

OS *THINK TANKS* E O DEBATE ESTRATÉGICO SOBRE OS PAÍSES EMERGENTES: O CFR, A ORDEM LIBERAL E A RÚSSIA DE PUTIN

THE THINK TANKS AND THE STRATEGIC DEBATE ON EMERGING COUNTRIES: THE CFR, THE LIBERAL ORDER AND PUTIN'S RUSSIA

Augusto César Dall'Agnol¹

Resumo: o problema de pesquisa do presente artigo é: como a Rússia e a ordem mundial são descritas pelo *Thinktank* norte-americano *Council on Foreign Relations*? A hipótese de trabalho é a de que: os padrões discursivos do CFR em relação à Rússia e à ordem mundial estão sintonizados com os seus valores liberais e, portanto, buscam moldá-las a estes valores. Diante disso, objetivo geral deste trabalho é descrever e analisar como a Rússia - de Putin - e a ordem - liberal - são representadas em dois dossiês temáticos da revista *Foreign Affairs*, publicada pelo CFR. Apresentam-se, então, dois objetivos específicos: i) analisar os padrões de consenso e dissenso discursivo acerca das duas temáticas em cada um dos dossiês e; ii) analisar as possíveis hipóteses relacionadas ao predomínio de um determinado padrão discursivo encontrado nos dossiês. O trabalho justifica-se na medida em que se observa um momento de mudança nas relações dos Estados Unidos com a Rússia e frente à ordem mundial, bem como ao passo em que busca analisar a produção discursiva de um *Think tanks* que apresenta grande influência na formação de agenda da política externa dos Estados Unidos.

Palavras-chave: V. Putin; Rússia; Foreign Affairs; CFR.

Abstract: the question that guides this paper is: how Russia and the world order are described by the american Think Tank Council on Foreign Relations? The main hypothesis is that: the discursive patterns of CFR toward Russia and the world order are associated with its liberal values and consequently seek to shape them into these values. Therefore, the main objective of this work is to describe and analyze how Putin's Russia and the liberal order are represented in thematic Foreign Affairs magazine published by the CFR. In addition, there is two specific objectives: i) analyze the patterns of consensus and discursive dissent about both themes in each of the dossiers and; ii) analyze the hypotheses that could be related to the predominance of a given discursive pattern observed in the dossiers. The work is justified insofar as: i) there is a moment of change in the Relations of the United States with Russia and the world order and; ii) it seeks to analyze the discursive production of a Think tank that has great influence in the agenda setting of the foreign policy of the United States.

Keywords: V. Putin; Russia; Foreign Affairs; CFR.

INTRODUÇÃO

O presente artigo parte da premissa de que, diante da dificuldade em se estabelecer com maior precisão um padrão de conduta dos Estados Unidos em relação aos países emergentes e à ordem mundial, faz-se necessária uma compreensão mais aprofundada acerca dos seus processos de formulação política e definição de agendas. Diante disso, Vizirgiannidou (2013, p. 636; 651), ao discutir o futuro da ordem mundial, argumenta que “os Estados Unidos ainda não definiram uma estratégia para administrar o seu declínio”. Treisman (2016, p. 47), por sua

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGGEEI/UFRGS). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Integra o GECAP - Grupo de Pesquisa em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa. E-mail: a.agnol@gmail.com

vez, questiona como os Estados Unidos devem reagir frente à Rússia após as ações na Ucrânia e na Síria. Entende-se, pois, que o presente artigo dialoga diretamente com a temática proposta pelo dossiê de “Crise no Mundo Ocidental” na medida em que permeia três pontos: i) a possível mudança de política externa dos Estados Unidos frente à Rússia e a ordem mundial; ii) a própria mudança da ordem mundial, isto é, uma ordem liberal que tipifica o “Mundo Ocidental” e; iii) o ímpeto de reversão desta ordem liberal tanto por parte da Rússia quanto por parte dos Estados Unidos após a eleição de Trump.

Dito isso, o problema de pesquisa do presente artigo é: como a Rússia e a ordem mundial são descritas pelo *Thinktank* norte-americano *Council on Foreign Relations*? A hipótese de trabalho é a de que: os padrões discursivos do CFR em relação à Rússia e à ordem mundial estão sintonizados com os seus valores liberais e, portanto, buscam moldá-las a estes valores. Diante disso, objetivo geral deste trabalho é descrever e analisar como a Rússia - de Putin - e a ordem - liberal - são representadas em dois dossiês temáticos da revista *Foreign Affairs*, publicada pelo CFR. Apresentam-se, então, dois objetivos específicos: i) analisar os padrões de consenso e dissenso discursivo acerca das duas temáticas em cada um dos dossiês e; ii) analisar as possíveis hipóteses relacionadas ao predomínio de um determinado padrão discursivo encontrado nos dossiês².

Neste sentido, o estudo do caso russo justifica-se a partir da constatação de que, a partir do biênio 2012/2013 – retorno de Putin à presidência -há um substancial aumento no número de artigos publicados no *website* da revista *Foreign Affairs* relacionados à Rússia³. Soma-se a isso, ainda, o fato da *Foreign Affairs* ter publicado, na edição bimestral de maio/junho de 2016, um dossiê destinado especialmente à “Rússia de Putin” – após as ações russas na Ucrânia e na Síria. Em um segundo momento, a escolha do estudo sobre ordem mundial diz respeito à edição de janeiro/fevereiro de 2017, que se debruça sobre o futuro da ordem liberal, sobretudo decorrente da eleição de Donald Trump. Dito isso, o objetivo geral deste trabalho é descrever e analisar como a “Rússia de Putin” e a ordem liberal são representadas nos dois dossiês da revista *Foreign Affairs*⁴.

Diante do exposto, o trabalho divide-se em três seções principais. A primeira busca discutir os principais entendimentos em relação aos *Think tanks* e ao CFR/*Foreign Affairs*, sobretudo seu papel na construção da ordem liberal. A segunda seção, por sua vez, busca analisar artigos que compõem o dossiê “Fora de Ordem?”. Por fim, a terceira seção tem como objetivo analisar os artigos do dossiê “A Rússia de Putin”.

² Ainda que se possa considerar cada uma das 12 unidades do corpus textual da pesquisa como um discurso específico, cada qual essencialmente distinto em relação ao discurso das demais publicações analisadas, entende-se que o valor analítico dos discursos básicos está em estes fornecerem uma lente por meio da qual uma multiplicidade de representações e políticas diferentes pode ser vista como sistematicamente conectada (HANSEN, 2006; PREUSSER DE MATTOS, 2016).

³ No período pós-Guerra Fria, por exemplo, esse incremento de publicações atinge o seu auge no biênio de 2015/2016 - 136 artigos na seção destinada à Federação Russa, 584 relacionados à Rússia e 274 associados a Vladimir Putin.

