do Cáucaso Norte e da Sibéria (6% da população), fortemente dependentes das transferências federais.

Outro fator que diferencia o federalismo russo do brasileiro é o nível de municipalização: enquanto no Brasil os municípios

---

<sup>156</sup> Zubarevich, Natalya. Perspektiva: Chetyre Rossii [trad.: Perspectiva: As quatro Rússias] // Vedomosti. 30.12.2011. URL: [http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2011/12/30/chetyre\\_rossii](http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2011/12/30/chetyre_rossii) [último acesso: 12.01.2016].

<sup>157</sup> Devido à maior dinâmica econômica, a “primeira Rússia” atrai migrantes de outras cidades, regiões e países – principalmente das ex-Repúblicas Soviéticas.

<sup>158</sup> Parte da população, sobretudo a mais jovem, está migrando para os centros regionais.

<sup>159</sup> No geral, a economia das “monocidades” gira em torno de uma indústria, que gera empregos e fornece serviços sociais para a população local. Seu nível de produtividade e inovação é consideravelmente baixo – as indústrias sobrevivem graças aos subsídios estatais.

adquiriram considerável autonomia administrativa e orçamentária no período de transição, na Rússia eles vêm se inserindo cada vez mais no sistema vertical de poder. A possibilidade de realizar eleições indiretas para prefeito, por meio das câmaras municipais, diminui ainda mais a autonomia das prefeituras. Uma vez que as principais regras das eleições para governador e para prefeito, bem como para os órgãos legislativos, estão consolidadas na Constituição federal brasileira, tais reformas estruturais verificadas na Rússia dificilmente seriam possíveis no Brasil, ainda mais diante da elevada fragmentação partidária no Congresso. Caso a constituição russa tivesse incorporado essas disposições estruturais (*polity*), a hierarquização do sistema federativo, teria sido, ao menos, dificultada.

A presença de partidos nacionais nos entes federados desempenha uma importante função de centralização e coesão entre as elites regionais, contudo há uma diferença substancial: enquanto alguns partidos políticos no Brasil representam interesses regionais no nível federal, os partidos centralizados russos – especialmente o Rússia Unida – acabam exercendo o papel contrário, canalizando e reproduzindo o curso político do Kremlin nas regiões.

Concluindo, pode-se afirmar que ambos os países optaram por diferentes estratégias para atingir diferentes objetivos. O processo de centralização na Rússia visou combater as ameaças à integração nacional e a desordem jurídica reinante nos anos 1990. Por sua vez, a descentralização no Brasil teve como meta democratizar e otimizar a qualidade da administração pública, aproximando os cidadãos dos órgãos de tomada de decisão política.

## 4. Considerações Finais

A construção do sistema político russo evidencia a importância do sistema partidário na separação entre os três poderes e o risco que a obtenção de uma maioria constitucional no parlamento, por um partido governista, pode oferecer a esse equilíbrio. No multipartidarismo os partidos atuam como verdadeiros *veto players*, impedindo que uma determinada força política altere as regras do jogo em benefício próprio. A realização de reformas estruturais só é possível em questões pontuais, onde há amplo consenso entre as elites políticas. Constituições abrangentes, que definam detalhadamente procedimentos eleitorais, ordenamento federativo, divisão de competências entre os níveis e ramos de poder, formação dos órgãos estatais, dentre outras questões estruturais, podem também dificultar a alteração do *status quo* e com isso permitir o surgimento de ainda mais *veto players*. Ao realizarmos uma análise comparada entre os sistemas russo e brasileiro, podemos constatar que as diferenças nesses dois fatores contribuíram significativamente para esses países terem tomado rumos praticamente opostos.

Nos anos 1990, a Rússia presenciou a formação de um sistema multipartidário com grau de competitividade relativamente elevado. No entanto, uma série de acontecimentos viria a conturbar o desenvolvimento do sistema político pós-soviético. Em primeiro lugar, podemos mencionar as reformas de mercado. Em poucos anos de privatização formou-se uma elite econômica com poder extremamente concentrado. Sua influência no jogo político federal e regional seria marcante. A difusão de grupos mafiosos, diante da incapacidade do Estado em proteger a propriedade privada, deu espaço à consolidação de um poder paralelo, que em muitos casos chegou a “cooptar” instituições públicas. Devido a essa ausência do Estado, até hoje o nível de confiança interpessoal no país é substancialmente baixo. Em segundo lugar, vale destacar o embate entre “reformistas” liberais

