Dinâmicas paralelas na política externa russa: estilos de liderança, relações pessoais e grupos de influência nas relações com a UE

João Augusto Rodrigues Gomes Figueiredo

Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/eces/1558>

DOI: 10.4000/eces.1558

ISSN: 1647-0737

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Referência eletrónica

João Augusto Rodrigues Gomes Figueiredo, « Dinâmicas paralelas na política externa russa: estilos de liderança, relações pessoais e grupos de influência nas relações com a UE », *e-cadernos CES* [Online], 19 | 2013, colocado online no dia 01 junho 2013, consultado a 01 maio 2019. URL : <http://journals.openedition.org/eces/1558> ; DOI : 10.4000/eces.1558

DINÂMICAS PARALELAS NA POLÍTICA EXTERNA RUSSA: ESTILOS DE LIDERANÇA, RELAÇÕES PESSOAIS E GRUPOS DE INFLUÊNCIA NAS RELAÇÕES COM A UE

JOÃO AUGUSTO RODRIGUES GOMES FIGUEIREDO

ESTUDANTE DE MBA EM MARKETING DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA, PORTUGAL

Resumo: Este artigo analisa o processo de tomada de decisão em política externa na Federação Russa entre 2000 e 2012, abrangendo as presidências de Vladimir Putin e Dmitry Medvedev e utilizando as relações entre a União Europeia e a Rússia como estudo de caso. Um dos aspetos centrais na definição da política externa da Federação Russa, de acordo com a sua Constituição, é o papel central do Presidente. Para explorar como são formuladas as posições dos decisores e daqueles que os influenciam no processo de liderança, serão analisados diversos conceitos como estilos de liderança, relações pessoais e grupos de influência – em suma, dinâmicas paralelas –, as quais, devido ao papel central do Presidente na definição da política externa russa e ao facto de ser ele que define a imagem externa da Rússia, influenciam determinadamente tanto a definição como a condução da política externa russa.

Palavras-chave: Federação Russa, União Europeia, política externa, estilos de liderança, grupos de influência.

INTRODUÇÃO

Desde o final da Guerra Fria que tanto a União Europeia (UE) como a Federação Russa reconheceram a importância de um relacionamento bilateral; contudo, reconheceram igualmente a existência de diversas dificuldades no aprofundamento das suas relações (Haukkala, 2010: 73-75). Se, geograficamente, estes dois atores estão juntos, uma vez que metade da Europa é território russo e metade da Rússia está em território europeu, a verdade é que, em termos políticos, nem um ator nem o outro estão sempre de acordo, ou ansiosos por chegar a acordo (Baranovsky, 2001: 429). Na verdade, após o colapso da União Soviética, em 1991, Boris Ieltsin achou premente promover uma aproximação da Federação Russa com a então Comunidade

Económica Europeia, procurando desenvolver relações de grande proximidade com Estados com quem anteriormente as relações eram caracterizadas por uma certa tensão. Esta aproximação fez-se com a expectativa clara de que a Rússia seria plenamente integrada na comunidade internacional e naquilo que ficou conhecido como “a casa comum europeia”, celebradamente anunciada por Gorbachev (1989). No entanto, para isso, havia uma série de valores que eram exigidos à Rússia, de modo a poder tomar parte no “clube ocidental”: democracia, direitos humanos, economia de mercado, Estado de direito, entre outros, que rapidamente arrefeceram o desejo russo de aproximação ao projeto europeu e colocaram um ponto de interrogação nas relações UE-Rússia (Baranovsky, 2001: 433).

A base legal das relações entre a Rússia e a UE é o Acordo de Parceria e Cooperação (APC), assinado em 1994, e que entrou em vigor a 1 de dezembro de 1997 (Stuermer, 2009: 224). Este foca-se em questões como a promoção da democracia, o Estado de direito, o pluralismo e os direitos humanos (Isakova, 2005: 57). No entanto, é importante referir que, aquando da assinatura e entrada em vigor do APC, a Rússia apresentava-se bastante limitada no seu poder no sistema internacional, em percurso claramente descendente. Esta foi a principal razão pela qual os seus principais interesses e desejos foram relegados para segundo plano, o que viria a afetar negativamente a postura da Federação Russa, na sua tentativa de se reafirmar enquanto grande potência regional e internacional (Stuermer, 2009: 224).

A verdade é que estamos perante dois atores completamente distintos, existindo, por um lado, uma União Europeia com uma estrutura complexa e dinâmicas de decisão multinível e, por outro, uma Rússia que vai formulando políticas e compromissos precários para com alguns valores que, de acordo com o APC, seriam tidos como partilhados (Freire, 2008: 54-55). Momentos de cooperação e momentos de tensão vão alternando neste jogo de interesses que são as relações UE-Rússia, que, em 2000, ganharam um novo e importantíssimo ator, com a chegada de Vladimir Putin ao Kremlin.

Por seu lado, quando Medvedev ascendeu à presidência da Federação Russa, em 2008, as relações UE-Rússia estavam bastante deterioradas, após um segundo mandato de Putin fortemente marcado por inúmeras tensões. A grande dúvida consistia em saber se Medvedev traria efetivamente uma mudança positiva nas relações entre estes dois atores, e se seria capaz de se afirmar para lá da sombra do seu predecessor. O balanço final sugere que, apesar da clara influência de Putin na condução das relações externas do país, Medvedev se mostrou capaz de assegurar no seu mandato uma postura pragmática e algo assertiva, sempre que estavam em

jogo os principais interesses da Rússia, demonstrando também uma abertura e uma cordialidade que seriam difíceis de alcançar com Putin.

As relações entre a Rússia e a UE servirão, portanto, para fornecer alguns exemplos que permitam levar a cabo o objetivo deste artigo: analisar de que forma as teorias de análise de política externa, centradas nos decisores políticos, afetam a definição e condução da política externa russa. Este trabalho foca-se, pois, nos processos de tomada de decisão em política externa, nos diferentes estilos de liderança e nas relações entre os líderes e os grupos de influência que os acompanharam dentro e fora das burocracias, questionando de que forma estes se relacionaram e afetaram o papel dos Presidentes Vladimir Putin e Dmitry Medvedev na definição e condução da política externa da Federação Russa face à União Europeia, entre 2000 e 2012.

A Federação Russa tem constituído um intrigante quebra-cabeças para muitos académicos e, também, para os seus parceiros no sistema internacional. A definição das suas prioridades estratégicas e da sua política externa reflete equilíbrios de poder e influência difíceis de entender, o que torna a análise desta política um desafio. Um dos aspetos centrais na política externa da Federação Russa, de acordo com a sua Constituição e com a prática desde o fim da União Soviética, é o papel central do Presidente da Federação na sua definição e persecução (The Constitution of the Russian Federation, 1993). Partindo deste quadro legal e político, centrar a análise da política externa russa na figura dos seus líderes máximos é um passo fundamental.

No entanto, existem certas dinâmicas paralelas a estas já apresentadas, que influenciam a definição e condução da política externa russa. As relações pessoais, perspetivas e estilos de liderança também têm influência (Freire e da Vinha, 2011: 14), pelo que se devem incluir estes elementos na análise das relações da Rússia com a UE e na definição de uma parceria estratégica entre os dois vizinhos. O caráter e a visão dos Presidentes russos no poder, bem como a liderança política, são afetados por diversos fatores que, por norma, influenciam a maneira como cada pessoa desenvolve as suas ideias. Estilos de liderança, derivados de preconceitos, conceitos cognitivos construídos ao longo da vida e análises comportamentais, ou mesmo os grupos de influência e as suas agendas representam indicadores que influenciam as decisões de política, nomeadamente de política externa. Consequentemente, parece ser possível inferir que estes fatores afetam a política externa russa face à UE.