⁴ “Embora os institutos de pesquisa atribuam, com frequência, a responsabilidade sobre as opiniões veiculadas em suas publicações exclusivamente aos seus respectivos autores, por meio de *disclaimers*, considera-se justificável a relação estabelecida ao longo do trabalho entre os discursos produzidos pelas publicações e as instituições que os veiculam, pois os autores dos relatórios analisados ora constituem parte do corpo permanente de pesquisadores de cada uma das instituições, ora são convidados, ou aceitos, a publicarem pelos *Think tanks*, sendo-lhes garantido o espaço - e o interesse da instituição - para que difundam as suas opiniões. Disso não decorre, necessariamente, a associação imediata, tampouco o estabelecimento de relações causais, entre as posições de um autor e a atuação dos *Think tanks* junto aos formuladores de políticas (PREUSSER DE MATTOS, 2016, p. 55).

1 *THINKTANKS*: O *COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS* E A CONSTRUÇÃO DA ORDEM

De imediato, destaca-se que o presente trabalho parte de três assunções: i) é no universo discursivo que são construídas, testadas, debatidas e difundidas ideias que afetam o processo de modelagem de políticas dos Estados Unidos⁵; ii) os *think tanks* constituem um espaço de mediação e de disputas no campo das ideias que visa, declaradamente, a influenciar na ação governamental, desempenhando papel vital na elaboração de consensos entre elites e mobilizando a opinião pública em torno de iniciativas políticas específicas, sobretudo devido; iii) a sua credibilidade e respeitabilidade, isto é, sua cultivada reputação enquanto organizações científicas, neutras e eruditas (ABELSON, 2006; PARMAR, 2004; Svartman, 2016).

Diante disso, mais uma observação faz-se necessária, isto é, que a presente pesquisa não se trate de um estudo acerca do processo de tomada de decisão da política externa dos Estados Unidos, mas de uma investigação sobre “o universo ideacional que informa as decisões que serão tomadas, modelando tanto as opções que aparecem no horizonte de possibilidades dos atores políticos quanto o debate público” (Svartman, 2016, p. 157). Entende-se, consoante com Abelson (2006, p. 167) que, a influência política, através de um modelo holístico, implica em pensar o processo de formulação política como uma série de conversações (normalmente simultâneas) entre múltiplos atores em distintos ambientes políticos. Com isso, a influência não é diretamente ligada a resultados políticos específicos, “mas é alcançada através de interações e trocas entre vários participantes que estão diretamente e indiretamente envolvidos no processo de formulação política” (ABELSON, 2006, p. 167).

A relevância de se estudar de forma concomitante a ordem liberal e o *Council on Foreign Relations* (CFR)⁶ decorre do significativo papel desempenhado por este – e pela *Think tank* britânica *Chatham House* – ao desenhar e desenvolver a nova ordem mundial após a 2ª Guerra Mundial (PARMAR, 2004a, p. 185; 223; PARMAR, 2004b, p. 31-32). No caso estadunidense, por exemplo, estava claro que os Estados Unidos não conseguiriam agir sozinho para forjar uma nova ordem mundial ou, então, alterar as suas relações com a política internacional. Neste sentido, entende-se que o governo dos Estados Unidos teve que mobilizar uma base de apoio social a fim de auxiliar na construção de um consenso globalista, tendo em vista a grande oposição existente ao projeto que viria a constituir a ordem liberal liderada pelos Estados Unidos (PARMAR, 2004a, p. 163). Como assinala Hurrell (2006, p. 6-7), em relação à ideia central do institucionalismo liberal acerca da ordem mundial, as “instituições desempenham um papel importante na difusão de normas e nos padrões de socialização e internacionalização pelo qual os Estados fracos vêm a adotar essas normas”. Diante disso, Ikenberry (2001) destaca que uma das características mais importantes do sistema internacional na segunda metade do século XX foi a emergência de uma ordem liderada pelos Estados Unidos construída ao redor de estruturas institucionais e multilaterais criadas no final da II Guerra Mundial (a Organização das Nações Unidas, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, e instituições financeiras) e uma série extraordinária de relações e alianças transatlânticas e transpaciais.

⁵ Isso não quer dizer que essas políticas sejam gestadas nos *Think tanks*, o que implicaria em desconsiderar o papel da liderança política, das burocracias governamentais e do Congresso (Svartman, 2016, p. 158).

⁶ Julga-se relevante assinalar que o CFR aparece em segundo lugar no “2016 *Global Go To Think Tank Index Report*” dos ThinkTank que mais têm impacto nos Estados Unidos (MCGANN, 2016).

Dito isso, enfatiza-se que o CFR teve que mobilizar gigantescos recursos para atingir os seus objetivos, o que requeria, geralmente, minar a base intelectual e ideológica da antiga ordem (o isolacionismo) e todos partidos e instituições que a fomentavam (PARMAR, 2004a, p. 214). Assim, da perspectiva estadunidense, uma parte crítica dessa ordem mundial diz respeito ao desenvolvimento de normas relacionadas à democracia, soberania e direitos humanos. O *National Security Council Report 68* (NSC-68), de 1950, por exemplo, destaca a criação de uma ordem baseada na liberdade e na democracia enquanto elementos essenciais dos interesses dos Estados Unidos uma vez que, na ausência da liderança do país em desenvolver uma ordem liberal forte, formas alternativas de ordem que ameaçariam os interesses do Estado tenderiam a surgir (MAZARRET al., 2016, p. 46-54). Em suma, a partir da crítica de Schweller (2001, p. 185) em relação à ideia liberal de Ikenberry (2001), assume-se que o propósito dessa ordem mundial, baseada na liderança estadunidense, seria assegurar a vantagem do país após o momento em que ele atingisse o ápice de seu poder.

De forma sintética, entende-se, aqui, a ordem de um sistema como o “conjunto de direitos e regras que governam ou ao menos influenciam as interações entre Estados (GILPIN, 1981, p. 34). A ordem refere-se, assim, a “valores, regras e normas políticas, econômicas, sócio-identitárias e securitárias do sistema, que se estabelecem como instituições formais ou informais e que constroem ações dos atores” (CASTELLANO DA SILVA, 2015, p. 78). Neste sentido, ordens sistêmicas surgem como “padrões dominantes de interação, construídos pelas potências dominantes, como projeção internacional de instituições adotadas domesticamente ou para lhes autosservir” (CASTELLANO DA SILVA, 2015, p. 79). A temática de mudança da ordem liberal, neste sentido, dialoga com a ideia de que as “ordens internacionais colapsam ou entram em crise quando os arranjos de regras estabelecidas entram em disputa ou quando as forças que perpetuam a ordem não mais operam” (IKENBERRY, 2014, p. 85). Dialoga, ainda, com a concepção de que os desafios à ordem internacional raramente resultaram de protestos de Estados fracos, mas, frequentemente, “de Estados com capacidade e organização política para demandar a revisão da ordem estabelecida e das suas normas dominantes de forma que ela refletisse os seus interesses, preocupações e valores” (HURRELL, 2006, p. 2), como se verá a seguir.

