



## **V Jornada Brasileira de Sociologia**

*Desafios, dilemas e oportunidades nas sociedades democráticas*

Novembro, 2017, Pelotas/RS

GT 05 – Economia, Política e Sociedade no Século XXI

**A Rússia de Putin: construção do Estado e centralização do poder**



## A Rússia de Putin: construção do Estado e centralização do poder

Matheus Dalbosco Pereira<sup>1</sup>

A partir da perestroika em 1985, a administração central da União Soviética começou a se enfraquecer enquanto as reformas minavam o papel dominante do Partido Comunista e do Estado. Yeltsin, ex-membro do Politburo, acabou por criar um poder paralelo ao do Kremlin de Gorbachev usando como base política a Federação Russa e, em busca de aliados, encorajou cada região a “assumir tanta soberania quanto possível”. Tudo isso levou a um processo de descentralização política que culminou não apenas com o colapso da União Soviética em 1991, mas também com o surgimento de várias lideranças regionais que se estabeleciam quanto mais o poder central se enfraquecia. A queda abrupta do padrão de vida da população e a evidente incapacidade do poder central em lidar com a situação serviu como uma alavanca para a ascensão dos líderes locais por todo o país. Contudo, a partir do século XXI, de uma ameaça real de secessão, a Rússia voltou a ser um importante ator global sob Putin. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é buscar entender como Vladimir Putin buscou ampliar a capacidade estatal da Rússia nos seus primeiros dois mandatos (2000-2008). Para isso, será feita uma comparação com a gestão de seu antecessor, Boris Yeltsin (1991-1999). A hipótese é que os meios utilizados por Putin se dão através das indicações de silovikis para cargos importantes na administração do Estado russo. Trata-se de um estudo hipotético-dedutivo que adota a técnica de pesquisa bibliográfica.

*Palavras-chave:* Rússia; Putin; capacidade estatal; siloviki.

<sup>1</sup> Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela UFSM; bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição, mdalboscopereira@gmail.com.

## 1. Introdução

Se entendermos poder como “toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 2004, p. 33), podemos destacar o peso fundamental da coerção no exercício do poder, mesmo que como *ultima ratio*. Ora, na maior parte da história europeia era fato comum que homens dispusessem de armas letais e que, dentro de qualquer estado, detentores de poder local e regional possuíssem forças militares próprias que, quando combinadas, poderiam igualar ou superar a do Estado (TILLY, 1996, p. 125). No processo de formação dos Estados modernos, a administração central, a duras penas e muitos conflitos, conseguiu centralizar o poder declarando criminoso o porte de armas para a maioria de seus cidadãos e banindo os exércitos particulares. A conquista do monopólio da força é exatamente o que deu sentido à definição weberiana de Estado moderno<sup>2</sup> como “uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio legítimo da força física dentro de um determinado território” (2013, p. 56).

Esse processo de centralização da coerção (e consequentemente do poder também), iniciado a partir do século XVII, é tão importante para o pensamento político que gerou todo o pensamento dos contratualistas e do próprio Estado democrático de Direito<sup>3</sup>. Enquanto Hobbes viu no novo Estado de poder centralizado a única maneira de garantir a segurança dos homens na guerra de todos contra todos<sup>4</sup>, Locke já buscava meios de controlar tamanho poder através do Parlamento. No mesmo sentido, Montesquieu cria a sua tripartição dos poderes como meio de equilibrá-los e assim tranquilizar os cidadãos da ameaça do poder centralizado<sup>5</sup>.

Na Rússia pós-soviética temos novamente um esforço por parte da autoridade central em se impor sobre poderes paralelos e regionalizados (especialmente em regiões de etnia não russa). Assim, para contextualizarmos, salienta-se que “a União Soviética era federal em forma, mas unitária em conteúdo” (TAYLOR, 2011, p. 116). Ou seja, apesar de ser constituída por quinze repúblicas socialistas, um sistema extremamente verticalizado pelo Partido Comunista centralizou o poder em Moscou. Através da KGB e de procuradores, o Partido podia monitorar e estabelecer as suas ordens para

<sup>2</sup> Em outro trabalho, Weber é específico ao dizer que seu conceito se aplica apenas ao Estado Moderno: “É recomendável definir o conceito de Estado em correspondência com o seu tipo moderno, uma vez que este, em seu pleno desenvolvimento, é inteiramente moderno” (WEBER, 2004, p. 35).

<sup>3</sup> (BOBBIO, 2000, p. 17-19).

<sup>4</sup> (HOBBES, 1999, p. 144).