e “conservadores” comunistas, que gerou incertezas em relação aos rumos que o país iria tomar, principalmente no plano econômico. A transição para a economia de mercado só se tornou possível graças aos fortes poderes institucionais garantidos ao presidente na Constituição de 1993 e à “intervenção” dos oligarcas no processo eleitoral. Muitas das principais estratégias políticas adotadas pelo Kremlin, tanto nos anos 1990, quanto nos anos 2000, visaram, acima de tudo, enfraquecer o Partido Comunista. Em terceiro lugar, não se pode ignorar o peso das tensões étnonacionais e da ameaça separatista na política federal. A fraqueza do Estado e o risco a sua integração empoderaram muitas elites regionais, que lograram barganhar mais autonomia e dar origem ao chamado “federalismo assimétrico”. No entanto, os diversos atentados realizados por radicais separatistas e religiosos favoreceram o crescimento do apoio popular ao Kremlin, especialmente no combate ao terrorismo e no processo de centralização. Por fim, a crise financeira de 1998 aumentou as pressões sobre o presidente Yeltsin, que culminariam na sua renúncia no ano seguinte.

A chegada de Putin ao poder marcou o refortalecimento do estado russo, mas ao mesmo tempo o fim da protodemocracia do período Yeltsin. Utilizando-se de recursos administrativos e de sua alta popularidade, Putin logrou realizar uma série de reformas no intuito de centralizar o sistema partidário e, com isso, diminuir drasticamente a quantidade de *veto players* existentes até então. A queda no número efetivo de partidos de 8,53 em 1993 para 1,92 em 2007 comprova a redução do pluralismo político. A criação do “partido do poder”, Rússia Unida, e a obtenção de uma maioria constitucional na Duma Estatal permitiu ao Kremlin alterar inúmeras regras do jogo político em seu benefício e consolidar a construção do chamado “sistema vertical de poder”. A dominância no parlamento, somada a ausência de *polity* e *politics* basilares na Constituição, facilitou a realização de reformas estruturais – não só nas relações executivo-legislativo, mas também nas centro-

regiões. O processo de formação da câmara alta foi alterado, o sistema majoritário foi abolido nas eleições para a câmara baixa, a cláusula de barreiras foi elevada, os partidos regionais extintos e as eleições para governador deram lugar ao sistema de nomeação pelo presidente. Os tratados bilaterais, que originaram o chamado “federalismo assimétrico”, foram rescindidos e o sistema federativo evoluiu na direção do unitarismo centralizado – ou seja, não só os partidos de oposição perderam o papel de *veto players*, mas também as elites regionais.

A vitória na segunda guerra da Chechênia, a expulsão dos oligarcas opositores da política nacional e o forte crescimento econômico contribuíram ainda mais para a elevada popularidade de Putin. Se no período de protodemocracia havia algum grau de consensualismo na nomeação de altos cargos políticos e administrativos, ainda que sob a forte influência de oligarcas e líderes regionais, o sistema vertical de poder priorizou a lealdade ao presidente como principal critério de ascensão hierárquica. Muitos dos cargos mais altos do país são ocupados hoje por indivíduos que trabalharam com Putin na prefeitura de São Petersburgo nos anos 1990: os chamados “peterburgueses”.<sup>160</sup> Como exemplo, podemos mencionar Dmitri Medvedev (primeiro-ministro), Sergey Narishkin (presidente da Duma Estatal), German Gref (presidente do *Sberbank*), Aleksey Miller (diretor da petroleira *Gazprom*), Igor Sechin (diretor da petroleira *Rosneft*), Sergey Ivanov (diretor da Administração da Presidência), Vitaliy Mutko (Ministro do Esporte), Aleksey Kudrin (ex-Ministro das Finanças), dentre muitos outros burocratas.<sup>161</sup>

Devido ao elevado grau de verticalização e centralização do sistema político o processo legislativo se concentrou, em grande medida, nas mãos do executivo, especialmente na Administração

---

<sup>160</sup> Em russo “pitertsy”.