Diante do exposto, assinala-se que a garantia de uma ordem adequada aos interesses de um determinado país pode gerar ganhos internos na forma de benefícios materiais (recursos) e imateriais (legitimidade) externa e interna (CASTELLANO DA SILVA, 2015, p. 111; LEMKE, 2002, p. 22). Neste sentido, uma ordem benéfica para os interesses internos e externos da unidade deve ser recebida com apreço e, conseqüentemente, haveria grandes motivos para o Estado posicionar-se favoravelmente à manutenção desse *status quo*. Por outro lado, a insatisfação de um Estado frente ao *status quo* tende a incentivar a sua posição pela mudança da organização sistêmica (CASTELLANO DA SILVA, 2015, p. 111). Esses dois pontos constituem-se, pois, no elo entre a possibilidade de isolacionismo da política externa de Trump bem como o revisionismo da ordem por parte da Rússia nos últimos anos.

No que diz respeito ao CFR, destaca-se que ele foi criado após a I Guerra Mundial, em 1921, em um contexto de redefinição do papel dos Estados Unidos nos assuntos externos (ABELSON, 2006, p. 71), enquanto a *Foreign Affairs* foi fundada em 1922 a fim de promover o conhecimento produzido. Assim, o CFR trata-se de uma organização de membros, *Think*

tank, editora dedicada a ser uma fonte para seus membros – oficiais do governo, empresários, jornalistas, professores e estudantes, líderes civis e religiosos e outros cidadãos interessados, a melhor entender o mundo e as decisões de política externa que os Estados Unidos e outros países enfrentam. Assinala-se, também, que o CFR possui mais de 4900 membros, bem como que teve, no ano de 2016, uma receita de US\$ 69 milhões e que ele não recebe subsídio de governos estrangeiros nem dos Estados Unidos. Assim, uma forma de o CFR manter sua independência é através de uma diversidade de fontes de financiamento, a saber: doação anual por membros (nos últimos anos, mais de um terço dos membros do CFR optaram por participar); associações corporativas; revista *Foreign Affairs* (assinaturas, publicidade, eventos); investimento de fundações, corporações e indivíduos; retorno do investimento das doações e; rendimentos de aluguel de uso externo das instalações da CFR em Nova York e Washington. O Presidente do CFR, desde 2003, é Richard N. Haass, que trabalhou, entre 1989 e 1993, como Assistente Especial de George H. W. Bush e como Diretor Sênior do Conselho de Segurança Nacional para o Oriente Médio e Sul da Ásia. Entre 2001 e 2003, Haass foi Diretor de Planejamento de Políticas para o Departamento de Estado, onde era o principal conselheiro do Secretário de Estado, Colin Powell. Destaca-se, também, que Haass trabalhou em diversos postos do Departamento de Estado (1981-1985) e do Departamento de Defesa (1979-1980)⁷.

Por fim, destaca-se que, a revista Foreign Affairs está, de acordo com o indicador publicado pela ScimagoJournal& Country Rank(SJR, 2015), em 16º lugar no ranking de fator de impacto das revistas da área de “Ciência Política e Relações Internacionais” dos Estados Unidos e que, em dezembro de 2016, a revista teve uma circulação impressa de 353 mil cópias e 2,1 milhões acessos online. Além disso, chama-se a atenção para o fato de que a Foreign Affairs é distribuída a todos os membros do Congresso dos Estados Unidos e tem uma alta concentração de circulação paga em Washington D.C. Destaca-se, também, que, desde 2010, o Editor da revista é Gideon Rose, que já trabalhou no Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos entre 1994 e 1995, durante o governo Clinton. Uma última observação necessária diz respeito ao valor sustentado pela Foreign Affairs de que ela pode melhor servir ao seu propósito através de uma ampla hospitalidade a ideias divergentes do que se identificando com uma escola específica⁸, o que será discutido adiante.

2 FORA DE ORDEM? O CFR E AS AMEAÇAS À ORDEM LIBERAL

A presente seção tem como objetivo analisar os cinco artigos que compõem o dossiê “Fora de ordem?”⁹. Primeiro, aponta-se que o advento de uma nova administração presidencial gera um momento e uma oportunidade para a rediscussão da política externa do país. Segundo, porque a rediscussão da política externa dos Estados Unidos se dá em um momento de ruptura/continuidade com os padrões anteriormente observados, o que afetará diretamente a ordem mundial uma vez em que a mudança na política externa de um Estado – sobretudo o principal Estado do sistema - pode afetar sua acomodação frente à ordem estabelecida e resultar em maior cooperação ou conflito sistêmico (CASTELLANO DA SILVA, 2015, p. 80. Diante disso, a grande temática que permeia os cinco artigos diz respeito a como os Estados Unidos

⁷ Dados extraídos do site do www.cfr.org.

⁸ As presentes informações foram retiradas do site www.foreignaffairs.com.

⁹ Optou-se por não incluir a análise do artigo “*China and the World: Dealing With a Reluctant Power*”, de Evan A. Feigenbaum.

devem direcionar sua política externa diante de uma ordem mundial em mudança, sobretudo frente à eleição de Donald Trump e a possível contramarcha que sua política externa poderia representar ao padrão de ordem mundial liberal estabelecido nos últimos 70 anos. Assim, os artigos dialogam, em grande medida, com três perguntas propostas por Vezirgiannidou (2013, p. 636): i) como os Estados Unidos podem preservar sua posição única no sistema e, ao mesmo tempo, obter a cooperação das potências emergentes para resolver problemas globais que afetam os seus interesses?; ii) isso é possível?; iii) se a ordem mundial corrente não pode ser preservada, como os Estados Unidos podem melhor assegurar os seus interesses em uma ordem multilateral em desenvolvimento?

A primeira e principal argumentação é de Haass (2017), Presidente do CFR. Para o autor, a ordem mundial, tal qual estabelecida, já não é mais suficiente. Neste sentido, em termos propositivos, Haass (2017) apresenta uma “ordem mundial 2.0”, que incluiria “não apenas os direitos de soberania dos Estados, mas também as obrigações de um Estado com os outros (HAASS, 2017, p. 2). O autor denomina esse conjunto de proposições de “*sovereignobligation*”, ou “obrigação soberana”, que vai de encontro à ideia de “*responsabilitytoprotect*”, ou “responsabilidade de proteger”. Assim, Haass (2017) pontua regras e elementos que constituiriam a “ordem mundial 2.0” e a “*sovereignobligation*” e que poderiam ser promovidos pelos Estados Unidos. Esses elementos vão desde a saúde mundial e dos refugiados, até as questões de mudança climática e cyber espaço sem, contudo, apresentar maiores preocupações securitárias nessas agendas. Todavia, a ênfase maior diz respeito ao: i) repúdio às mudanças de fronteiras à força; ii) repúdio ao apoio ao terrorismo; iii) receio em relação ao direito ilimitado de auto-determinação dos povos e; iv) receio frente à inação em relação a proliferação de armas de destruição em massa, fatores que, direta ou indiretamente, são relacionados à política interna e/ou externa da Rússia de Putin.