<sup>5</sup> (LOCKE, 2001; MONTESQUIEU, 2000).

funcionários de nível inferior. A situação começou a mudar a partir da perestroika em 1985, reformas que causaram o enfraquecimento da administração central já que minavam o papel dominante do Partido Comunista e do Estado. Yeltsin, ex-membro do Politburo, acabou por criar um poder paralelo ao do Kremlin de Gorbachev usando como base política a Federação Russa e, em busca de aliados, encorajou cada região a “assumir tanta soberania quanto possível”<sup>6</sup>. Tudo isso levou a um processo de descentralização política que culminou não apenas com o colapso da União Soviética em 1991, mas também com o surgimento de várias lideranças regionais que se destacaram quanto mais o poder central se enfraquecia. A queda abrupta do padrão de vida da população e a evidente incapacidade do poder central em lidar com a situação serviu como uma alavanca para a ascensão dos líderes locais por todo o país.

A ideologia regionalista que surgiu e tomou força nesse período atacava o antigo Estado soviético centralizador, colocando-o como corrupto, burocrático, ineficiente e que ignorava os interesses das regiões. Além disso, “apenas os líderes regionais, através de seus esforços conjuntos, poderiam preservar a unidade do país. A primazia do Estado-nação russo estava sendo trocada pela ideia da Confederação Russa” (SHLAPENTOKH; WOODS, 2007, p. 100). Entretanto, os defensores dessa ideologia estavam unidos na crítica ao centro, mas divergiam sobre a forma do regionalismo: dependendo da região, alguns desejavam um nível modesto de autonomia, outros já desejavam a completa independência de Moscou (principalmente regiões mais ricas e de outras etnias que não a russa).

Em suma, nos primeiros anos da década de 1990, as regiões dentro da Rússia conquistaram tanta autonomia que muitas delas possuíam milícias separatistas; diminuíram ou deixaram de contribuir para o tesouro federal; passaram a emitir o próprio dinheiro; estabeleceram taxas de importação sobre produtos de outras regiões; estabeleceram sua própria moeda; aprovaram leis que contradiziam a constituição federal e “as elites regionais eram livres para manipularem as eleições, controlar a mídia e manter conexões com estruturas criminais” (SHLAPENTOKH; WOODS, 2007, p. 102, 104). “Muitas regiões compuseram constituições próprias que sequer mencionavam a Federação Russa”.

Diante disso, o presente trabalho, através de um estudo hipotético-dedutivo e se utilizando de pesquisa bibliográfica, busca entender como Putin buscou a centralização

---

<sup>6</sup> (SHLAPENTOKH; WOODS, 2007, p. 37)

do poder e ampliação das capacidades do Estado em uma Rússia altamente descentralizada e que beirava a secessão. Será feita uma comparação entre o governo Yeltsin (1991-1999) e os primeiros governos de Putin (2000-2008) a fim de destacar as principais mudanças promovidas por Putin.

## 2. A O Federalismo russo e os oligarcas no governo Yeltsin (1991-1999)

Enquanto a situação se deteriorava e movimentos separatistas ganhavam força em todas as regiões, negociações sobre a nova Constituição geraram um violento confronto entre o Presidente Yeltsin e o Parlamento, que terminou com o uso da força e com o aprisionamento de parlamentares, evento que acabou fortalecendo a posição central. Logo após essa vitória perante o embate, Yeltsin mudou radicalmente a sua postura frente às lideranças regionais, determinando que todos os governadores fossem indicados por ele e aplicando sanções em regiões que não contribuíam com o tesouro da federação.

A Constituição de 1993 estabeleceu em definitivo o federalismo na Rússia, mas também abriu a chance de barganha sobre o poder coercitivo entre o centro e as regiões. Enquanto que a parte de Defesa e Segurança ia, naturalmente, para a responsabilidade da União, a garantia da lei, da ordem e segurança pública eram responsabilidades partilhadas pelas autoridades federais e regionais. Isso permitiu que as regiões passassem a ter controle sobre a polícia, que anteriormente era centralizada (com breves períodos de exceção), e inclusive criassem novas unidades, o que favoreceu as regiões mais ricas. Além dessa descentralização coercitiva em um local de tanto debate sobre autonomia e independência, a economia russa em péssima situação deixava que regiões e municípios exercessem um papel importante no pagamento de salários, equipamentos e outros benefícios para os policiais, de modo que ganhavam a lealdade da força policial<sup>7</sup>. O fortalecimento do governo central, decorrente da vitória nas negociações sobre o parlamento, acabou sendo temporário e, com ajuda da crise econômica do país, logo Yeltsin teve sua posição enfraquecida novamente.