ABORDAGENS DE ANÁLISE E CONCEPTUAIS

A análise de política externa tem tentado responder às questões sobre quem manda nessa área, focando-se em situações de distribuição de poder, personalidade dos

líderes, nos seus estilos de liderança e na sua relação com outros atores predominantes em política externa, sem descurar, contudo, as questões burocráticas na estrutura institucional das relações externas (Hill, 2003: 53). Este artigo apresenta três linhas de análise ao nível teórico que permitem uma abordagem abrangente das dinâmicas de política externa em curso na Federação Russa, nomeadamente dinâmicas relativas ao papel dos líderes e às relações UE-Rússia, presentes nos três próximos parágrafos.

Há que ter em conta os processos de tomada de decisão em política externa, não só no plano formal – a Constituição da Federação Russa, que centra a política externa nas mãos do Presidente –, como no nível informal – todo o processo que ocorre *de facto* nas tomadas de decisão, influenciadas pelos outros fatores que serão apresentados nos parágrafos seguintes (estilos de liderança e grupos de influência). A maneira como Medvedev se sentiu, de certa forma, constrangido no início do seu mandato, entre 2008 e 2012, devido à dicotomia entre o seu poder formal (o qual lhe era atribuído pela Constituição) e o poder que realmente detinha (devido à forte influência de Putin), ou as reuniões informais que Putin (2000-2004; 2004-2008) regularmente tinha com os seus assessores, são bons exemplos da relevância destas dinâmicas na política externa russa (Kryshtanovskaya e White, 2005: 1066).

É igualmente importante ter em atenção as diferentes características dos vários estilos de liderança – centrando-se este estudo na definição de estilos assertivos ou conciliadores – que, no entender deste artigo, no contexto hierárquico da Rússia, se tornam particularmente relevantes. Além disso, o conceito de imagem externa desempenha igualmente um papel importante na definição destes estilos de liderança (Goldstein e Keohane, 1993: 8-10), sendo importante o estudo deste tema, na medida em que a perceção de determinado comportamento de política externa russa por parte dos parceiros da Federação Russa pode condicionar a maneira como esta é desenvolvida e levada a cabo. As decisões russas de interferir nas eleições ucranianas, em 2004, ou a guerra na Geórgia, de 2008, são exemplo de como a imagem externa russa, especialmente junto dos parceiros europeus, está profundamente ligada à atuação dos Presidentes e a influencia.

Finalmente, não se pode descurar a importância das relações entre os líderes e os grupos de influência que os acompanham, dentro e fora das burocracias, as visões do mundo (*worldviews*) dos líderes e dos grupos que os rodeiam, dado que é impossível falar de Putin ou Medvedev sem referir esses grupos de pessoas da sua confiança, que os aconselham nas diversas tomadas de decisão, seja em política interna ou externa. Ol'ga Kryshtanovskaya e Stephen White (2005), por exemplo, dão-nos a

conhecer a maneira como Putin, enquanto Presidente, conduzia a política, bem como as pessoas do seu círculo íntimo e que, com ele, partilhavam o poder na Rússia.

No entanto, antes de passar para estas análises, o presente trabalho irá abordar o conceito de política externa, de forma a conseguir encontrar uma definição consensual e, ao mesmo tempo, abrangente de todas as temáticas que se querem ver desenvolvidas neste estudo. Existem diversas definições possíveis de política externa. De acordo com Freire e da Vinha (2011: 17-18), não se pode dizer que haja uma definição absoluta e consensual de política externa, havendo, sim, princípios comuns que a caracterizam: o papel dos governos estatais, enquanto atores privilegiados e a dimensão internacional da ação política são dois destes denominadores comuns. Assim sendo, e após ter em conta diversas hipóteses (Freire e da Vinha, 2011: 18; Gerner, 1995: 18; Hermann, 1990: 5), este artigo define política externa como um conjunto de objetivos, estratégias, instrumentos e ações, que, através de uma interação constante no sistema internacional, são estudados e postos em prática por decisores dotados de autoridade face a entidades externas à sua jurisdição; também se enquadra na definição de política externa a resposta destas entidades, sejam estas intencionais ou não, face às ações tomadas. Pode haver, ou não, influência de outras entidades ou grupos. Este é, pois, um processo dinâmico que exige um ajuste constante, perante as novas dinâmicas internas e externas com que os decisores políticos se confrontam.

Como se pôde observar pela definição, o conceito de “decisores dotados de autoridade” está presente como um elemento central na definição e condução da política externa. Assim, faz sentido considerar o papel destes decisores como central para este estudo, uma vez que se está a reconhecer legitimidade a uma entidade num qualquer processo de tomada de decisão; no caso russo, refere-se o líder individual, mas também os pequenos grupos, constituídos por indivíduos junto da liderança (Neack: 2008: 67; Freire e da Vinha, 2011: 20). Como tal, o modelo de tomada de decisão toma importância na medida em que condiciona a decisão final em política externa através das metodologias utilizadas na sua definição. À luz deste trabalho, fala-se da “interação dinâmica entre [...] diversos membros [de um] grupo”, ações de “*groupthink*” ou uma “decisão resultante da escolha individual”, entre outras dinâmicas (Freire e da Vinha, 2011: 20). Estas dinâmicas serão, portanto, trabalhadas, mas referem-se, basicamente, à interação constante entre decisores dotados de autoridade e outras entidades, sejam conselheiros, *lobbies* ou especialistas em determinada área de política, que, por sua vez, permitam uma mais eficaz definição e condução da política externa.

QUEM TOMA AS DECISÕES: *DE JURE E DE FACTO*

A primeira linha de análise prende-se com o processo de tomada de decisão propriamente dito. A Constituição da Federação Russa atribui um carácter presidencialista ao sistema político russo; no entanto, existem grupos ligados à liderança que também têm uma palavra a dizer. Ou seja, por um lado, existe um processo *de jure* que atribui ao Presidente da Rússia os maiores poderes na definição e condução da política externa. Por outro, existem os processos que conduzem a tomadas de decisão, mas que se desenrolam fora de um contexto constitucional, acontecendo em reuniões *ad hoc* ou através de meros contactos entre os elementos mais importantes no Kremlin, refletindo a fraca institucionalização dos processos políticos na Rússia pós-soviética (Kryshtanovskaya e White, 2005: 1066).

De acordo com o Artigo 80.^o da Constituição da Federação Russa, o Presidente define as principais diretrizes da política interna e externa e, além disso, como Chefe de Estado, representa a Federação Russa no interior do país e nas relações internacionais. De acordo com o Artigo 86.^o e suas alíneas, o Presidente negocia e assina tratados internacionais em nome da Federação Russa, assina os documentos de ratificação e aceita as credenciais e cartas de convocação de volta dos representantes diplomáticos (The Constitution of the Russian Federation, 1993). Como já foi referido, e como se pode ver através destas referências, estamos perante um regime presidencialista, onde (de acordo com o Artigo 111.^o) o Primeiro-Ministro é nomeado pelo Chefe de Estado, com o consentimento da *Duma*, o Parlamento, depois de este ser eleito (ou, excecionalmente, em casos em que o chefe do governo se demita, ou em que a *Duma* rejeite o candidato apresentado pelo Presidente) (*ibidem*). Um bom exemplo deste facto consistiu na nomeação de Putin para Primeiro-Ministro, em 1999, e, mais tarde, após a demissão de Boris Ieltsin, a sua nomeação como Presidente interino, até às eleições que aconteceriam em março de 2000 (Treisman, 2011: 90-92).