<sup>161</sup> Aleksey Kudrin é uma das poucas vozes liberais influentes no governo Putin.

da Presidência.<sup>162</sup> A cooptação do legislativo pelo executivo pode ser comprovada pela relação de leis aprovadas pela Duma e assinadas pelo presidente – se na primeira legislatura esse número foi de 60,86%, na quinta ele passou para 99,81%. O surgimento do “partido do poder”, sob a égide do Kremlin, e a sua penetração nas regiões contribuiu para a unificação das elites regionais em torno de um projeto político nacional. No entanto, a baixa concorrência política acaba fortalecendo ainda mais o presidente em detrimento do parlamento, que não consegue exercer com autonomia nem mesmo seus próprios poderes institucionais. O Rússia Unida, diferentemente de muitos partidos dominantes que, de alguma maneira, participam da tomada de decisões, acaba servindo de canal para o Kremlin colocar em pauta e aprovar seus projetos na Duma Estatal sem grandes contestações – por isso o seu apelido de “partido do poder”.

Tendo em vista o período de crise, ausência do Estado e conflitos separatistas por que a Rússia passou nos anos 1990, no momento em que o país desenvolvia sua “protodemocracia”, e a estabilidade, crescimento econômico e recuperação do papel de potência mundial nos anos 2000, quando se formou o sistema vertical de poder, popularizou-se nos meios intelectuais a teoria da “democracia soberana”. Segundo essa corrente, difundida sob os auspícios de Vladislav Surkov (vice-diretor da Administração da Presidência), nos anos 1990 a Rússia almejou atingir a

---

<sup>162</sup> Em 2009 o juiz constitucional Vladimir Yaroslavtsev afirmou que na Rússia “os órgãos do legislativo estão paralisados, o principal eixo da administração do Estado é o sistema vertical de poder e o centro de tomada de decisões está localizado na Administração da Presidência [...] Os órgãos de segurança tornaram-se órgãos de poder, uma volta à URSS”. Fonte: El País-Inosmi (periódico). Vladimir Yaroslavtsev sudya Konstitutsionnogo Suda Rossiy: “V Rossiy pravlyat organy bezopasnosti, kak vo vremena SSSR” [trad.: Vladimir Yaroslavtsev, juiz do Tribunal Constitucional da Rússia: “A Rússia é governada pelos órgãos de segurança, como nos tempos da URSS”]. 01.09.2009. URL: <http://inosmi.ru/russia/20090901/252151.html> [último acesso: 13.01.2016].

democracia com base nos caminhos apontados pelo Ocidente. Por esses valores e etapas importados serem alheios às especificidades históricas e socioculturais do país, a Rússia acabou mergulhando num período de caos e anarquia. Para Surkov, os russos devem buscar o seu próprio caminho para a democracia, adequando-o a todas as suas especificidades. O Estado forte e a centralização de Putin, que colocaram fim à desordem reinante até então, seriam o rumo mais correto para a consolidação democrática. Alguns acadêmicos afirmam que a cultura política russa é caracterizada pelo passivismo, paternalismo e personalismo, com o anseio popular por um líder forte.<sup>163</sup> De fato, a estrutura extremamente hierarquizada do sistema político está presente além dos órgãos estatais federais – reproduz-se nos órgãos regionais, municipais e até mesmo nas grandes empresas e organizações sociais.

Além dos dispositivos institucionais que norteiam a verticalização do sistema político, há uma série de outros fatores que reforçam a manutenção da atual elite política no poder – dentre eles, o controle dos principais meios de comunicação televisivos pelo Estado.<sup>164</sup> Dos dois principais canais que faziam

---

<sup>163</sup> É interessante observar que, diferentemente do Brasil, o presidente nunca perdeu eleições ou deixou de promover o seu substituto com êxito na Rússia contemporânea. Mesmo com a popularidade alta, o ex-presidente do Brasil deixou de concorrer a um terceiro mandato em favor da reeleição de seu substituto – isso não ocorreu na Rússia, Putin está em seu terceiro mandato, sendo que o seu substituto só foi presidente por um mandato. Enquanto os últimos presidentes do Brasil foram vítimas dos órgãos repressores do regime anterior, Putin trabalhou no órgão de segurança e inteligência do regime soviético. A atitude do eleitorado russo com o regime soviético é ambígua – o Partido Comunista segue forte e a nostalgia é um fator presente na sociedade russa contemporânea. Por fim, diferentemente do Brasil, a Rússia presenciou poucos momentos de multipartidarismo em sua história política – os longos anos de unipartidarismo podem ter deixado sequelas que dificultam o desenvolvimento da competitividade partidária atualmente.