Além disso, Haass (2017) entende que o processo de construção de um consenso mundial em torno das “*sovereignobligations*” levaria décadas de consultas e negociações. Assim, aponta que é indispensável as consultas com as outras principais potências - China, França, Alemanha, Índia, Japão, Grã-Bretanha e Rússia e que os atuais arranjos existentes vão se tornar cada vez mais inadequados para os desafios contemporâneos. Neste sentido, os Estados Unidos deveriam ponderar acerca de quais obrigações eles aceitariam para si e quais eles requereriam dos outros, revelando o caráter de beneficiário de uma “ordem mundial 2.0” aos Estados Unidos. Isso concatena, por exemplo, com a visão do excepcionalismo estadunidense na ordem mundial ao destacar que “os Estados Unidos têm um papel especial no mundo e responsabilidades únicas que às vezes os convocam para ações unilaterais”. Por fim, o autor reconhece que os Estados Unidos “podem e devem levar ideias adiante” (HAASS, 2017, p. 8) e, neste ínterim, entende-se, aqui, que o papel das *Think tanks* é de suma importância na medida em que eles são atores significativos no “mercado de ideias” na definição da agenda e na formulação de política externa do país – inclusive com o Presidente do CFR propondo o conceito de “*sovereignobligation*”. Finalmente, o Haass (2017, p. 8) reconhece, indiretamente, a necessidade de legitimidade que a nova ordem requereria e que, portanto, os Estados Unidos não deveriam apresentar um plano já pronto para os outros países assinarem e que, diante disso, “um progresso dessa agenda deve acontecer voluntariamente, a partir dos próprios países, em vez do resultado de uma imposição” estadunidense.

Um outro aspecto relevante, levantado por Nye (2017), diz respeito à postura contraditória dos Estados Unidos dentro da ordem liberal. Para Nye (2017, p. 12), o país “pode ter desempenhado uma maior preferência por democracia e abertura, mas frequentemente apoiou ditadores ou tomou ações cínicas de interesse próprio ao longo do período”. Para o autor, a maior ameaça não vem nem de uma China ascendente e revanchista, sobretudo porque ela é uma potência razoavelmente satisfeita com a ordem estabelecida, tampouco da difusão geral de poder dos governos para atores não estatais (NYE, 2017, p. 13). Assim, a maior ameaça à continuidade da ordem liberal no século XXI não é externa, mas sim interna. Isto é, ainda que os Estados Unidos continuem sendo a maior potência mundial, eles não serão capazes de alcançar grande parte das metas internacionais sozinho, sobretudo porque isso vai requerer cooperação. Neste sentido, o empoderamento de outros países poderia ajudar aos Estados Unidos atingirem suas próprias metas (NYE, 2017, p. 14). Por outro lado, a argumentação de que “em uma época de terrorismo transnacional e crise de refugiados, manter-se alheio de intervenções de assuntos domésticos de outros países não é nem possível nem desejável” (NYE, 2017, p. 15) transparece a complacência do autor com a ideia de hegemonia liberal.

Por sua vez, Niblett (2017) destaca que a ordem liberal sempre dependeu da ideia de progresso – de que os valores liberais espalhar-se-iam em torno do mundo todo. Neste sentido, “os políticos ocidentais estavam confiantes de que transições para mercados abertos levariam, inevitavelmente, ao espraiamento da democracia” (NIBLETT, 2017, p. 18). Diante disso, para o autor “as mais importantes ameaças à ordem são internas” (NIBLETT, 2017, p. 17), sobretudo devido ao descompromisso estadunidense de liderança global. Assim, “a ordem [liberal] parece caminhar para um projeto menos ambicioso: uma ordem econômica liberal que compreende Estados com diversos sistemas políticos” e, com isso, “permitirá que democracias e suas contrapartes iliberais achem formas de coexistir” (NIBLETT, 2017, p. 17). Apesar das ameaças internas à ordem, Niblett (2017, p. 20) ainda assinala o fato de que a China e a Rússia têm modernizado suas forças armadas construído instituições (União Econômica Euroasiática e Organização de Cooperação de Xangai) que os têm auxiliado a coordenar e legitimar uma ordem política paralela à ordem liberal. Assim, o autor vê com maus olhos a ordem paralela sino-russa que “rejeita qualquer interferência externa para auxílio aos direitos humanos”.

Além disso, Niblett (2017, p. 20) discorre acerca dos aliados estadunidenses (europeus e asiáticos) que, após a eleição de Trump, temem que a superpotência mundial possa já não ser mais um parceiro engajado ou comprometido com os padrões até então estabelecidos. Destaca-se, ainda, a visão mais crítica do autor em relação à Rússia do que à China, uma vez que o mesmo percebe que uma Europa afetada por uma fraqueza institucional e econômica “é mais vulnerável a diversas formas de pressão que a Rússia está aplicando, incluindo apoio financeiro à partidos populistas e ameaçando com manobras militares nas fronteiras orientais da OTAN (NIBLETT, 2017, p. 20). O autor reconhece, também, que os principais objetivos dos Estados Unidos é proteger seus interesses ainda que, ao fazer isso, eles prejudiquem a credibilidade da ordem liberal e que o país tem, frequentemente, obedecido de forma seletiva as regras da ordem internacional que ele promove e lidera (NIBLETT, 2017, p. 21-22). Por fim, há uma descrença do autor em relação à ordem paralela da Rússia e da China, sobretudo porque entende, de uma forma quase que religiosa, que é apenas através da “continuada integração à cadeia global de suprimentos, serviços, pessoas e conhecimento é que os mercados emergentes poderão encontrar as aspirações para as suas crescentes classes médias” (NIBLETT, 2017, p.

24). Em suma, a maior preocupação de Niblett (2017, p. 24) é em relação à esfera econômica da ordem, isto é, afirmando que o sistema político global permanecerá dividido entre Estados liberais e iliberais, mas que “ambos dependem – para sua segurança interna e prosperidade – de uma ordem econômica liberal”.

A visão de Mazarr (2017, p. 25) é a de que, independentemente das visões de Trump, “os instintos de muitos em Washington será o de tentar restaurar um mundo dominado pelos Estados Unidos agressivamente promovendo os valores liberais”. Todavia, para o autor, essa seria uma maneira inviável de lidar com a situação, uma vez que, ao tentar assegurar a velha ordem, os Estados Unidos poderiam acabar, ao fim e ao cabo, acelerando sua dissolução (MAZARR, 2017, p. 25). Neste sentido, “os Estados Unidos devem aprender a navegar e liderar um mundo mais diversificado e pluralista que vem se consolidando” (MAZARR, 2017, p. 25). Diante disso, assim como Haass (2017), Mazaar (2017) também se preocupa com a legitimidade da ordem mundial, sobretudo com a legitimidade dos Estados Unidos enquanto líder desta ordem. Também é importante destacar que o autor diferencia o descontentamento da África do Sul, Brasil, Turquia e Índia com a ordem liberal do revisionismo da Rússia e da China (MAZARR, 2017, p. 27). Assim, a visão mais cética em relação à Rússia do que à China se percebe quando o autor menciona que: i) “a Rússia tem, mais do que reclamado, tomado uma série de dramáticos, às vezes violentos, passos, sobretudo na Europa, a fim de enfraquecer a ordem liderada pelos Estados Unidos” e que; ii) “nem a China nem a Rússia declaram serem inimigas da ordem liberal – ainda que a Rússia certamente esteja caminhando nessa direção” (MAZARR, 2017, p. 28).