Através da análise da Constituição, é possível verificar a forma *de jure* de conduzir a política externa na Rússia. Contudo, para além desta forma, existe também a maneira *de facto*, que consiste na influência de pequenos grupos de interesse na definição e condução da política externa. A verdade é que existem várias condicionantes aos processos de tomada de decisão. Os denominados *lobbies*, ou grupos de pressão, constituem apenas uma dessas condicionantes, existindo como forma de pressionar os atores com poder de decisão na política, seja diretamente, ou através do grande público (Rozeff, 2005). Sejam eles grupos de interesse, comunidades epistémicas ou até mesmo a opinião pública, todos existem com o

objetivo de assegurar os seus interesses em todas as tomadas de decisão políticas (Freire e da Vinha, 2011: 37-41).

Historicamente, após a queda da União Soviética e a ascensão de Ieltsin à presidência, assistiu-se a uma situação algo caótica na distribuição de poder e influência no seio da Rússia. A política externa era composta por uma amálgama de vários interesses particulares de diversos atores (Lo, 2002: 125). Além disso, as burocracias imperavam, bloqueando praticamente qualquer tentativa de pôr em prática as políticas decididas pelo Kremlin. O poder económico de vários empresários aumentou e muitos atores individuais ganharam influência, tomando parte, direta ou indiretamente, nas decisões que regiam a Federação Russa e a sua política externa (*ibidem*: 29-30). Existiam portanto, sob a presidência de Ieltsin, diversas “áreas cinzentas” na administração russa, o que permitia a existência de poderes paralelos à sua administração, controlados por atores públicos e privados, que perseguiram as suas próprias agendas, frequentemente através das estruturas estatais. Quando, conforme já mencionado, Putin foi nomeado por Ieltsin como Primeiro-Ministro e, depois, como presidente interino, a surpresa tomou conta de alguns quadrantes da Federação Russa, pois Putin não era o candidato esperado e nem sequer muito conhecido (Whitmore, 1999). O facto de alguns elementos da administração Ieltsin se terem mantido no Kremlin talvez tenha contribuído para Putin levar a cabo um início de mandato relativamente calmo (Sakwa, 2004: 61). Estavam lançados os dados para Putin exercer a sua agenda com relativa liberdade e consolidar o regime fortemente presidencialista iniciado por Ieltsin.

Putin chamou a si dois grupos de influência existentes na Federação Russa: os *siloviki* e os liberais. Os *siloviki* caracterizam-se como sendo os elementos das fardas: pessoas ligadas ao Exército, à Polícia ou às forças de segurança; por outro lado, os liberais mantêm uma ligação aos valores ocidentais, nomeadamente os da economia de mercado (Kryshtanovskaya e White, 2005: 1069). O funcionamento desses grupos será explorado mais adiante; por enquanto, é relevante afirmar que estes constituíam a área *de facto* nos processos de tomada de decisão.

OS ESTILOS DE LIDERANÇA E O PAPEL DAS IDEIAS

Os diversos estilos de liderança compõem a segunda linha de análise para estudar a forma como é definida e conduzida a política externa da Federação Russa. Estes podem caracterizar-se como elementos sugestivos daquilo que é, ou não, importante para o líder, na análise de uma determinada situação (Hermann *et al.*, 2001: 98). A motivação de um líder define a maneira como este orienta a sua maneira de viver, moldando o seu carácter e levando-o a definir prioridades, que depois tenderá a pôr em

prática (Barber, 1977: 8). É possível encontrar esta motivação em Putin e em Medvedev: embora ambos ambicionassem colocar a Rússia, de novo, numa posição de referência no sistema internacional (Kagan, 2008: 32), Putin fez isso através de uma forma conflituosa, de afirmação da autonomia russa no contexto internacional, enquanto o segundo avançou com uma agenda de modernização, que exigia maior cooperação com os parceiros internacionais (Krumm, 2010: 1). Basicamente, a personalidade de cada figura de liderança pode condicionar a forma como uma decisão é tomada, consoante a sua assertividade ou o seu espírito conciliador; em suma, as visões que determinado líder tem do mundo. Contudo, será que Putin e Medvedev evidenciam algum estilo de liderança particular? E será que, na possibilidade de evidenciarem um certo estilo de liderança, este tem influência nas decisões que são tomadas no âmbito da política externa? Defendo que sim, devido ao papel das ideias, que será falado de seguida.

Na definição de determinado estilo de liderança, o papel das ideias tem relevância na definição e condução da política externa. De acordo com Goldstein e Keohane (1993: 3), as ideias definem-se como crenças tidas por determinado indivíduo. Estas, por sua vez, contribuem para explicar resultados políticos, nomeadamente aqueles relacionados com política externa. Ainda citando estes autores, as ideias, juntamente com os interesses, têm um peso extremamente importante na explicação das ações humanas (*ibidem*: 4). Os líderes, sendo seres humanos dotados de capazes de tomadas de decisão, têm ideias, pensam, raciocinam, isto é, as suas decisões são constantemente condicionadas pelas suas crenças e pressupostos. As ideias têm sempre importância na política, pois são elas que contribuem para a clarificação de princípios e conceções de relações causais, coordenando ainda o comportamento individual de determinada pessoa (*ibidem*: 5), seja no dia a dia, seja na condução de um Estado.

No que toca à definição das crenças, podem encontrar-se três tipos, de acordo com a teoria de Goldstein e Keohane (1993: 8-10): as visões do mundo, as crenças baseadas em princípios e as crenças causais. As visões do mundo são sempre condicionadas por um contexto maior, que pode ser desde uma cultura, a um determinado prisma ideológico. No entanto, estas visões estão intrinsecamente ligadas às identidades de cada um, às suas emoções e lealdades (*ibidem*: 8-9). Por outras palavras, pode dizer-se que estas visões têm uma influência bastante grande na maneira como determinado líder elabora as suas políticas e as põe em prática, deixando nelas o seu cunho pessoal. Por seu lado, as crenças baseadas em princípios estão intimamente inseridas na personalidade do líder, isto é, naquilo que ele acredita ser certo ou errado, bom ou mau, justo ou injusto, traduzindo a ligação entre as visões

do mundo e determinada ação política, neste caso concreto, de política externa (*ibidem*: 9-10). No que toca às crenças causais, estas estão relacionadas com relações causa-efeito, cuja autoridade deriva de uma determinada elite (*ibidem*: 10). No caso russo, pode-se falar nos grupos de influência, sendo que existem grupos especializados em assuntos relacionados com a segurança, economia, entre outros.

No entanto, é importante ter em conta que as ideias não são um fim em si mesmo. Muitas vezes estas funcionam apenas como um roteiro ou como parâmetros na busca de uma decisão final (*ibidem*: 13). Existem igualmente situações em que estas crenças acabam por ser institucionalizadas, independentemente do poder de quem as tem (*ibidem*: 20). Mas mesmo estas situações, associadas a determinados interesses, sejam eles pessoais (do Presidente), de determinado grupo (grupos de influência), ou até de uma coletividade (como a Federação Russa), tomam um papel relevante em toda e qualquer decisão política, podendo influenciar a definição e condução da política externa. Por sua vez, estas ideias e estes interesses afetam aquilo a que se pode chamar os estilos de liderança.

No caso de Putin, sobre o papel das crenças e das ideias, é importante referir que, enquanto adolescente, Putin decidiu oferecer os seus serviços ao *Komitet Gosudarsvennoi Bezopasnosti* (KGB), os serviços de informação da URSS, cujos escritórios de S. Petersburgo ficavam a escassos metros da sua residência. Quando, mais tarde, entrou nesta agência governamental, afirmou que as suas ideias sobre esta instituição tinham sido formadas com base em histórias e que apenas tinha ido para lá trabalhar com ideias “românticas” de espiões para lá das linhas nazis, do tempo da Segunda Guerra Mundial (Gevorkyan *et al.*, 2000: 23, 41-42) (crenças baseadas em princípios). A ambição que Putin demonstrou desde cedo em aderir ao KGB revelou desde logo uma propensão para defender os interesses da URSS em geral e, enquanto Estado que liderava o bloco, da Rússia em particular (visões do mundo). Podemos, pois, afirmar que Putin construiu as suas crenças baseando-se em noções de identidade, defesa de interesses do Estado e de tantos outros princípios que regiam o comportamento do KGB.