Importante salientar que esse rápido fortalecimento da posição de Yeltsin se deu muito mais pelo respeito pessoal dos líderes regionais do que pelas instituições. Tratava-se de uma situação em que dezenas de lideranças regionais, buscando por

---

<sup>7</sup> (TAYLOR, 2011, p. 125).

interesses diferentes do poder central, parecem reduzir suas reivindicações temporariamente após um ato de força vindo do centro. Passado o momento de tensão, a ausência das instituições<sup>8</sup>, que impossibilitava o pleno exercício da hierarquia centro-periferia, logo fez com que as reivindicações regionais retornassem.

A partir de 1994, então, Moscou e Kazan (capital do Tartaristão<sup>9</sup>) assinaram um acordo demarcando os limites do governo central e das autoridades regionais. Em seguida, uma série de acordos seguindo esse modelo foram assinados entre Moscou e outras regiões<sup>10</sup>. O contraponto, porém, foi quando Moscou resolveu ir à guerra contra a República da Chechênia<sup>11</sup>, que havia declarado a sua independência. A guerra, que terminou em 1996 e concebeu independência *de facto* para a Chechênia, foi um desastre para os russos, mas o derramamento de sangue resultado da guerra deixou claro às lideranças regionais que ainda almejavam a independência que o preço seria alto<sup>12</sup>. A derrota, por outro lado, gerou um aumento significativo nas violações das leis federais por parte dos líderes regionais (STONER-WEISS, 2004, p. 140).

Todavia, a política russa da década de 90 não pode ser resumida apenas pela relação entre o Presidente Yeltsin e as dezenas de lideranças regionais buscando autonomia ou independência. Outro fator extremamente relevante para o enfraquecimento do Estado russo no período Yeltsin se deu por conta dos famosos “oligarcas” – a partir das reformas econômicas e privatização, membros da elite do partido e da nomenklatura logo perceberam a oportunidade de enriquecimento pessoal ao tomar conta de propriedades estatais; enquanto o Kremlin concedeu a privatização de grandes firmas, especialmente as indústrias de extração, para indivíduos que correspondessem a oportunidade dada sob a forma de dinheiro e outros presentes. Devido a isso, quase que instantaneamente, novos nomes surgiram na lista das pessoas mais ricas do mundo.

A origem da riqueza não é a única ligação entre os oligarcas e a política russa. No tocante da administração de suas enormes empresas, os oligarcas precisavam se aproximar do poder político, algo comum nas sociedades em geral. O que difere a

---

<sup>8</sup> (DESAI, 2006, p. 45)

<sup>9</sup> Uma das Repúblicas da Federação Russa.

<sup>10</sup> A Federação Russa é subdividida de certa forma em um sistema de três camadas: repúblicas (cada uma com o nome do grupo étnico não-russo dominante), oblasts e krais (o equivalente a estados e territórios, respectivamente) e províncias autônomas. Do período em que existiam 89 subdivisões (atualmente foi reduzido para 83), 42 assinaram acordos bilaterais com Moscou. Cada um foi assinado de forma separada e de acordo com os interesses das lideranças regionais (STONER-WEISS, 2004, p. 134).

<sup>11</sup> A Chechênia foi a única república a ir adiante com o desejo de independência.

<sup>12</sup> (SHLAPENTOKH; WOODS, 2007, p. 113).

Rússia pós-soviética é que, com a ajuda do Kremlin, alguns poucos oligarcas controlavam uma parcela significativa do produto nacional bruto (PNB) russo<sup>13</sup>. A atuação dos oligarcas na Rússia costuma ser dividida em dois momentos: (1) o de consolidação de sua riqueza e; (2) a atuação política em âmbito nacional e regional.

Os oligarcas entraram para a cena política nacional em 1996, quando um grupo de 13 deles financiou Yeltsin e seus familiares e instalaram um regime que ficou conhecido como *semiboyerashchina*<sup>14</sup>, no qual controlaram a economia, agências de aplicação da lei e apontaram vários ministros e oficiais de alto escalão. Além disso, eles também tentaram cancelar as eleições presidenciais de 1996 e eram ativos no financiamento da campanha de Yeltsin<sup>15</sup>. A relação entre o poder central e os oligarcas, porém, era tanto mutuamente benéfica quanto conflituosa. Os conflitos começaram em 1997, em uma crise entre oligarcas que buscavam controlar o governo após o investimento que fizeram na campanha do ano anterior. Porém, apesar de vitórias e derrotas nesses confrontos, as fortunas sempre permaneceram intactas, bem como o poder de cada um dos oligarcas. De modo geral, esses poderosos atores continuamente desafiaram<sup>16</sup> as leis e encheram a administração central com corrupção sem qualquer represália das leis durante o governo Yeltsin<sup>17</sup>.