Por outro lado, o autor reconhece que a China e a Rússia vem buscando papéis mais apropriados com o seu crescente poder e, neste sentido, se o objetivo dos Estados Unidos é preservar a ordem estabelecida, as diferenças e as ambições destes países devem ser acomodadas (MAZARR, 2017, p. 28). Assim, entende que “uma ordem que é inclusiva e partilhada encontrará melhor os seus desafios do que uma ordem estreita, agressiva e dominada por Washington” (MAZARR, 2017, p. 29). Finalmente, sinaliza que um dos maiores riscos para a estabilidade global é a reivindicação das grandes potências por esferas de influência e, diante disso, reconhece a necessidade de diminuição por parte dos Estados Unidos de “intervenções militares e promoção de democracia em países que são também importantes para outras grandes potências” (MAZARR, 2017, p. 31-32).

A visão mais destoante do dossiê de ordem liberal é a de Schake (2017). A autora crítica explicitamente o retraimento de Obama, que substituiu a “hegemonia liberal” pela estratégia de “*retrenchment*” ou “*offshore balancing*”. Assim, a grande tônica do artigo gira em torno do receio de que o presidente Donald Trump pudesse levar essa estratégia, a qual ela percebe como um isolamento moderado, ainda mais adiante (SCHAKE, 2017, p. 45). Para Schake (2017, p. 45), o retraimento de Obama, por exemplo, se provou mais caro do que o engajamento de George W. Bush, uma vez que o retraimento pode afetar apenas as ações externas dos países e, neste sentido, pouco faz para moldar como os governos governam - o que seria do interesse dos Estados Unidos. Assim, a visão da autora vai ao encontro dos liberais ofensivos, ou seja, aqueles que “acreditam que a história precisa de uma ajuda e que os processos de liberalização econômica e política deveriam ser ativamente promovidos através do exercício do poder estatal, incluindo a utilização de forças militares” (HURRELL, 2016, p. 7).

Diante do exposto, a autora revela preocupação com as ideias da estratégia de “*offshore balancing*”, sobretudo com a assunção de que os aliados dos Estados Unidos, por conta própria, sempre escolherão estratégias que se alinhem aos interesses dos primeiros (SCHAKE, 2017, p. 45). Neste sentido, a autora afirma que, durante o período em que os Estados Unidos se retraíram, eles não inspiraram os seus aliados a tomarem atitudes mais assertivas em direção aos países desafiadores da ordem. Com isso, a autora demonstra aversão à Rússia, sobretudo ao afirmar que os aliados dos Estados Unidos, frente a estas situações, apaziguaram os agressores, como no caso das “agressões da Rússia” durante a Guerra da Geórgia e a crise da Ucrânia (SCHAKE, 2017, p. 45). Por fim, autora compreende que, uma vez no poder, Trump pode “achar uma forma diferente de melhor enquadrar as suas ideias a fim de ganhar mais flexibilidade”. Isto é, ainda que indiretamente, a autora reconhece o potencial de que ideias externas permeiem o pensamento do presidente e, de acordo com as suas preferências, essas ideias girariam em torno de uma estratégia voltada para a “hegemonia liberal” (SCHAKE, 2017, p. 46), ainda que a estratégia de “*retrenchment*” tenha um grande apelo pelo discurso populista do presidente (SCHAKE, 2017, p. 45).

Da presente seção se depreende o seguinte que, em primeiro lugar, os artigos não dialogam diretamente com a discussão mais ampla acerca da mudança de ordem subjacente às Teorias de Relações Internacionais (BULL, 2002; COX; SINCLAIR, 1996; GILPIN, 1981; IKENBERRY, 2001; 2014; LEMKE, 2002; ROSENAU; CZEMPIEL, 1992; SCHWELLER, 2001). Segundo, infere-se que todos os autores assumem a mudança da ordem mundial como um fato dado e incontestado, reconhecendo que não seria prudente aos Estados Unidos manter-se inflexível frente a estas mudanças. Em terceiro, todos os artigos buscam, direta ou indiretamente, apontar caminhos possíveis para a política externa norte-americana. Quarto, percebe-se um consenso diante da necessidade de manutenção de uma ordem liberal que beneficie aos Estados Unidos mediante algumas alterações, ainda que os autores não convirjam, necessariamente, no grau de mudança a ser tolerada. Por fim, em quinto lugar, há um claro consenso em que os desafios à ordem liberal são externos – sobretudo China e Rússia - mas, principalmente, internos (descompromisso do governo Trump com a manutenção da ordem liberal).

3 A RÚSSIA DE PUTIN: O CFR E A (DES)CRENÇA EM UMA RÚSSIA LIBERAL

Uma vez analisados os artigos referentes à ordem liberal, esta seção visa a analisar os sete artigos do dossiê da “Rússia de Putin”. A interpretação de Kotkin (2016) é quase um consenso entre os artigos em relação à política externa russa: a Rússia apresenta um histórico de ambições que excedem suas capacidades materiais, sobretudo em decorrência do seu atraso na esfera industrial e militar. Neste sentido, a visão pessimista em relação a Putin reforça a ideia de que, “a Rússia retornou ao seu padrão de se apoiar no Estado – um Estado forte, disposto e capaz de agir agressivamente em favor de seus interesses” para superar as diferenças entre a Rússia e um Ocidente mais poderoso (KOTKIN, 2016, p. 2-4). Diante disso, o autor desenvolve a ideia de que a busca pela construção de um Estado forte levou, invariavelmente, a instituições subvertidas e direções autoritárias (KOTKIN, 2016, p. 4).

Outro fator importante destacado por Kotkin (2016) diz respeito à visão pessimista em relação à economia russa (que teria chegado à exaustão) e ao elevado grau de corrupção do

país. Diante disso, “a relutância da Rússia em aderir a aspectos da ordem [liberal] decorre da sua percepção de “missão especial” que não permite a ela essa participação a não ser enquanto um ‘membro dominante’” e, neste sentido, a relutância “decorre do orgulho e do ressentimento em direção ao Ocidente por supostamente não apreciar corretamente a exceção russa e a sua importância” (KOTKIN, 2016, p. 4). Em suma, há uma descrença do autor em relação à reversão de um sentimento anti-Ocidental e patriótico por parte dos russos, independentemente do presidente em exercício, isto é, independentemente de Putin (KOTKIN, 2016, p. 5). Todavia, revelando a sua crença liberal, o autor pontua que, caso as elites russas pudessem, de alguma forma, “redefinir seu senso de excepcionalismo e deixar de lado a competição com o Ocidente, elas poderiam ajustar um percurso mais promissor e menos custoso ao país” (KOTKIN, 2016, p. 6). Assim, o autor revela uma maior simpatia com a Rússia dos anos de 1990 (que parece o ideal a ser atingido). Por outro lado, com Putin, a Rússia pós-soviética foi impedida de aderir à Europa “como qualquer outro membro ou formar uma parceria com os Estados Unidos foi o seu perpétuo orgulho de grande potência e o seu senso de missão especial” (KOTKIN, 2016, p. 6). Neste sentido, o argumento central é de que, “até que a Rússia equivalha as suas aspirações com as suas reais capacidades [materiais], a Rússia não se tornará um país normal” (KOTKIN, 2016, p. 6).