Herman *et al.* (2001), no artigo “Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals” estabelecem um quadro de diversos estilos de liderança, sendo que estes são influenciados por diversos fatores, como as motivações do líder, a resposta a obstáculos e a abertura face à informação por parte do Presidente. A entrada de Putin para o KGB foi uma oportunidade para ser útil e servir os interesses da instituição, fazendo uso da sua motivação, bem como do seu talento e dedicação, que lhe valeram a subida na carreira. Em contrapartida, Medvedev, por exemplo, viveu uma juventude mais marcada pelos valores ocidentais (Vandenko *apud* Treisman, 2011:

127), formando-se em Direito e lecionando na Universidade de Leninegrado, ao mesmo tempo que exercia funções de advocacia e consultoria jurídica (*ibidem*: 131-132). Estas diferentes ideias e motivações ao longo dos seus percursos pessoais, académicos e profissionais podem ter levado à construção de ideias diferentes, utilizadas depois na definição e condução da política externa russa nas suas relações com a UE. Associando as motivações aos comportamentos, e considerando que estamos a falar de dois homens que chegariam à presidência da Federação Russa, é possível afirmar que motivações diferentes geram estilos de liderança diferentes.

Para classificar um determinado estilo de liderança como assertivo ou conciliador, de acordo com a análise de Herman *et al.* (2001) há que analisar duas ações que, normalmente, o líder desempenha num dado grupo, sendo elas a manutenção da instituição (manutenção de um grupo ou a construção de relações) e a prossecução de objetivos políticos (*"getting things done"* ou o desempenho de tarefas). Poder-se-á considerar que um Presidente que procure desempenhar a primeira ação será mais conciliador, uma vez que buscará o consenso entre as opiniões, ao mesmo tempo que busca a construção de relações, enquanto o Presidente que opte pela segunda será, talvez, mais assertivo, uma vez que será mais direto na procura dos seus objetivos. Quanto ao caso concreto da Federação Russa, e das suas relações com a UE, podem relatar-se alguns casos, como a recusa da Rússia em assinar a Carta Energética, proposta pela UE, em 2006, a não renovação do APC, que expirou em novembro de 2007, a retirada unilateral da Rússia do Tratado sobre Forças Convencionais na Europa, também em 2007, como exemplos de medidas assertivas tomadas durante os mandatos de Vladimir Putin (Freire, 2011: 163). Por seu lado, Medvedev prosseguiu algumas das políticas do seu antecessor, nomeadamente no que concerne à política externa (exemplos, referências). Contudo, como se pode ver pelos cinco princípios da política externa russa, que este Presidente apresentou em setembro de 2008, existe um discurso com algumas linhas mais conciliadoras, a juntar às de continuidade: o primado do direito internacional, que clarifica a posição russa de que as organizações internacionais devem ser o palco para tomar as grandes decisões e resolver disputas; a prossecução de uma ordem internacional multipolar, por sua vez, reforça a ideia enunciada ao longo dos mandatos de Putin, de que um mundo onde exista uma ordem unipolar é inaceitável e que o primado dos EUA deve dar lugar a um debate permanente entre várias potências; a condução de uma política não isolacionista, procurando relações de amizade com a UE, EUA e outros Estados é o terceiro grande princípio do Conceito de Política Externa 2008, sendo que este mostra a tendência de Medvedev de se afastar da política externa de Putin no seu mandato de 2004 a 2008, marcado por tensões e posições assertivas, e de procurar uma posição conciliadora e

cooperante face ao Ocidente; a proteção das diásporas sempre foi ponto de honra na definição da política externa russa, pelo que mantém as posições de Putin; finalmente, o reconhecimento de áreas de influência é outro dos resquícios da “Rússia de Putin”, dado que reafirmava a posição russa de conservar a sua influência no espaço da antiga URSS (Conceito de Política Externa, 2008). Conforme refere Freire, estes princípios resumem as linhas fundamentais da política externa russa, após o colapso da União Soviética (2011: 164), mostrando como, apesar de uma abordagem menos conflituosa, a visão do presidente Medvedev assenta numa linha de continuidade.

A análise dos estilos de liderança de ambos os Presidentes é de grande importância para estudar a definição e condução da política externa russa, pois envolve questões de poder efetivo e de imagem externa. O poder efetivo está relacionado com a prática do poder, nomeadamente se este é real ou formal (os grupos de influência têm um papel relevante neste ponto); por outro lado, nas questões de perceção e imagem, fala-se da maneira como determinado comportamento é interpretado, quer pela Federação Russa, quer pela UE. Entre 2000 e 2012, verificou-se que as interpretações dos discursos e ações de Putin e de Medvedev variavam consoante o contexto político, o tipo de discurso (mais assertivo ou mais conciliador), etc., facilitando ou dificultando a obtenção de resultados nas relações entre a Rússia e a UE. Por sua vez, a definição dos estilos de liderança dos Presidentes surgirá da junção das ações dos líderes face aos obstáculos, a maneira como respondem perante a informação e a motivação dos mesmos face ao contexto político em que estão inseridos (Hermann *et al.*, 2001: 94-95).

O comportamento dos decisores é, então, condicionado por diversas dimensões, sendo que, para este caso concreto, importa definir a dimensão organizacional-estrutural, que agrupa as condicionantes impostas pela organização e estrutura do sistema internacional, bem como a dimensão político-doméstica, que, por sua vez, se refere à estrutura e ao equilíbrio entre as forças políticas e as instituições, bem como se refere ao processo através do qual se definem as políticas (externas e não só) que, consequentemente, afetam as decisões tomadas (Vertzberger, 1990: 41-42). Estas decisões, derivadas do processamento da informação, marcam a predominância (ou não) do papel de um determinado líder. O facto de os líderes terem que lidar com um conjunto alargado de fatores no sistema internacional, que condicionam as suas tomadas de decisão, reflete-se na definição e na condução das políticas externas dos Estados. Na sua definição, pois condiciona à partida qualquer roteiro que seja definido; na sua condução, pois, devido a vários fatores condicionantes, esta pode ter que ver alterada a maneira como está a ser levada a cabo. A guerra do gás com a Ucrânia em 2006 e a invasão da Geórgia em 2008 são dois exemplos de como, em pouco tempo,

Putin e Medvedev tiveram que adaptar a condução da política externa da Federação Russa para fazer face a estas crises, especialmente se considerarmos que tanto a União Europeia como os Estados Unidos também desempenharam um papel (se bem que indiretamente) nestes conflitos (Randig, 2008: 18; Agência EFE, 2008).