<sup>164</sup> A cooptação de organizações da sociedade civil, associações de empresários, sindicatos e entidades religiosas reforça o modelo

oposição ao governo, um (NTV) foi cooptado pelo Kremlin, após a “desapropriação” do oligarca Gusinskiy, enquanto o outro (*Dozhd*) teve o seu espaço reduzido à transmissão on-line e a algumas poucas empresas de televisão a cabo.<sup>165</sup> Com esse quase monopólio dos canais midiáticos, o Estado consegue veicular sua propaganda sobre as principais questões de política interna e externa.<sup>166</sup> A mídia é utilizada também como instrumento para a desmoralização da chamada “oposição não sistêmica” – ativistas liberais são frequentemente acusados de serem aliados do Ocidente, “agentes estrangeiros” ou, até mesmo, de “quinta coluna”, a espera do momento decisivo para derrocar Putin.<sup>167</sup> Um dos maiores opositores de Putin no momento, Aleksey Navalniy, cumpre pena em prisão domiciliar sob acusação de corrupção. Críticos ao governo acusam o Kremlin de estar envolvido no assassinato de influentes opositores, como a jornalista Anna Politkovskaya em 2006,<sup>168</sup> e o político Boris Nemtsov em 2015.<sup>169</sup> Os protestos de 2011 e 2012, após a publicação de inúmeros

---

neocorporativista em construção. Nos últimos anos observou-se uma crescente aproximação entre o Kremlin e a Igreja Ortodoxa Russa.

<sup>165</sup> O canal televisivo *Dozhd* foi boicotado por uma série de retransmissoras em 2014, após a veiculação de uma polêmica pesquisa de opinião pública referente ao cerco de Leningrado na Segunda Guerra Mundial. Questionou-se se não teria sido melhor entregar Leningrado para salvar centenas de milhares de vidas. A pergunta foi duramente criticada por jornalistas e personalidades políticas.

<sup>166</sup> A oposição se restringe a algumas rádios, jornais e portais da internet.

<sup>167</sup> Alguns casos de desmoralização, conhecidos por *kompromat* (chantagem), foram supostamente realizados pelo Kremlin, com o suporte dos órgãos de inteligência e segurança estatal. Um dos casos mais emblemáticos é o vídeo supostamente do Procurador Geral Yuriy Skuratov em uma relação sexual com duas prostitutas em 1999. No ano seguinte Skuratov foi oficialmente destituído.

<sup>168</sup> Politkovskaya era conhecida por suas duras críticas ao governo com relação à guerra da Chechênia.

<sup>169</sup> Nemtsov liderou uma série de protestos oposicionistas. Dentre os que teve maior repercussão, pode-se mencionar o da Praça Bolotnaya, em 2012.

vídeos de falsificação eleitoral a favor do Rússia Unida e a volta de Putin para um terceiro mandato, mostraram que o apoio ao curso político do Kremlin tem um limite.

A crise econômica pela qual a Rússia vem passando com a queda nos preços do petróleo tende a aumentar o descontentamento social e político. A carência de recursos para cooptar as elites e exercer uma política paternalista pode colocar em risco a lealdade nacional que Putin conquistou na última década. Diante desse cenário, o Kremlin tem utilizado com sucesso a estratégia de confrontação com o Ocidente. O regresso da Crimeia ao território da Federação e a crise da Ucrânia e da Síria permitiram que Putin reforçasse o discurso nacionalista, reafirmando a retomada do papel de potência mundial pelo país: a ênfase nas questões geopolíticas ajuda a desviar a atenção das questões de ordem interna ou é utilizada como pretexto para endurecer o regime. Sua popularidade cresceu significativamente, mesmo com as sanções internacionais, a desvalorização do rublo e a acentuada queda do PIB. O *lobby* militarista voltou a ganhar espaço dentre os muros do Kremlin.