Por fim, em relação ao artigo de Kotkin (2016, p. 6), ressalta-se a comparação de que, a fim de equivaler capacidades e intenções, que a Rússia poderia seguir o caminho da França, “que mantém parcela de seu excepcionalismo, mas fez as pazes com a sua perda de seu império externo e sua missão especial no mundo” e, diante disso “recalibrou a sua ideia nacional para caber no seu papel reduzido e aderir, com potências menores, a Europa em termos de igualdade” (KOTKIN, 2016, p. 6). Entretanto, a Rússia não é vista pelo autor como uma “potência revolucionária que ameaça a derrubada da ordem internacional” (KOTKIN, 2016, p. 8). O que se mostra, pois, é o desejo do autor por uma Rússia mais liberal e, neste sentido, “o que a Rússia realmente precisa para competir eficientemente e assegurar um lugar estável na ordem mundial é um governo responsável, transparente e competente”, além de “um verdadeiro serviço civil, um genuíno parlamento, um judiciário profissional e imparcial, uma mídia livre e profissional e uma vigorosa – e não política – limpeza na corrupção” (KOTKIN, 2016, p. 8), ou seja, remédios liberais/ocidentais.

As críticas de Pavlovsky (2016), por sua vez, dão-se no contexto da política interna da Rússia. Para o autor, Putin apenas moldou a sua própria versão de *sistema*, isto é, “uma complexa prática de tomada de decisão e gerenciamento de poder que define a política russa a longa data e que, portanto, perpassa Putin” (PAVLOVSKY, 2016, p. 10), concatenando com o pessimismo de Kotkin (2016) que os problemas transcendem Putin e, neste sentido, encontram-se na cultura política russa. A grande crítica do autor diz respeito, pois, ao *sistema*. Assim, destaca-se que “o processo de tomada de decisão de Putin tem sido quase que inteiramente reativo e, neste sentido, é baseado em ameaças correntes ao Estado, e não em objetivos estabelecidos” (PAVLOVSKY, p. 12), evidenciando uma falta de racionalidade no presidente russo. O artigo critica, ainda, a dificuldade encontrada por Putin em controlar os “curadores”, isto é, “figuras semioficiais, por meio das quais a governança estatal flui. Um curador é um burocrata político, um gestor de projeto autorizado pelo Kremlin a operar por meio de agentes pessoais” (PAVLOVSKY, 2016, p. 13).

Durante o governo de Putin, ressalta-se, o *sistema* tornou-se um método de fazer acordos entre os empresários, atores poderosos e o povo e, neste sentido, o autor critica arduamente o sistema eleitoral russo (PAVLOVSKY, 2016, p. 15). Para o autor, a legitimidade de Putin deriva de uma combinação da autoridade carismática e da racional-legal de Max Weber e, diante disso, prevê que será difícil Putin manter a autoridade carismática com seu governo se tornando “uma máquina glorificada de taxaço, em decorrência da economia em declínio” (PAVLOVSKY, 2016, p. 16). Isto é, a visão apocalíptica em relação ao futuro da presidência de Putin revela a descrença, ou a tentativa do autor em transmitir incerteza e pessimismo, em relação à Rússia de Putin. Neste contexto, há uma clara crítica à dependência das commodities pela Rússia – como se a utilização destas fosse irracional e impensada – e que, quando os seus preços caíam, o *sistema* respondeu escalando o problema, em vez de desescalar, “arranjando novos problemas urgentes para o Estado, como as aventuras na Ucrânia e na Síria” (PAVLOVSKY, 2016, p. 16), mais uma vez argumentando em favor da irracionalidade da política russa. Por fim, o autor provoca a mídia russa ao argumentar que essa “já não distingue mais propaganda de análise e crítica” e vê com receio a perda de controle do sistema curatorial decorrentes da necessidade de se provar a lealdade ao Putin (PAVLOVSKY, 2016, p. 16-17).

O artigo de Guriev (2016) apresenta, como grande tônica, uma clara crítica à economia russa. Aponta, assim, diversos fatores que impedem a recuperação da economia russa, como corrupção, baixo preço do gás e petróleo e as sanções do Ocidente (GURIEV, 2016, p. 18). Todavia, o ponto que mais chama a atenção na argumentação do autor diz respeito ao fato de que a Rússia teria o poder de reverter esse declínio, “parando a violência na Ucrânia e adotando políticas pró-crescimento e pró-mercado” (GURIEV, 2016, p. 18). Isto é, percebe-se um claro descontentamento com as atuais políticas russas e, em grande medida, visa a influenciar, ainda que indiretamente, as possíveis trajetórias políticas da Rússia. Para o autor, “caso a Rússia estivesse integrada financeiramente à economia global, ela poderia ter tido empréstimos de bancos Ocidentais para mitigar a queda do preço do petróleo e gás” (GURIEV, 2016, p. 19), ou seja, percebe-se, novamente, uma crença os remédios liberais e ocidentais auxiliariam a Rússia neste momento crítico.

Somam-se aos argumentos anteriores o fato de que os crescentes cortes dos gastos governamentais em educação, saúde e programas de investimento “farão uma pressão para baixo dos salários e dos empregos, o que piorará os padrões de vida da população russa em geral” (GURIEV, 2016, p. 20), reforçando o mau cenário futuro para Putin delineado por Pavlovsky (2016). Por outro lado, o autor enfatiza, como se fizesse um sincero alerta aos russos de que “ainda não é tarde para a Rússia reverter esse curso” e, “em contraposição às políticas de austeridade em vigor, a Rússia poderia focar suas energias para persuadir o Ocidente a retirar as sanções através da desescalada do conflito na Ucrânia” (GURIEV, 2016, p. 20). A premissas liberais seguem ao longo do texto, destacando que, se a Rússia pudesse ser reintegrada aos mercados globais, Moscou poderia financiar seu déficit através de empréstimos externos, eliminando o risco de ir à bancarrota”. Finalmente, reforça a ideia da “incapacidade da Rússia retomar a sua economia em longo prazo sem uma reforma estrutural profunda”, o que incluiria “privatização de empresas estatais, afrouxamento das regulações, combate à corrupção e melhorado sistema judiciário” (GURIEV, 2016, p. 20).