Pode considerar-se que um líder possui um papel predominante quando mantém um interesse e envolvimento profundos em questões de defesa e de política externa; quando considera as questões de política externa como extremamente importantes na própria condução da política interna; quando toma parte ativa em questões de protocolo e diplomacia de alto nível, como visitas de Estado, presença em cimeiras, etc.; e sempre que as questões em agenda possuam particular interesse para a pessoa que está na presidência (Hermann *et al.*, 2001: 85). Olhando para os casos mencionados no parágrafo anterior, tanto Putin como Medvedev se enquadram nesta análise. Na guerra do gás de 2006, a motivação de Vladimir Putin permaneceu a mesma de sempre: promover a afirmação da Rússia no sistema internacional, sendo que crenças como interesse nacional, identidade e segurança estão na base dessa motivação (Putin *apud* Baev, 2008). Contudo, esta motivação foi apresentada com uma clara assertividade, ao cortar simplesmente o fornecimento de gás, como forma de manter a sua predominância no processo de tomada de decisão (Hermann *et al.*: 2001: 85; Mérinis, 2007: 4-5). Já no conflito russo-georgiano de 2008, logo após o ataque às forças russas, Medvedev rapidamente convocou uma reunião de emergência do Conselho de Segurança, dispôs as suas tropas para combate e anunciou a intervenção (Antonenko, 2008: 24). Nesta ação, teoricamente, estão centrados o poder real do Presidente, que lhe é atribuído pela Constituição, como Comandante Supremo das Forças Armadas (The Constitution of the Russian Federation, 1993), o seu estilo pragmático e a sua motivação de fortalecer a posição da Rússia no sistema internacional, recorrendo ao uso da força em legítima defesa e portanto num quadro normativo e legal do direito internacional. Além disso, o facto de Medvedev ter tido uma atitude reativa, isto é, ter tido necessidade de responder a um acontecimento que deflagrou no Sistema Internacional, poderá ter influenciado o próprio processo de tomada de decisão, que, provavelmente, seria diferente se a Rússia tomasse a iniciativa.

É, portanto, claro que as questões de defesa e de política externa foram consideradas de extrema importância por ambos os Presidentes, refletindo a longa tradição russa de envolvimento com as dinâmicas internacionais. Para além disso, ambos consideraram a boa condução da política externa, mantendo estabilidade nas suas fronteiras, como uma condição *sine qua non* para a própria estabilidade da Rússia, nomeadamente na chamada vizinhança partilhada com a UE (Gaspar, 2000;

Medvedev, 2008). Além disso, foi frequente a presença de ambos os Presidentes em várias reuniões e cimeiras internacionais, especialmente quando os temas versaram sobre questões de defesa ou energia, como sugere o historial de cimeiras UE-Rússia.

É igualmente importante falar sobre as características da personalidade de determinado líder, pois estas influenciam os estilos cognitivos e os padrões motivacionais. Um certo autoritarismo, dogmatismo e autoestima são algumas das características que definem determinado estilo de liderança sendo, também igualmente importante, o carisma de um líder (Vertzberger, 1990: 172-173). A noção de líder carismático está intimamente ligada com a autoconfiança de um Presidente, e não parece de todo descabido considerar que Putin e Medvedev são considerados líderes carismáticos, com uma ênfase maior sobre o primeiro. As características físicas também são relevantes para a imagem de um líder (Vertzberger, 1990: 181), quer pela sua forma física (a maneira como Putin se deixava fotografar a praticar judo, a nadar em lagos ou a andar a cavalo, por exemplo), quer pela sua própria aparência (aparência sempre muito bem cuidada de Medvedev).

Toda esta noção das ideias, da perceção, da análise da informação e, claro está, dos estilos de liderança, tem influência junto do público interno, mas também na criação e no desenvolvimento da chamada “imagem externa”, que outros constroem face a determinado ator. As ações de política externa, levadas a cabo pelos Presidentes Putin e Medvedev, são interpretadas pelos seus parceiros europeus, determinando a forma como reagem e acomodam (ou não) as ideias e abordagens russas e vice-versa. O próprio estilo de liderança de um dado Presidente, pela sua posição de liderança, pode condicionar a maneira como perceciona determinada ação levada a cabo por outro ator do sistema internacional, isto é, como perceciona a imagem externa transmitida por outrem. Parece óbvio que um estilo de liderança assertivo por parte do Presidente da Federação Russa levará obrigatoriamente a um comportamento diferente em matéria de definição e condução de política externa, contrariamente à maneira como a mesma temática seria conduzida se na liderança da Federação Russa estivesse uma personalidade conciliadora. Consequentemente, a imagem externa que é transmitida e que é percecionada pelos líderes pode vir a ser alterada por estas dinâmicas.

No que às relações com a UE diz respeito, verificou-se ao longo dos mandatos de Putin e de Medvedev um conjunto de comportamentos que se podem classificar em qualquer um dos referidos estilos de liderança e que transmitem a imagem externa pretendida consoante a situação. Se, por um lado, a Rússia aceitou a mediação da UE na Guerra com a Geórgia, em 2008 (Hughes, 2008), também cortou o fornecimento de gás à Ucrânia em 2006 e 2009, apesar de conscientemente saber que também estava

a afetar a UE (*Euronews*, 2009). Tal como as cimeiras entre a UE e a Rússia são frequentes, também parece ser frequente uma certa falta de vontade genuína nessas cimeiras. Álvaro Vargas Llosa (2011) afirma que as cimeiras semestrais mais não são do que uma amostra de como os dois agentes sentados à mesa das negociações se detestam, mas, no entanto, ambos “dançam um delicado minueto à volta do assunto em discussão [porque] [...] precisam um do outro”.

Em suma, parece claro que estilos de liderança e ideias pessoais de Putin e Medvedev – indivíduos – têm influência na maneira como os Presidentes definem e conduzem as ações de política externa.

O PAPEL DOS LÍDERES E OS PEQUENOS GRUPOS

Os pequenos grupos, por norma, “partilham uma série de valores, atitudes e crenças elementares; a maioria dos membros partilha de uma ligação efetiva; e dividem os papéis formais e informais entre si” (Freire e da Vinha, 2011: 28). Contudo, é possível que os elementos destes grupos abdicuem dos seus próprios interesses e agendas pessoais (*ibidem*: 29). Estes pequenos grupos, por norma, colocam a lealdade entre os seus membros no centro da sua atenção, em vez de se focarem num determinado problema a ser resolvido (Neack, 2008: 68). Num sistema onde esta “rivalidade” acontece, o processo político acaba sempre por ser influenciado pela competitividade por maior influência na política. Esta competição pode ser “ganha” pelo grupo que dominar a discussão (*ibidem*: 75), neste caso concreto, a discussão de determinada agenda e a consequente tomada de posição, indo esta ao encontro das agendas predominantes dos *siloviki* ou dos liberais, os dois grandes grupos de influência da política russa, no período em análise, que serão exploradas mais adiante. Este facto poderia conduzir ao risco da existência de burocratas domésticos com um poder maior do que as lideranças, nomeadamente em questões de política externa (Dougherty e Pfaltzgraff Jr., 2001: 557).

Para lidar com esta situação, pode argumentar-se que nem sempre as decisões executivas dependem dos consensos nos grupos e que, se alguns líderes dependem dos grupos para informar e sustentar as suas decisões, outros existem que conseguem determinar de forma autónoma as políticas a seguir, o que sublinha a sua importância nos processos de tomada de decisão em política externa. Daí a importância desta linha de análise no artigo.

Goldgeier (2010) afirma que, para além de um acesso aos restantes decisores, como forma de iludir as burocracias, um bom líder também deve ter fortes crenças nas suas políticas, persistindo nas mesmas para evitar a letargia burocrática, além de uma certa personalidade. No que toca às tomadas de decisão, Mitchell e Massoud (2009:

266-267) afirmam que as políticas burocráticas são um produto de uma liderança inserida num pequeno grupo. No caso da Rússia, todas estas dinâmicas estão presentes, desde a nomeação dos sucessores presidenciais a partir de Ieltsin, na personalidade e poder de cada um, baseado no seu próprio estilo e nos seus grupos de apoio, sendo que as burocracias são mantidas através da gestão feita, tanto por Putin como por Medvedev, das pessoas de quem se rodeiam e em quem mais confiam. De acordo com Freire e da Vinha (2011: 31), a questão relevante não passa por saber se as características pessoais do líder fazem a diferença, tal como a personalidade e as preferências pessoais, já que não controlam diretamente a política, mas sim sob que condições as suas características são determinantes; no caso russo, esta ideia ganha força, dado que estamos a falar de um Estado com um sistema “hiperpresidencialista”, iniciado por Ieltsin e consolidado por Putin.