Finalmente, é interessante observar que em mais de quinze anos no poder Putin não conseguiu pôr fim a alguns dos principais problemas nacionais, especificamente a forte dependência do petróleo, o elevado grau de corrupção e as altas desigualdades regionais. Para evitar o retrocesso de suas conquistas no campo social, tais como o aumento da renda e da qualidade de vida da população, Putin terá que redobrar os esforços para modernizar a economia em um cenário internacional extremamente desfavorável. Resta saber se para a concretização desse desafio o Kremlin optará pela abertura política, como se evidenciou com a volta das eleições diretas para governador, ou dará continuidade ao discurso de isolamento do Ocidente e à manutenção do sistema vertical de poder. Caso a última estratégia seja escolhida, podemos indagar-nos sobre o que ocorrerá com o sistema político russo pós-Putin. Como o sistema vai se desenvolver caso seu sucessor

não tenha a mesma habilidade política, legitimidade e aceitação popular, mas, ao mesmo tempo, concentre em suas mãos os enormes poderes que a verticalização e a centralização conferiram ao presidente?

## **ANEXO**

### **Tabela de Patentes de Pedro, o Grande**

**Por Angelo Segrillo**

**A**baixo colocamos à disposição do público brasileiro, pela primeira vez em português, a famosa Tabela de Patentes (*Tabel' o rangakh*) de Pedro, o Grande em versão completa original. Tanto na língua portuguesa como na maioria das línguas ocidentais (inclusive o inglês), as versões disponíveis da tabela têm sido, até o presente momento, versões simplificadas, condensadas, parciais ou misturadas com adições posteriores. Apresentamos aqui a tabela na forma literal como ela foi promulgada originalmente em 24 de janeiro de 1722. Pedro criou a Tabela de Patentes dividida em três carreiras separadas: serviço militar, serviço público e serviço na Corte. Cada carreira era dividida em 14 níveis (classes). Cada classe incluía as patentes específicas que os servidores podiam ter. Pedro tornou obrigatório aos nobres servir ao Estado em uma das carreiras. A tabela também dava a pessoas não nobres possibilidade de chegarem à nobreza pelo serviço ao estado: pessoas não nobres que conseguissem atingir certo nível na carreira automaticamente recebiam um título de nobreza. A ideia era criar uma meritocracia. Apesar de as coisas não se passarem exatamente assim na prática (principalmente depois da morte de Pedro), a Tabela de Patentes foi um ponto de viragem na história da Rússia e, com modificações pontuais, continuou válida até a revolução bolchevique de 1917.

A primeira tradução (em versão simplificada) da Tabela de Patentes no Brasil foi realizada na dissertação de mestrado em História de Camilo José Teixeira Lima Domingues na Universidade Federal Fluminense, “Nikolai Gavrilovitch Tchernychévski e a Intelligentsia Russa” (disponível online em <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1937.pdf>). A partir desse trabalho pioneiro, Angelo Segrillo iniciou a complementação da tradução de modo que possamos ter agora em português a versão completa, literal da Tabela de Patentes como ela foi promulgada por Pedro, o Grande em 1722. A versão original completa em

russo (juntamente com o decreto de Pedro, o Grande) pode ser vista em <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/tabel.htm>.

<b>Tabela de Patentes (<i>Tabel' o rangakh</i>)</b> (versão original de Pedro, o Grande, no decreto de 24 de janeiro de 1722)						
Classes	Serviço Militar				Serviço Público	Serviço na Corte
	Exército	Guarda	Artilharia	Marinha		
1 <sup>a</sup>	General-Marechal de Campo			General-Almirante	Chanceler	
2 <sup>a</sup>	General de Cavalaria e Infantaria; Estatuder		General Mestre de Artilharia	Almirante de Outras Bandeiras	Conselheiro Privado Titular	Grande Marechal
3 <sup>a</sup>	Tenente-General; Cavaleiro da Ordem de Santo André, o Protóclito; General-Comissário de Guerra		Tenente-General	Vice-Almirante; General-Comissário de Guerra	Procurador-Geral	Grande Mestre dos Estábulos
4 <sup>a</sup>	Major-General	Coronel	Major-General; Major-General de Fortificações	Contra-Almirante; Mestre Sênior de Artilharia	Presidente de Colégio e Ofício Civil; Conselheiro Privado; Procurador Sênior	Mestre Sênior da Corte; Camareiro Sênior