O que se buscou com essa seção foi descrever o poder na Rússia durante o governo Yeltsin, imediatamente após o colapso da União Soviética. O enfraquecimento do poder central durante esse período abriu espaço para o surgimento de outros atores relevantes – os oligarcas e as lideranças regionais – e suscitar a pluralidade de poder. De igual forma, a ineficiência do Estado central em aplicar a lei gerou a desordem generalizada, onde oligarcas praticavam corrupção sem sofrer nenhuma represália e os líderes regionais ignoravam a constituição federal, controlando seus territórios como um Estado independente. O Estado russo, desse modo, “ficou tão enfraquecido nas regiões que é justo argumentar que o sistema de relações centro-periferia no final da década de 1990 não possuía os critérios básicos do federalismo” (STONER-WEISS, 2004, p. 155).

<sup>13</sup> (SHLAPENTOKH; WOODS, 2007, p. 65). Segundo o oligarca Boris Berezovsky em 1996, sete banqueiros controlavam 50% da economia russa (TREISMAN, 2007, p. 141).

<sup>14</sup> Alusão a um período da história da Rússia, século XVII.

<sup>15</sup> (SHLAPENTOKH; WOODS, 2007, p. 63-66).

<sup>16</sup> Interessante notar que a Corte Constitucional deu ganho de caso para Yeltsin na maioria das vezes, mas as decisões da corte não tiveram nenhum efeito porque as regiões ou contestaram a posição da corte ou simplesmente a ignoraram (TAYLOR, 2011, p. 146).

<sup>17</sup> A atuação deles consistia em favorecer um sistema político fraco, porém amplo, de modo que eles podiam usar seu dinheiro pra comprar a mídia, partidos políticos e funcionários do alto comando do governo (TREISMAN, 2007, p. 146).

Como uma das consequências disso, o medo da população, que no período soviético era do Estado, se tornou descentralizado quando surgiu uma multidão de criminosos, gangues e corporações. A população russa passou a viver em constante medo e se acostumou a ver nos noticiários os rotineiros assassinatos de comerciantes, políticos e jornalistas. Com tanta violência, houve um crescimento enorme no “empreendedorismo da violência”, sendo que as companhias que surgiram se dividem em três tipos: forças do Estado e ilegais (unidades da polícia atuando como segurança privada), forças privadas e legais (companhias de segurança privada) e forças privadas e ilegais (crime organizado e grupos de bandidos). Para Vadim Volkov (1999), o boom do “empreendedorismo da violência” evidencia que o Estado russo, na década de 90, *de facto* perdeu o monopólio da violência legítima.

Nesse sentido, a comparação da sociedade russa da década de 90 com o estado de natureza de Hobbes torna-se inevitável. Não por acaso, Hobbes viveu em um período onde o Estado passou a monopolizar a violência e acabar com forças privadas. O desarmamento da população reduziu índices de mortalidade violenta além de evitar guerras internas entre atores poderosos. A Rússia pós-soviética, nesse quesito, regressou a esse período do estado de luta de todos contra todos.

### 3. A Rússia durante os primeiros dois mandatos de Putin (2000-2008)

Estadismo. Não acontecerá logo, se por um acaso algum dia acontecer, que a Rússia se tornará a segunda edição, digamos, dos Estados Unidos ou Grã-Bretanha em que valores liberais têm uma profunda tradição histórica. Nossa Estado e suas instituições e estruturas sempre desempenharam um papel excepcionalmente importante na vida do país e de suas pessoas. Para os russos, um Estado forte não é uma anomalia que deve ser eliminada; pelo contrário, eles o veem como fonte e garantia da ordem e o iniciador e força motriz principal de qualquer mudança (PUTIN, 1999).

Logo ao assumir o posto de segundo presidente da Rússia, Vladimir Putin estabeleceu que o fortalecimento do Estado seria o seu principal objetivo. Até aquele momento, a Rússia atravessava um momento de depressão econômica, altos índices de violência, crise demográfica, difusão de outras moedas, entre outros problemas. A fraqueza do poder central levava a alguns observadores a compará-lo com os *failed states*, tal como a Somália<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> (TAYLOR, 2011, p. 71).