Para Trenin (2016), diante das recentes intervenções da Rússia na Ucrânia, a linha central do artigo diz respeito ao fato de que a Rússia é novamente capaz de deter qualquer outra grande potência, defendendo-se, se necessário, e efetivamente projetando força, através de sua periferia e além dela (TRENIN, 2016, p. 24). Diante disso, após a Guerra da Geórgia, o autor sinaliza que a Rússia iniciou um programa de modernização militar que visava a transformar as forças armadas em forças mais ágeis e móveis, acomodadas para conflitos regional, adotando uma estrutura de força flexível que permite que ela empregue tropas ao longo da periferia do país sem a realização de mobilização em massa (TRENIN, 2016, p. 24). Além disso, em 2009, após duas décadas de cortes dos exercícios militares, as forças russas começaram a realizar exercícios militares de larga escala, muitas vezes sem avisos prévios, a fim de melhorar sua prontidão para combate (TRENIN, 2016, p. 24).

Por outro lado, ainda que a grande temática abordada pelo autor seja o respeito à modernização militar russa, as prescrições do autor são de que a Rússia deveria recuar a sua busca por ser uma das grandes potências ao lado dos Estados Unidos e da China (TRENIN, 2016, p. 28). Com isso, Trenin (2016, p. 29) aponta que os líderes russos abandonaram as pretensões soviéticas de dominação global e de corrida armamentista. Ressalta, contudo, que foi esse o movimento que enfraqueceu a União Soviética (TRENIN, 2016, p. 29). Neste sentido, o autor traça um paralelo da União Soviética com a Rússia de Putin ao argumentar que essa “não será capaz de manter esses elevados gastos militares sem cortar gastos domésticos essenciais, sobretudo na ausência de robusto crescimento econômico” e, com isso, “o programa de modernização poderia se tornar um problema caso ele demandasse maiores cortes dos gastos sociais e produzisse uma queda nos padrões de vida da população (TRENIN, 2016, p. 29), somando-se ao pessimismo evidenciado por Kotkin (2016) e Guriev (2016) ao argumentar enfaticamente no possível declínio do padrão de vida dos russos em decorrência das decisões de Putin.

O artigo de Lukyanov (2016) dialoga, ainda que indiretamente, com as questões atreladas à ordem mundial, sobretudo à ordem regional europeia. Para o autor, as tensões entre os Estados Unidos e a Rússia “não advém simplesmente [dos acontecimentos] da Ucrânia e da Síria, mas do contínuo desacordo sobre o que significou o colapso da União Soviética para a ordem mundial” (LUKYANOV, 2016, p. 31). Neste sentido, “o Ocidente interpretou errado a inação russa: leu a incapacidade da Rússia em bloquear a ordem pós-Guerra Fria como um apoio a ela”. Diante disso, “o que alarmou mais os russos não foi a própria expansão da OTAN, mas a sua transformação de uma aliança defensiva para um grupo de combate” e, “em meio a desordem política e colapso econômico, no período imediato pós-Guerra Fria a Rússia não pode fazer nada em resposta à consolidação da União Europeia e à expansão da OTAN” (LUKYANOV, 2016, p. 31-33). Entende-se, aqui, que a tentativa de reversão em alguns aspectos dessa ordem por Putin ao longo dos últimos anos reflete a preocupação com a Rússia por parte do autor.

O argumento central de Lukyanov (2016), apesar de reconhecer que a Rússia logrou êxito em reconquistar parte de seu *status* internacional, é de que é difícil dizer se esses ganhos recentes se perpetuarão, sobretudo porque a Rússia “ainda enfrenta um desafio de longo prazo: a falha em desenvolver uma estratégia econômica coerente ameaça a continuidade do seu *status* readquirido (LUKYANOV, 2016, p. 35). Frente a isso, o autor coaduna a argumentação com a dos outros artigos analisados e enfatiza nos aspectos econômicos da política russa. Assim,

destaca que “[...] apesar dos avanços militares, a influência no mundo globalizado é cada vez mais determinada pelo poder econômico, fator que a não favorece a Rússia, especialmente com a queda do preço dos recursos energéticos” e que a fraqueza econômica russa apenas pode ser disfarçada com poder militar e uma diplomacia habilidosa por um curto espaço de tempo (LUKYANOV, 2016, p. 36).

Assim como Pavlovsky (2016), Lipman (2016) faz uma forte crítica às políticas internas da Rússia, sobretudo ao reduzir o sucesso econômico russo aos recursos energéticos. Assim, a autora destaca que ainda que os “novos regimes autoritários”, como o de Putin, sobrevivem “empregando relativa pouca violência contra o seu público, essa situação parece se reverter com o declínio econômico, a queda do preço dos recursos naturais e a diminuição dos investimentos estrangeiros”, que resultam em “um declínio dos padrões de vida dos russos, inclusive com o aumento do desemprego” (LIPMAN, 2016, p. 39), reforçando o apelo já evidenciado pelos autores anteriores em relação a uma retórica de preocupação frente ao povo russo. Diante disso, a argumentação diz respeito ao ativismo político da Rússia, sobretudo a partir da criação de uma geração de jovens profissionais bem-educados nas grandes cidades russas durante o governo Medvedev (2008-2012) que, ao ter contato com a mídia liberal e o estilo de vida Ocidental, virou as costas para o Kremlin.

Os protestos que eclodiram na Rússia “[...] eram de uma ‘Rússia sem Putin’, mas não se constituíam em um movimento de oposição, ou não havia um candidato alternativo para as eleições de 2012” (LIPMAN, 2016, p. 42). Neste sentido, uma das grandes tônicas da autora se revela a lamentação de que poucos percebem Navalny – fortemente defendido por ela – como uma alternativa política viável a Putin (LIPMAN, 2016, p. 44). Diante disso, Lipman (2016, p. 42) aponta, com maus olhos, que, com a reeleição de Putin, “[...] há o abandono de uma política de tolerância, sobretudo com os canais estatais de televisão que lançaram uma campanha condenando os protestos como não patrióticos, imorais e pró-Occidente”. Critica, ainda, o controle estatal da mídia russa, sobretudo a falta de independência em que a mídia liberal opera na Rússia após a volta de Putin, bem como crítica ao controle à Internet e interferência do Estado a fim de empregar equipes pró-Putin e anti-Occidente (LIPMAN, 2016, p. 43). Soma-se a isso, ainda, o entendimento de que crise da Ucrânia foi um fator “[...] para a consolidação do poder por Putin e forma de camuflar o declínio econômico da Rússia” (LIPMAN, 2016, p. 44). Por fim, a crítica ao sistema eleitoral e ao aumento de constrangimentos para a monitoração das eleições vai ao encontro da denúncia de que “[...] o Kremlin não quer repetir em 2018 as manifestações da população como em 2011 e que, para tanto, está trabalhando em remover candidatos indesejáveis antes das eleições” (LIPMAN, 2016, p. 45).