5ª	<p>Brigadeiro-Comissário de Guerra e Finanças; General Mestre das Provisões Alimentares</p>	<p>Tenente-Coronel de Artilharia</p>	<p>Capitão-Comandante; Capitão do Porto de Kronshlot; Inspetor Sênior de Construção Naval; Intendente; Mestre de Artilharia; Capitão Comissário de Guerra e Finanças</p>	<p>Mestre-Heraldista; Mestre Ouvidor Geral; Mestre Sênior de Cerimônias; Superior Supervisor das Florestas; Vice-Presidente de Colégio; Mestre Policial Geral; Diretor de Construção; Diretor Geral de Postos; Arquiatra</p>	<p>Mestre da Corte; Mestre Aulico Sênior de Estábulo; Secretário Privado de Gabinete; Mestre Sênior da Corte de Sua Majestade, a Imperatriz; Copeiro Sênior</p>
6ª	<p>Coronel; Tesoureiro; Mestre Sênior das Provisões Alimentares; Comissário Sênior; General-Ajudante; Procurador; Tenente-General Quartel-Mestre</p>	<p>Tenente-Coronel de Artilharia; Tenente-Coronel Engenheiro; Comissário Sênior</p> <p>Major</p>	<p>Capitão de Primeira Classe; Capitão de Outros Portos; Inspetor de Navios; Procurador; Intendente do Particular Estaleiro de Petersburgo; Tesoureiro; Mestre Sênior das Provisões Alimentares; Comissário Sênior</p>	<p>Procurador de Colégio Civil; Presidente de Tribunais de Corte; Conselheiro Privado de chancelaria do Colégio de Assuntos Estrangeiros; Secretário Sênior do Senado; Comissário Civil; Tesoureiro Sênior em Residência; Conselheiro de Colégio</p>	<p>Mestre de Estábulo; Camareiro Titular; Marechal da Corte; Mestre Caçador Sênior; Primeiro Médico da Corte</p>

## Tabela de Patentes (*Tabel' o rangakh*)

(continuação)

Classes	Serviço Militar			Serviço Público	Serviço na Corte	
	Exército	Guarda	Artilharia Marinha			
7 <sup>a</sup>	<p>Tenente-Coronel; General Auditor; Tenente-General Mestre das Provisões Alimentares; General Mestre de Comboios; General Policia; General- Ajudante de General-Marechal de Campo; Controlador</p>	<p>Capitão</p>	<p>Tenente- Coronel; General Auditor; Tenente- General Mestre das Provisões Alimentares; General Mestre de Comboios; General Policia; General- Ajudante de General- Marechal de Campo; Controlador</p>	<p>Capitão de Segunda Classe; Controlador</p>	<p>Vice-Presidente de Tribunais de Corte; Secretário Sênior dos Colégios do Exército, Marinha e Assuntos Estrangeiros; Executor do Senado; Fiscal Sênior de Estado; Procurador de Tribunais de Corte; Mestre de Cerimônias</p>	<p>Mestre da Corte de Sua Majestade, a Imperatriz; Médico de Sua Majestade, a Imperatriz</p>

<p>8ª</p>	<p>Major; General-Ajudante de General Titular; Tenente-General Auditor; Quartel-Mestre Sênior; Fiscal Sênior; Mestre da Caixa de Pagamentos e Recebimentos</p>	<p>Capitão-Tenente</p>	<p>Major Engenheiro; Capitão; Mestre de Estábulo; Guardião Sênior de Arsenal; Controlador</p>	<p>Capitão de Terceira Classe; Mestre da Caixa de Pagamentos e Recebimentos; Fiscal Sênior</p>	<p>Sub-Estatuder em Residência; Intendente de Economia; Conselheiros de Estado nas Governadorias; Diretor Sênior de Taxas Alfandegárias e Impostos em residência; Juiz de Governadoria em Residência; Presidente de Magistratura em Residência; Comissário Sênior de Colégio; Assessor de Colégio; Mestre Sênior das Provisões Alimentares em Residência; Secretário Sênior de outros Colégios; Mestre Sênior de Secretário do Senado; Mineração; Supervisor Sênior de Minas e Usinas; Mestre Sênior da Casa da Moeda; Conselheiro de Corte; Supervisor de Florestas; Governador Militar</p>	<p>Camareiro Honorário; Mestre de Estábulo da Corte; Intendente de Corte</p>
-----------	--	------------------------	---	--	--	--

## Tabela de Patentes (*Tabel' o rangakh*)

(continuação)