Em apenas uma semana de governo, Putin anunciou uma grande reforma no federalismo russo. Dentre uma série de reformas lançadas nesse sentido durante o primeiro ano de governo, a mais importante foi a criação de sete “distritos federais” (*okrugi*), cada um liderado por um representante presidencial – trata-se de sete áreas que incorporam diversas regiões. Os representantes teriam a função de coordenar, em todas as regiões dentro do *okrugi*, as atividades dos órgãos do poder executivo federal<sup>19</sup>, resolver disputas entre órgãos federais e regionais, além de monitorar a conformidade das leis regionais com as leis e decretos federais (TAYLOR, 2011, p. 128).

O resultado final das reformas federais de Putin, no entanto, foi o retorno a um Estado unitário de facto, destruindo o federalismo russo para salvá-lo. Os ministérios do poder eram tanto um assunto importante quanto objeto dessas reformas. A centralidade da coerção da reforma federal ficou clara pelas próprias fronteiras dos distritos federais, que correspondem exatamente com as fronteiras dos distritos para as tropas internas do MVD<sup>20</sup> (TAYLOR, 2011, p. 130, tradução nossa).

Além das fronteiras dos distritos federais corresponderem às fronteiras de um Ministério de Poder, as pessoas escolhidas por Putin para se tornarem os primeiros representantes presidenciais possuíam histórico militar (*siloviki*<sup>22</sup>): dos sete, dois eram Generais do Exército, dois antigos colegas da KGB e um General do MVD, totalizando cinco siloviki. Durante os oito anos de governo nos primeiros dois mandatos de Putin, algumas trocas aconteceram nesses cargos, mas ainda assim 10 de 15 nomeados eram siloviki. Segundo uma coleta de dados de Taylor (2011, pg. 131), dos funcionários de segundo escalão nomeados para os distritos, outros 40% eram siloviki. Dessa forma, tanto os novos distritos federais quanto as nomeações de siloviki para representantes

<sup>19</sup> Os representantes presidenciais foram criados porque os funcionários do poder executivo nas regiões tinham se tornado praticamente incontroláveis, pois eram completamente dependentes dos líderes regionais.

<sup>20</sup> MVD é o Ministério do Interior, responsável não apenas pelo controle da polícia, mas também vários outras subunidades responsáveis pela segurança interna e garantia da lei (TAYLOR, 2011, p. 46).

<sup>21</sup> The ultimate result of Putin’s federal reforms, however, was the return to a de facto unitary state, killing Russian federalism in order to save it. The power ministries were both an important subject and object of these reforms. The centrality of coercion to the federal reforms was made clear by the very boundaries of the federal districts, which corresponded exactly with the boundaries of the districts for the Internal Troops of the MVD.

<sup>22</sup> Na Rússia, as agências coercitivas do Estado (as que costumam dispor de unidades armadas e cujos funcionários geralmente vestem uniformes) são conhecidas como “Ministérios de Poder” (*silovye ministerstva*)<sup>22</sup>. *Siloviki* é o termo utilizado para designar indivíduos que foram desses ministérios e entraram para a política – eles não são, porém, um grupo unificado e possuem várias divergências entre si em uma visão microscópica, mas como levanta Kryshtanovskaya (2008, p 593), do ponto de vista macroscópico, há elementos que tornam possível entender os *siloviki* como um grupo: de forma simples, desejam um Estado central forte e seguem na linha do autoritarismo.

presidenciais foram a ponta de lança de um esforço em centralizar o poder sobre as regiões.

Outro ponto fundamental das iniciativas centralizadoras de Putin foi a campanha para fazer as leis locais e regionais entrarem em conformidade com a lei federal. É de se salientar, porém, que ainda durante o governo Yeltsin já houve um tentativa de harmonização das leis, de modo que ainda em 1998 mais de 2000 leis foram anuladas por estarem em desacordo com a Constituição, mas o governo na época era muito fraco e não tinha muito interesse nessa questão (diziam que as leis federais estão acima das regionais de qualquer forma<sup>23</sup>). De qualquer forma, ao fim do segundo mandato em 2008, as leis russas estavam substancialmente mais centralizadas e unificadas, ainda que centralizadas demais para um Estado federal (KAHN; TROCHEV; BALAYAN, 2009).