O ser humano é o fator central em qualquer tomada de decisão, estando automaticamente implicada a sua personalidade e os seus atributos (Vertzberger, 1990:111). As decisões não são uma ciência exata e, no processo de liderança, frequentemente as verdades consideradas “mais convenientes” são tidas em conta, em detrimento de outras. Estas decisões dependem sempre de crenças, valores e estereótipos que depois determinam o papel de determinado líder (*ibidem*: 113). Assim, torna-se claro que as visões do mundo condicionam a maneira de os líderes fazerem política, e que um Presidente forte e convicto do trabalho que desenvolve terá um papel bastante mais relevante na definição e condução de uma dada política externa.

No entanto, os grupos de interesse também têm a sua palavra a dizer nos processos de formulação e implementação de decisões. O processamento de informação e o processo de tomada de decisão raramente estão ligados ao pensamento de uma só pessoa, pelo que é possível acreditar que será sempre influenciado pelas posições daqueles que constituem estes grupos, na medida em que estes conseguem mobilizar recursos e exercer poder, seja direta ou indiretamente. Para além disso, o relacionamento pessoal que os líderes desenvolvem com elementos destes grupos torna-se um elemento facilitador da influência e do condicionamento da ação.

Os dois grupos que desempenham um papel mais proeminente ficaram conhecidos como os *siloviki* (com ligações à segurança) e os liberais (defensores de uma modernização económica que exigia abertura da Rússia ao Ocidente) (Kryshtanovskaya e White, 2005: 1069).

Apesar de os *siloviki* serem maioritariamente provenientes de empregos relacionados com a segurança, inteligência ou com a guerra, a verdade é que essas

características não são necessariamente um requisito obrigatório. Pode mesmo dizer-se que os *siloviki* são agrupados de acordo com as suas visões do mundo. Esta fação caracteriza-se pelo desejo de um Estado forte, controlador de todos os aspetos da vida quotidiana, incluindo a economia, pela desconfiança face ao Ocidente, pela necessidade de ter um exército forte, etc. (*ibidem*: 1073). Basicamente, podemos argumentar que a visão deste grupo se pode resumir como desejando o crescimento da Rússia enquanto Estado vestefaliano, dotada de uma autoridade forte, patrimonial, com uma liderança firme e monocêntrica e onde cada cidadão se identifique com a liderança.

Quanto aos liberais, estes defendem, igualmente, um Estado forte, caracterizado por aquilo a que se chama “poder vertical”, isto é, um executivo forte e centralizado (Staun, 2007: 30-31). Contudo, diferem dos primeiros no ponto de vista económico, pois, apesar de não se oporem à nacionalização dos “setores estratégicos” da economia, defendem que a nacionalização deve ser um processo temporizado, dentro de todos os trâmites legais (*ibidem*: 31). O setor privado, para eles, é uma necessidade, pois acaba por atrair investimento estrangeiro e, igualmente, por manter capital externo na Federação Russa (*ibidem*). Desde o primeiro mandato de Putin na presidência que uma das figuras mais importantes dos liberais já era Dmitry Medvedev (*ibidem*: 30).

Estes grupos acabam por influenciar a definição e condução da política externa da Rússia, devido à sua presença constante nas tomadas de decisões mais importantes da política russa. Putin, enquanto Presidente, não era adepto de grandes reuniões formais e, se pudesse, evitava-as, preferindo tomar as suas decisões num ambiente mais informal, em reuniões com grupos *ad hoc*, consoante o tema em discussão (Kryshtanovskaya e White, 2005: 1066). Pode concluir-se desta análise, que boa parte das decisões tomadas no âmbito da política externa terão saído destas reuniões *ad hoc*, bem como terão sido influenciadas pelos grupos de pressão existentes no Kremlin, nomeadamente os *siloviki* e os liberais, sendo igualmente possível daqui inferir a importância das crenças e do papel das ideias na formulação da política, nomeadamente, a política externa. Este formato restrito, quer em número, quer na natureza da composição do grupo oferece vantagens claras para aqueles com acesso ao circuito restrito de conselheiros do Presidente, diminuindo, por outro lado, o impacto da máquina burocrática na política externa. A sua capacidade de ver as suas decisões implementadas aumenta, devido às possibilidades reduzidas de contestação e contra-argumentação, sempre que o Presidente se autonomize das visões apresentadas.

Se, por um lado, é dado a entender que os *siloviki* foram de certo modo privilegiados durante os mandatos de Putin, com Medvedev na presidência a

percentagem destes elementos em lugares de destaque na vida pública da Rússia foi drasticamente reduzida (Elder, 2009). Contudo, e apesar da influência que estas fações têm tido nas decisões políticas da Federação Russa, Snyder *et al.* (2002: 86) afirmam que, por muito que alguns grupos de interesse possam participar no processo de tomada de decisão, ou até mesmo tomar algumas decisões, a verdade é que o Chefe de Estado tem a última palavra quanto ao rumo da ação política. Além disso, o Presidente fez grandes esforços para não atribuir demasiado poder a nenhum destes grupos, nem sequer procurar conciliar as posições de ambos, pois o Chefe de Estado sabe bem que só assim consegue manter a balança minimamente equilibrada, e evitar que qualquer uma das supracitadas fações possa vir a ter mais influência do que o próprio Presidente (Oprach, 2008: 1), procurando conciliar as ideias e adaptá-las o melhor possível aos desafios do dia a dia da política externa russa.

Traduzindo estas ideias no tema deste estudo, nomeadamente as relações com a União Europeia, percebe-se que os pontos de vista dos dois grupos a que este estudo tem dado maior atenção estão presentes em diversos episódios das relações UE-Rússia. Falando na questão energética, por exemplo, existem os pontos de vista liberal e *siloviki*, pois, se por um lado, o desejo liberal de maior abertura económica tem existido, nomeadamente com as relações energéticas e a crescente expansão dos gasodutos, por outro lado os *siloviki* também asseguram os seus desejos de grandeza da Rússia, através da utilização da energia como “alavanca negocial” – não esqueçamos que grande parte da Europa depende de gás russo, fator que se deve bastante ao conflito entre os Projetos Nabucco e South Stream.¹

Parece claro que se justifica o argumento de que o exercício da liderança dos presidentes Putin e Medvedev é afetado por grupos de influência, portanto, dinâmicas paralelas ao processo de definição de política externa, devido ao papel central do presidente na definição das prioridades estratégicas da política externa russa e ao facto de ele ser o principal agente na definição da imagem externa da Rússia.

¹ O Projeto Nabucco visa estabelecer uma nova ponte energética entre a Ásia e a Europa, ligando as ricas regiões do Cáspio, Médio Oriente e Egito aos mercados consumidores europeus. Este gasoduto com 3900km foi oficialmente apoiado pela UE em janeiro de 2009 e, em julho do mesmo ano, foi aprovado pelo Acordo Intergovernamental de Ankara (Nabucco Gas Pipeline Internacional GmbH, 2014, e procura oferecer uma alternativa ao gás russo por parte da Europa e, acima de tudo, evitar que se repitam os problemas com a passagem do gás russo pela Ucrânia (OJE, 2009).

O Projeto South Stream, da Gazprom, procura diversificar as linhas de fornecimento de gás natural aos consumidores europeus, através da construção de um gasoduto que, atravessando o Mar Negro, teria como destino os países da Europa Central e do Sul. Em junho de 2010, a Gazprom, a Eni (companhia energética italiana) e a EDF (companhia energética francesa) assinaram um Memorando trilateral em que asseguravam a sua entrada no projeto South Stream. Para além destas, juntou-se-lhes ainda a BASF, o gigante energético alemão, através da sua subsidiária, a Wintershall Holding, parceira da Gazprom (South Stream, 2011).