Classes	Serviço Militar			Serviço Público	Serviço na Corte
	Exército	Guarda	Artilharia		
9 <sup>a</sup>	<p>Capitão; Ajudante-de-Campo de General-Marechal de Campo e de General Titular; Ajudante de Tenente-General; Mestre Sênior das Provisões Alimentares; Mestre Sênior; Auditor Sênior; Mestre dos Correios de Campanha; General-Preboste</p>	<p>Tenente</p>	<p>Capitão-Tenente; Mestre de Galeras</p>	<p>Conselheiro Honorário; Secretário dos Colégios do Exército, Marinha e Assuntos Estrangeiros; Tesoureiro Sênior nas Governadorias; Mestre Policial em Residência; Burgomestre de Magistratura em Residência Permanente; Juiz de Província; Professor de Academia; Doutor de qualquer faculdade ingressado no Serviço Público; Arquivista dos dois Arquivos de Estado; Tradutor e Protocolador do Senado; Tesoureiro da Casa da Moeda; Assessor de Tribunal da Corte em Residência; Diretor de Alfândega nos Portos</p>	<p>Mestre Caçador da Corte; Mestre de Cerimônias da Corte; Mestre Cozinheiro Sênior; Valete</p>

10 <sup>a</sup>	Capitão-Tenente	Segundo Tenente	<p>Tenente; Capitão-Tenente Engenheiro; Auditor; Guardião de Arsenal; Controlador; Mestre Sênior de Comboio; Capitão Supervisor de Mestres</p>	Tenente	<p>Secretário de Outros Colégios; Burgomestre de Magistratura em Governadoria; Tradutor dos Colégios do Exército, Marinha e Assuntos Estrangeiros; Protocolador desses mesmos Colégios; Comissário Sênior de Economia em Governadoria; Comissário Sênior de Governadoria; Assessores de Tribunal da Corte em Governadoria; Tesoureiro Sênior; Mestre de Mineração; Ensalador de Minérios Sênior</p>	
11 <sup>a</sup>				Secretário Naval		

## Tabela de Patentes (*Tabel' o rangakh*)

(continuação)

Classes	Serviço Militar				Serviço Público	Serviço na Corte
	Exército	Guarda	Artilharia	Marinha		
12 <sup>a</sup>	Tenente	Porta-Bandeira	Segundo Tenente; Tenente Engenheiro; Tenente de Comboio; Mestre de Comboio	Segundo Tenente; Capitão de Marinha Mercante de Primeira Classe	Secretário de Tribunal da Corte, Chancelaria e Governadoria; Tesoureiro em Colégios; Conselheiros Municipais em Residência; Mestre da Casa da Moeda; Mestre Florestal; Administrador de Usina Metalúrgica; Agrimensor de Minas	Junker da Corte; Médico da Corte
13 <sup>a</sup>	Segundo Tenente; Ajudante-de-Campo de Major-General;		Junker de Baioneta; Segundo Tenente Engenheiro		Secretário de Província; Mestre de Mecânica; Chefe dos Correios em São Petersburgo e Riga; Tradutor e Protocolista de Colégio; Registrador/Atualizador do Senado	

14 <sup>a</sup>	Porta-Bandeira; Ajudante-de-Campo de Tenente-General e Brigadeiro; Furiel de Estado-Maior	Porta-Bandeira de Engenharia	Comissário Naval; Capitão de Marinha Mercante de Segunda Classe; Artilheiro Naval	Comissário de Colégio; Fiscal de Tribunal de Corte e de Governadoria; Tesoureiro de Província; Comissário de Distrito; Assessor de Tribunal Provincial; Arquivista, Atualizador, Registrador e Contador de Colégio; Tesoureiro de Distrito; Mestre dos Correios de Moscou e Outras Cidades Notáveis onde há Governadores; Junker de Colégio	Regulamentador de Igrejas de Corte; Mestre dos Pajens da Corte; Secretário da Corte; Bibliotecário da Corte; Antiquário; Tesoureiro da Corte; Auditor da Corte; Quartel-Mestre da Corte; Boticário da Corte; Administrador de Prédios Governamentais; Mestre de Artilharia da Corte; Mensageiro de Gabinete; Copeiro; Mestre Cozinheiro; Mestre da Adega; Mestre de Exercícios; Barbeiro da Corte
-----------------	---	------------------------------	--	--	--

Fonte: Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoi Imperii ("Coleção Completa das Leis do Império Russo"), série 1, vol. 6, p. 486-489, lei número 3890. Disponível em: [http://www.nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php](http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php) (lei número 3890).