Como reação às reformas centralizadoras de Putin, os líderes regionais em geral ofereceram pouca ou nenhuma resistência. Dos 46 acordos bilaterais entre centro e regiões assinados na era Yeltsin, Putin anulou 28 em 2002, sendo que a iniciativa da anulação de muitos desses partiu dos próprios líderes regionais como um sinal de lealdade ao centro. Os demais acordos perderam a validade em 2003 pela legislação nacional e mesmo assim, em geral, os líderes regionais viam muito pouco a ganhar e muito a perder desafiado o popular Putin, ainda mais depois da centralização coercitiva realizada nas suas reformas (TAYLOR, 2011, p. 144-147). Não obstante, enquanto as regiões recebiam 50% do total das rendas tributárias russas, Putin lentamente passou a diminuir isso, de modo que o governo federal passou a receber 51% em 2001 e 62% em 2002. Em 2008 o governo central recebia 70% das rendas. Putin também alterou novamente os fundamentos do federalismo russo ao sugerir que os chefes de todas as subdivisões da Rússia fossem apontados pelo presidente ao invés de eleitos popularmente.

Em relação aos oligarcas, se durante o governo Yeltsin eles estavam tranquilos em suas posições, sem temer nenhuma espécie de represália do governo por seus atos fora da lei, a situação mudou drasticamente após a ascensão de Putin (a ação contra Khodorkovsky é simbólica nesse sentido). Após castigar os oligarcas que o rivalizaram e garantir que os outros oligarcas não o desafiassem, Putin, porém, não buscou eliminá-los, de modo que o uso da lei serve apenas àqueles que não são leais ao governo central.

---

<sup>23</sup> (TAYLOR, 2011, p. 139).

Desse modo, Taylor (2011, p. 106) compara a filosofia de Putin com a de Getúlio Vargas: “para os meus amigos, tudo; para os meus inimigos, a lei”.

Contudo, apesar da notável diferença de poder entre o Estado russo no governo Yeltsin e Putin, é um erro concluir de forma definitiva que o fortalecimento do Estado com Putin e a cultura organizacional dos *siloviki* ampliou *de facto* as capacidades do Estado russo. O que se observa são realizações modestas no projeto de construção do Estado, que na realidade aparecem ser muito mais voltadas para o estabelecimento de um regime de repressão do que para atividades rotineiras como a segurança da população e a defesa da propriedade privada.

No que diz respeito aos líderes regionais, o aumento do poder central foi usado muito mais para garantir a predominância de interesses políticos pessoais do que para estabelecer a lei. Os distritos federais se tornaram uma nova fonte de manipulação na aplicação da lei, ao invés de combater tais práticas. Há vários relatos de atuações dos representantes presidenciais dos distritos influenciando em eleições locais e regionais<sup>24</sup>. A indicação para os chefes de todas as subdivisões, ao mesmo tempo em que conferiu um poder em potencial para Putin, também permitiu que os líderes regionais continuassem no poder indefinidamente. Essa longevidade de alguns cargos de regiões importantes serve não apenas para quem os exerce, mas também para Putin caso eles se tornassem leais e oferecessem estabilidade.

Apesar de todas as declarações de fortalecimento do Estado, Putin não apenas “não tomou nenhuma medida consistente contra a corrupção e oligarcas, mas também visivelmente ignora o assunto em entrevistas, encontros informais e declarações públicas” (SHLAPENTOKH; WOODS, 2007, p. 47). Apesar de que no final do segundo mandato, muitos dos oligarcas do tempo de Yeltsin estavam deixando o país e deixando propriedades para trás na Rússia, uma nova elite de negócios surgiu para tomar o lugar. Muitos desses eram *siloviki*, de modo que o capital financeiro e industrial do país se juntou às redes da polícia secreta – Treisman (2007, p. 142) chama essa nova elite como “silovarquia” (mistura de *siloviki* e oligarquia). Essa nova elite, muito mais numerosa que a anterior e que agora ocupa posições estratégicas em setores de petróleo, gás, defesa, transporte e energia nuclear, pelo seu passado e experiência, passa a empregar técnicas como o estabelecimento de redes de inteligência e o uso de promotores e forças armadas para intimidar ou expropriar rivais de negócios, tudo com

---

<sup>24</sup> (TAYLOR, 2011, p. 142, 143).

o absoluto apoio do presidente. Ou seja, Putin tirou de cena da política nacional os oligarcas que buscavam um projeto independente, mas ajudou a formar e deu ampla liberdade da lei para aqueles que se mostram leais.