CONCLUSÕES

Este artigo procurou explorar a maneira como foi definida e conduzida a política externa russa entre 2000 e 2012, abrangendo os mandatos de Putin e Medvedev, e usando, para tal, alguns episódios do seu relacionamento com a União Europeia. O motivo de esta análise não se estender ao momento atual é simples: a maneira de fazer política continua igual, o círculo de poder permanece praticamente o mesmo (Putin como Presidente, Medvedev como Primeiro-Ministro) e as relações com a UE permanecem a mesma “dança das cadeiras” de há 14 anos atrás.

A Rússia, sob os argumentos de que existe um desejo de cooperação, desde que a União Europeia não dite unilateralmente as regras do relacionamento, e que seja tratada como uma igual (Youngs, 2009: 98), construiu com a UE uma relação de parceria e rivalidade simultânea, em que as suas ações incluem tanto iniciativas de cooperação como acesas trocas de acusações. Para além disso, a natureza assimétrica destes dois atores – a Rússia sendo um Estado com uma tradição de centralização de poder e sendo a UE um ator estruturado numa governação multinível – torna a gestão das suas relações externas ainda mais difícil. Por seu lado, o facto de a Rússia ser um Estado marcadamente presidencialista torna esta relação ainda mais assimétrica, no que à tomada de decisão diz respeito.

Além deste poder formal, existe ainda aquilo a que se pode chamar o poder real, sendo que Vladimir Putin, ao chegar à presidência da Rússia, em maio de 2000, foi construindo a sua rede de apoios paralelos, com aqueles que eram os seus antigos companheiros de S. Petersburgo e da administração anterior a formar dois grandes *lobbies* na Federação Russa: os *siloviki* e os liberais. Além disso, Putin foi um Presidente com um estilo de liderança claramente assertivo, que influenciou decisivamente a definição e condução da política externa russa através da reformulação da sua própria política interna e da renovação da imagem da Rússia enquanto grande potência. Com Putin na presidência, foram-se desenvolvendo as relações UE-Rússia, tendo havido sinais de progresso, mas igualmente divergências, especialmente quando na agenda estavam temas considerados de interesse nacional para a Rússia. Havia, portanto, um líder assertivo a marcar as posições deste Estado, e, ao longo dos dois mandatos, a imagem transmitida acaba por ser cada vez menos positiva. Ao escolher Dmitry Medvedev para lhe suceder na presidência, parece-nos provável que Putin quisesse dar um sinal de abertura, apesar de continuar no *backstage* da cena política.

Assim, após 8 anos de mandato, Vladimir Putin assume a pasta de Primeiro-Ministro e Dmitry Medvedev é eleito Presidente da Federação Russa. É bastante provável que, por vezes, a tendência liberal e modernizadora de Medvedev tenha

chocado com o conservadorismo e pragmatismo de Putin, que controlava a Duma e, conseqüentemente, a implementação das medidas de política, quer interna, quer externa. No entanto, é possível aglutinar alguns marcos positivos: o discurso mais brando demonstrado nas cimeiras, a aceitação da mediação da UE no conflito russo-georgiano, os discursos buscando entendimento e cooperação na guerra do gás de 2009, entre outras situações em que o estilo mais conciliador de Medvedev imperou, até ser, novamente, substituído por Putin, em 2012.

A verdade é que não era fácil suplantar a longa cadeia burocrática que Putin deixou, estando o Kremlin dominado por homens leais a Putin, que viam a presidência de Medvedev meramente como um interlúdio. Contudo, Medvedev soube de certa maneira tirar o melhor proveito possível da situação, mantendo alguns elementos, dispensando outros e substituindo-os por homens da sua confiança e evitando entrar em conflito com o Primeiro-Ministro. Posições divergentes existiram, mas a verdade é que pouco transpareceram e pouca ou nenhuma tensão criaram, pelo menos aparentemente.

Resumindo, a política russa é caracterizada por dois aspetos: a política é dominada por um círculo relativamente fechado, mas competitivo, de elites, onde a tomada de decisão propriamente dita reside na pessoa do Presidente, que goza de um largo poder, quer formal, quer informal; e o monopolismo económico permite o crescimento das empresas estatais, em detrimento das privadas (Greene, 2012: 1-2). Estas dinâmicas paralelas à definição e condução de política externa russa têm peso, pelo que é importante referir que ambos os Presidentes, no meio de tantas limitações, souberam criar e gerir bem a sua posição. Desde cedo, tanto Putin como Medvedev tiveram que ganhar o seu espaço nos diversos processos de tomada de decisão na política russa, fosse interna, fosse externa; os constrangimentos constitucionais, bem como aqueles que advinham de personalidades importantes da Rússia que compunham os *lobbies*, constituíram sérios desafios aos mandatos destes dois homens, mas cada um, com o seu estilo diferente de liderança, soube lidar com as situações que foi enfrentando ao longo dos mandatos.

Como conclusão a este artigo, saliento que as políticas de Putin e Medvedev foram, efetivamente, altamente influenciadas pelas dinâmicas paralelas no presente texto analisadas, tendo estas constituído variantes que põem eu causa toda a definição e condução da política externa. A política externa é, portanto, muito mais do que aparenta: os estilos de liderança afetam-na diretamente, pois um líder dotado de um estilo conciliador diverge de um mais assertivo, a predominância de *lobbies* económicos faz com que as atitudes sejam diferentes face aos parceiros relativamente ao que sucederia se tivesse mais influência um *lobby* militar, por exemplo, e,

certamente, tudo seria diferente se a Constituição não pusesse nas mãos da presidência a pasta da política externa. No final, são as relações entre os Estados que sairão sempre afetadas, positiva ou negativamente, por estas dinâmicas.

JOÃO AUGUSTO RODRIGUES GOMES FIGUEIREDO

É licenciado em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC) e mestre na mesma área (especialidade de Estudos Europeus) também pela FEUC, tendo a sua tese, intitulada “Dinâmicas da Política Externa Russa: as relações com a União Europeia nos mandatos de Putin e Medvedev”, obtido a classificação de 19 valores. Frequentou o Curso de Especialização em Estudos Diplomáticos no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e atualmente encontra-se a frequentar o MBA em Marketing da FEUC.

Contacto: joao_a_figueiredo89@hotmail.com

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência EFE (2008), “Medvedev adota tom brando em reunião com UE”, 27 de junho. Consultado a 25.09.2014, em <http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI2975976-EI8142,00-Medvedev+adota+tom+brando+em+reuniao+com+UE.html>.
- Antonenko, Oksana (2008), “A War with No Winners”, *Survival*, 50(5), 23-36.
- Baev, Pavel (2008), *Russian Energy Policy and Military Power: Putin's Quest for Greatness*. London: Routledge.
- Baranovsky, Vladimir (2001), “Russia: A Part of Europe or Apart from Europe?”, in Archie Brown (org.), *Contemporary Russian Politics: A reader*. Oxford: Oxford University Press, 429-442.
- Barber, James (1977), *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Conceito de Política Externa (2008), “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, President of Russia Official Web Portal, 12 de julho. Consultado a 07.07.2014, em <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>.
- Dougherty, James; Pfaltzgraff Jr., Robert (2001), *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. New York: Longman.
- Elder, Miriam (2009), “Russian President Dmitry Medvedev Poised to Replace Officials Loyal to Vladimir Putin”, *The Telegraph*, 14 de março. Consultado a 12.01.2014, em <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/4990464/Russian-president-Dmitry-Medvedev-poised-to-replace-officials-loyal-to-Vladimir-Putin.html#>.
- Euronews (2009), “Guerra do gás da Ucrânia com a Rússia”, 6 de janeiro. Consultado a 12.01.2014, em <http://pt.euronews.net/2009/01/06/ukraine-gas-crisis-uncomfortable-deja-vu-for-europe>.