Existe várias razões que fazem as elites dominantes preferirem prevenir o estabelecimento seguro de propriedades privadas. No caso da Rússia, provavelmente o motivo mais importante é a fraqueza do Estado propriamente. Para as mais visíveis reafirmações do Estado (e em particular, do presidente) desde 1999, o progresso de Putin para reconstruir o Estado foi decididamente desigual. Ele presidiu um fortalecimento dramático das capacidades extractivas do Estado – sua capacidade de tributar – e de suas capacidades de fazer regras (graças, sobretudo, ao estabelecimento da dominação quase total da legislatura pelo executivo). Contudo, o mesmo não pode ser dito para os poderes de execução da lei do Estado. Dúvidas sobre a independência, competência e probidade dos tribunais, dos promotores e da polícia ainda persistem. E enquanto Putin conseguiu redefinir os termos de sua relação com os chamados “oligarcas”, ele tem tido menos sucesso em realmente aumentar a “autonomia relativa” do Estado: órgãos do Estado quase sempre são penetrados, ou mesmo aprisionados, por interesses particulares – se não simplesmente pelos seus próprios integrantes (TOMPSON, 2005, p. 175-176, tradução nossa)<sup>25</sup>.

Em suma, a possibilidade de confrontos violentos pelo poder, como os que ocorreram na década de 90, foi extremamente reduzida. Mas o governo ainda não foi capaz de cortar por inteiro a influência dos líderes regionais. Segundo Shlapentokh (2007, p. 120), o Kremlin permitiu que os líderes regionais atuassem como senhores feudais contanto que demonstrassem lealdade e apoio a Putin contra os seus rivais. “Putin praticamente nunca retirou um governador por ações ilegais ou impróprias cometidas pelo governador em seu próprio território”, os poucos que foram retirados foram desleais.

---

<sup>25</sup> No original: There are various reasons why ruling elites might rationally prefer to prevent the establishment of secure property rights. In the Russian case, the most important reason is likely to stem from the weakness of the state itself. For all the visible reassertion of state (and, in particular, presidential) power since 1999, the progress of Putin’s drive to rebuild the state has been decidedly uneven. He has presided over a dramatic strengthening of the state’s extractive capacities—its ability to tax—and of its rule-making capacity (thanks, above all, to the establishment of the near-total domination of the legislature by the executive). However, the same cannot be said for the state’s rule-enforcement powers. Doubts about the independence, competence, and probity of the courts, the prosecutors, and the police persist. And while Putin has managed to redefine the terms of his relationship with the so-called “oligarchs,” he has had less success in really increasing the “relative autonomy” of the state: state bodies are often penetrated by, or even captive to, particular private interests—if not simply those of their own insiders.

As consequências de tudo isso para a população russa, porém, demonstram que a capacidade estatal do governo Putin não mudou tanto de como era com Yeltsin. Se durante a década de 90 grupos empresariais em ascensão se utilizavam de bandidos e companhias de segurança privada para alcançarem seus interesses, a partir de 2000, com Putin, os instrumentos de aquisição de empresas agressivas são organizações estatais com poderes coercitivos e judiciais. “O primeiro passo na reconstrução do Estado foi feito: os bandidos se foram, os funcionários do Estado assumiram seu lugar. O segundo passo – fazê-los atuar como funcionários do Estado ao invés de bandidos – ainda é um problema” (VOLKOV, 2002).

Se existiu na sociedade russa da década de 90 a predominância de um estado de natureza hobbesiano; a partir do governo Putin, pode-se alegar que temos um Estado que buscava se tornar o Leviatã. Todavia, a ausência de instituições bem desenvolvidas, privilégios para poderosos e o caráter pessoal da política russa levam a uma situação que fica difícil de definir: o modelo liberal pressupõe a existência de princípios da teoria de Locke e Montesquieu, como a divisão de poderes e a proteção aos direitos dos cidadãos, algo que não acontece *de facto*. O modelo totalitário, porém, pressupõe um quase absoluto controle do centro sobre as províncias, algo que realmente se desenvolveu muito no governo Putin, mas a grande autonomia dos líderes regionais caso apoiassem o centro acaba por prejudicar essa explicação também. É nesse sentido que, para Shlapentokh (2007, p. 131), o modelo feudal é o que melhor explica a política na Rússia pós-soviética.

#### **4. Conclusão**

O artigo buscou, de forma exploratória, entender o que aconteceu na política da Rússia após o colapso da União Soviética. Percebeu-se que durante a primeira década imediatamente após o fim da URSS, sob o governo de Boris Yeltsin, o Estado central russo se enfraqueceu e as lideranças regionais passaram a enfrentá-lo vis-à-vis, gerando uma ameaça real de secessão. Além disso, alguns poucos indivíduos fizeram enormes riquezas com as privatizações e se tornaram importantes atores políticos ao controlarem a mídia e corromperem agentes do Estado. A quase anarquia decorrente da fraqueza do poder central levou a uma situação similar ao estado de natureza hobbesiano, com enormes índices de violência e medo na sociedade.