- Freire, Maria Raquel (2008), "Two Unequal Partners: The EU and its Russian Neighbor", in André Barrinha (org.), *Towards a Global Dimension: EU's Conflict Management in the Neighborhood and Beyond*. Lisboa: Fundação Friedrich Ebert, 51-64.
- Freire, Maria Raquel (2011), "Federação Russa", in Maria Raquel Freire (org.), *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 149-169.
- Freire, Maria Raquel; da Vinha, Luís (2011), "Política externa: modelos, atores e dinâmicas", in Maria Raquel Freire (org.), *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 13-54.
- Gaspar, Carlos (2000), "Memórias de Putin", *O Mundo em Português*, 9. Consultado a 12.01.2014, em <http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=986>.
- Gerner, Deborah (1995), "The Evolution of the Study of Foreign Policy", in Laura Neack; Jeanne A. K. Hey; Patrick Jude Haney (orgs.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 17-32.
- Gevorkyan, Nataliya; Timakova, Natalya; Kolesnikov, Andrei (2000), *First Person: An Astonishingly Frank Self-Portrait by Russia's President Vladimir Putin*. New York: Public Affairs.
- Goldgeier, James M. (2010), "Foreign Policy Decision Making", in Robert A. Denemark (ed.), *The International Studies Encyclopedia*. International Studies Association Compendium Project. Consultado a 12.06.2014, em http://www.isacompendium.com/public/tocnode?query=Environment+and+Security&wide_n=1&result_number=41&topics=bbo15_Instance_1990029&from=search&id=g9781444336597_yr2011_chunk_g97814443365978_ss1-23&type=std&fuzzy=0&slop=1.
- Goldstein, Judith; Keohane, Robert (1993), "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework", in Judith Goldstein; Robert Keohane (orgs.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. New York: Cornell University Press, 3-30.
- Gorbachev, Mikhail (1989), "Address Given to the Council of Europe", *European Navigator*, 6 de julho. Consultado a 25.09.2014, em http://chnm.gmu.edu/1989/archive/files/gorbachev-speech-7-6-89_e3ccb87237.pdf.
- Greene, Samuel (2012), "How Much Can Russia Really Change? The Durability of Networked Authoritarianism", *PONARS Eurasia Policy Memo*, 194, 1-7.
- Haukkala, Hiski (2010), *The EU-Russia Strategic Partnership: The Limits of Post-sovereignty in International Relations*. New York: Routledge.
- Hermann, Charles (1990), "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, 34(1), 3-21.
- Hermann, Margaret G.; Preston, Thomas; Korany, Baghat; Shaw, Timothy M. (2001), "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals", *International Studies Review*, 3(2), 83-131.
- Hill, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Hughes, Dominic (2008), "Sarkozy's Georgia gamble pays off", *BBC News*, 13 de agosto. Consultado a 12.01.2014, em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7559222.stm>.
- Isakova, Irina (2005), *Russian Governance in the Twenty-First Century: Geo-strategy, Geopolitics and Governance*. London: Frank Class.
- Kagan, Robert (2008), *O regresso da História e o fim dos sonhos*. Alfragide: Casa das Letras.
- Krumm, Reinhard (2010), *The Medvedev Factor: Russia's Desire to Modernise*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Kryshtanovskaya, Ol'ga; White, Stephen (2005), "Inside the Putin Court: A Research Note", *Europe-Asia Studies*, 57(7), 1065-1075.
- Llosa, Álvaro Vargas (2011), "A comédia eurorussa", *VoxEurop*, 16 de dezembro. Consultado a 12.01.2014, em <http://www.voxeurop.eu/pt/content/article/1300951-comedia-eurorussa>.
- Lo, Bobo (2002), *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Reality, Illusion and Mythmaking*. New York: Palgrave Macmillan.
- Medvedev, Dmitry (2008), "Speech at World Policy Conference", President of Russia website. Discurso proferido a 8 de outubro em Evian, França. Consultado a 12.01.2014, em http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.s.html.
- Mérinis, A. (2007), "Le gaz russe à la conquête de l'Ouest", *Europe Diplomatic Magazine*. 18, 4-6.
- Mitchell, David; Massoud, Tansa George (2009), "Anatomy of Failure: Bush's Decision-Making Process and the Iraq War", *Foreign Policy Analysis*, 5(3), 265-286.
- Nabucco Gas Pipeline International GmbH (2014), "Nabucco Gas Pipeline". Consultado a 03.06.2014, em <http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en>.
- Neack, Laura (2008), *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- OJE (2009), "Projeto Nabucco tenta reduzir dependência energética da UE face à Rússia", *O Jornal Económico*, 13 de julho. Consultado a 03.06.2014, em <http://www.oje.pt/noticias/negocios/projeto-nabucco-tenta-reduzir-dependencia-energetica-da-ue-face-a-russia>.
- Oprach, Marc (2008), "Dmitri Medvedev – President on Standby or Worthy Successor to Putin?" *International Reports 2/2008*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.V. Consultado a 12.01.2014, em http://www.kas.de/wf/doc/kas_13283-544-2-30.pdf?080402162329.
- Radaelli, Claudio (2004), "Europeanisation: Solution or Problem?", *European Integration online Papers*, 8(16), 1-23. Consultado a 10.01.2014, em <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>.
- Randig, Rodrigo Wiese (2008), "Guerra na Ossétia do Sul: a Geórgia como foco de conflito entre a Rússia e o Ocidente", *Meridiano 47*, 97, 15-20.
- Rozeff, Michael S. (2005), "Good and Bad Lobby Groups", *LewRockwell.com*, 18 de agosto. Consultado a 12.01.2014, em <http://www.lewrockwell.com/rozeff/rozeff15.html>.
- Sakwa, Richard (2004), *Putin: Russia's Choice*. London: Routledge.

- Snyder, Richard; Bruck, H. W.; Sapin, Burton (2002), "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics", in Richard Snyder; H.W. Bruck; Burton Sapin; Valerie Hudson (orgs.), *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan, 21-152.
- South Stream (2011), "South Stream: Europe's Energy Security". Consultado a 14.12.2011, em <http://south-stream.info/?L=1>.
- Staun, Jorgen (2007), "Siloviki versus Liberal.Technocrats: The Fight for Russia and its Foreign Policy", *DIIS Report 2007*, 9. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Stuermer, Michael (2009), *Putin e o despertar da Rússia*. Lisboa: Editorial Presença.
- The Constitution of the Russian Federation (1993), A Constituição da Federação Russa, com as emendas de 9 de janeiro de 1996, 10 de fevereiro de 1996 e 9 de junho de 2001. Consultado a 12.01.2014, em <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>.
- Treisman, Daniel (2011), *The Return: Russia's Journey from Gorbachev to Medvedev*. New York: Free Press.
- Vertzberger, Yaacov (1990), *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision making*. Stanford: Stanford University Press.
- Whitmore, Brian (1999), "13 Years Ago Putin Became Prime Minister for the First Time: Yeltsin Sacks Stepashin, Anoints Putin", *The Moscow Times*, 10 de agosto. Consultado a 07.07.2014, em <http://www.themoscowtimes.com/20th/welcome/13-years-ago-putin-became-prime-minister-for-the-first-time -yeltsin-sacks-stepashin -anooints-putin.html>.
- Youngs, Richard (2009), *Energy Security: Europe's new foreign policy challenge*. London: Routledge.