Com Putin, por outro lado, o poder central reconquistou muito de sua autoridade e conseguiu garantir-se sobre os regionais ao custo de sacrificar o federalismo. Os interesses de oligarcas independentes foram silenciados pela lei, e enquanto alguns fugiam para o exílio, as propriedades que deixaram para trás foram assumidas por uma nova elite econômica, muito mais numerosa, que mistura serviços de inteligência com postos chave na economia nacional. Todavia, no governo de Putin tudo gira em torno de lealdade: “aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei”. E assim, a capacidade do Estado russo em oferecer proteção à sua população continua prejudicada, o Estado se tornou o Leviatã de Hobbes (de forma ideal), mas acabou se tornando o principal agressor da sociedade.

O que se busca dizer é que se as instituições russas são tão fracas<sup>26</sup> que o poder só pode ser exercido através de contatos e relações pessoais, isso significa dizer também que, se as pessoas que estão no poder agora o deixarem (e isso inevitavelmente acontecerá um dia), o poder central russo poderá retornar ao momento anterior e as regiões reconquistarem suas autonomias, senão independências. O monopólio da violência legítima assim fica comprometido novamente e a primeira etapa da construção do Estado não existiria. É nesse ponto que desejamos destacar o papel dos siloviki: se ligações pessoais e lealdade são os fatores determinantes na política russa, nada mais natural que Putin nomeasse indivíduos que ele já conhecia e com quem já havia trabalhado anteriormente. Segundo o argumento de Bettina Renz (2006, p. 905), “ligações pessoais e lealdade são características do recrutamento da elite russa, e não o histórico individual em instituições de força, *per se*”. Ou seja, o exercício do poder de Putin depende dessa rede de contatos e, como todos compartilham do mesmo ideal de um Estado forte, é o que predomina. O grande problema nesse caso é que um sistema que se baseia em laços pessoais e indivíduos, ao invés de instituições, é muito frágil.

---

<sup>26</sup> Além dos partidos serem fracos, em apenas três anos, ele eliminou todos os traços da divisão de poderes. Ele tornou o Parlamento em uma instituição fantoche, [...]. O sistema judicial se tornou tão reverente ao Putin como era para os Mestres soviéticos do Kremlin” (SHLAPENTOKH; WOODS, 2007, p. 32).

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Noberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.
- DESAI, Padma. *Conversations on Russia Reform from Yeltsin to Putin*. New York: Oxford University Press, 2006.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- KAHN, Jeffrey; TROCHEV, Alexei; BALAYAN, Nikolay. The unification of law in the Russian federation. *Post-Soviet Affairs*, v. 25, n. 4, p. 310–346, 2009.
- KRYSHTANOVSKAYA, Ol'ga. The Russian Elite in Transition. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, v. 24, n. 4, p. 585–603, 2008.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- MONTESQUIEU. *O Espírito Das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- PUTIN, Vladimir. Russia at the turn of the Millennium. *Nezavisimaya gazeta*, 30 dez. 1999, p. 209–229. Disponível em: <<http://pages.uoregon.edu/kimball/Putin.htm>>.
- RENZ, Bettina. Putin's militocracy? An alternative interpretation of Siloviki in contemporary Russian politics. *Europe-Asia Studies*, v. 58, n. 6, p. 903–924, 2006.
- SHLAPENTOKH, Vladimir; WOODS, Joshua. *Contemporary Russia as a feudal society: a new perspective on the post-Soviet era*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- STONER-WEISS, Kathryn. Whiter the Central State? The Regional Sources of Russia's Stalled Reforms. *After the Collapse of Communism Comparative Lessons of Transition*. New York: Cambridge University Press, 2004. .
- TAYLOR, Brian D. *State Building in Putin's Russia*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- TOMPSON, William. Putting Yukos in Perspective. *Post-Soviet Affairs*, v. 21, n. 2, p. 159–181, 2005.
- TREISMAN, Daniel. Putin's Silovarchs. *Orbis*, v. I, p. 141–153, 2007.
- VOLKOV, Vadim. The Selective Use of State Capacity in Russia's Economy. *PONARS Policy Memo*, n. 273, p. 2000–2003, 2002.
- VOLKOV, Vadim. Violent Entrepreneurship in Post-Communist Russia. *Europe-Asia Studies*, v. 51, n. 5, p. 741–754, 1999.
- WEBER, Max. *Ciência e Política duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2013.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.