Finalmente, mesclando política interna e externa, Treisman (2016) percebe na anexação da Crimeia, através da força, uma ruptura com a ordem europeia. O autor questiona-se: “[...] como o Occidente deve reagir a essas ações? Putin fará escolhas semelhantes no futuro, como com os russos étnicos no Báltico?” (TREISMAN, 2016, p. 47). O ponto central diz respeito ao fato de que “a anexação da Crimeia parece ter sido um estratagema improvisado, desenvolvido sob pressão, que foi desencadeado pelo medo russo de perder a importante base naval de Sevastopol, uma vez que a operação foi realizada de forma caótica” (TREISMAN, 2016, p. 48). Diante do exposto, “o Occidente deve esperar de Putin um líder que está cada vez mais disposto a movimentos arriscados e apegado a vantagens táticas de curto prazo com pouca

preocupação em uma estratégia de longo prazo” (TREISMAN, 2016, p. 48), reforçando a ideia da irracionalidade de Putin. O autor suaviza, todavia, a retórica de que a anexação foi fruto de um imperialismo russo, ainda que “existam grupos no Kremlin que tenham apetites imperiais” e, neste sentido, a “improvisação da intervenção na Crimeia faz com que seja difícil crer na versão de que a anexação foi parte de um projeto sistemático de expansionismo” (TREISMAN, 2016, p. 53). Por fim, destaca-se que o autor busca, ao longo da sua argumentação, reforçar a ideia de que Putin se mostrou não apenas um improvisador, mas também um apostador (*gam-bler*) (TREISMAN, 2016, p. 53).

Em síntese, o dossiê da Rússia de Putin apresenta um consenso em relação ao desequilíbrio entre as capacidades e as ambições da Rússia e, neste sentido, os autores consideram que a melhor alternativa para a Rússia seria se adequar ao modelo liberal/Ocidental. Deste ponto decorre, pois, a aversão consensual a Putin – ainda que em diferentes graus – uma vez que o presidente russo rompe, em grande parte, com os padrões de política interna e externa da Rússia tais quais observados ao longo da década de 1990. Assim, percebe-se um claro incômodo em relação ao comportamento da Rússia na Ucrânia e na Síria, bem como uma insatisfação por parte dos autores, em especial, com o modelo econômico e político (sobretudo econômico) da Rússia, que não se enquadra dentro do modelo liberal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar os padrões discursivos encontrados nos dossiês de ordem mundial e da Rússia de Putin da revista *Foreign Affairs*, publicada pelo *Council on Foreign Relations*. Para tanto, analisou-se a relação do CFR com a construção da ordem e, consequentemente, com o seu desejo de manutenção da mesma. Entende-se que os dois dossiês, apesar de separados temporalmente por seis meses, apresentam diferenças e semelhanças que merecem ser destacadas.

Primeiro, as prescrições dos artigos de ordem liberal visam, sobretudo, a influenciar a opinião pública e políticos estadunidenses e, diante disso, pouco trata da atuação de outros países dentro da ordem mundial. Isso se deve, em grande parte, a oportunidade de determinação de agenda e possíveis trocas de estratégias oferecida pela troca de governo no ano de 2017. Destaca-se, ainda neste sentido, que os dossiês de março/abril, maio/junho e julho/agosto da *Foreign Affairs* também versam acerca da política externa de Trump. Por outro lado, em segundo lugar, o dossiê de Rússia, curiosamente, destina-se a prescrições à política externa russa, e não em como os Estados Unidos devem lidar com a Rússia de Putin. Isto é, além da busca em promover um consenso acerca da inadequação russa à ordem liberal, o dossiê penetra, direta ou indiretamente, a agenda política interna da Rússia. Neste sentido, a grande tônica dos artigos analisados diz respeito à aversão a uma possível ordem de balanço de poder, sobretudo se a Rússia continuasse sob a presidência de Putin, que emergiria caso Estados fortes – principalmente Rússia e China – desertassem da ordem liberal e a buscassem reverter (SCHWELLER, 2001, p. 172).

Consoante com Hurrell (2006, p. 7), ao tratar da perspectiva liberal institucionalista acerca da ordem mundial, entende-se que “[...] resistir à ordem liberal [como no caso da Rússia de Putin] é arriscar ser categorizado como um regime desordeiro [*rogue*] e associado a inimigos da liberdade econômica e política”. Diante disso, o dossiê de Rússia trata o país mais como um

ser estranho ao sistema, mas que, todavia, ela pode sofrer uma correção de rumos desde que se adequa aos padrões dominantes. Por outro lado, o dossiê de ordem liberal trata a Rússia como um país revisionista que deve ser contido.

Acerca de países revisionistas, Lemke (2002, p. 24) assinala que esse processo é facilitado quando regras informais existentes na política internacional são explicitamente construídas para isolar e ou negar valores aos Estados insatisfeitos, bem como quando estes não tiveram voz na construção do *status quo* existente e não desfrutam, direta ou indiretamente, dos seus benefícios. Entende-se que a Rússia assuma esse papel no período pós-Guerra Fria. Isto é, a relação entre os dossiês de ordem mundial e de Rússia diz respeito ao fato de que, para a concepção liberal institucionalista, predominante em ambos os números da *Foreign Affairs*, a ordem liberal liderada pelo país dominante deve ser continuamente estendida para alcançar legitimidade universal e que, caso contrário, Estados revisionistas vão emergir para desafiar a ordem estabelecida. Em suma, a crítica que aqui se faz vai ao encontro da ideia de Schweller (2001, p. 185) de que a concepção liberal de ordem mundial prescreve meios liberais idealistas para alcançar fins que são, ao fim e ao cabo, realistas (SCHWELLER, 2001, p. 184).

Considera-se, ainda, ao se relacionar os dois dossiês, que a preocupação do CFR com a manutenção da ordem liberal é expressa tanto ao nível interno quanto ao nível externo dos Estados Unidos. Ainda que existam publicações que defendam a estratégia de *offshore balancing* no site da *Foreign Affairs*, nenhum está presente no dossiê destinado a influenciar o debate acerca da política externa de Trump. Isto é, o que justifica o dossiê de ordem liberal diz mais respeito à possível guinada isolacionista de Trump do que a ameaça de potências revisionistas com projetos paralelos de ordem mundial. Todavia, o aspecto do revisionismo e da ameaça externa não é plenamente ignorado. Diversas são as críticas feitas às contestações da Rússia e da China – sendo sempre mais fortes aquelas vinculadas à primeira – em ambos os dossiês. Assim, percebe-se uma maior inclinação por parte dos autores em favor de mudanças pontuais na ordem, exceto nos aspectos econômicos. Assim, há quase um consenso em relação à estratégia de socialização, isto é, a ideia de que, frente ao enfraquecimento da ordem liberal, o envolvimento de “[...] países emergentes nas estruturas correntes e os tornar parceiros responsáveis, os Estados Unidos poderiam vinculá-los à estrutura corrente e, com isso, assegurar a sua própria influência” (VEZIRGIANNIDOU, 2013, p. 1.)

Finalmente, considera-se que há uma clara preferência nos artigos analisados de que uma Rússia mudada internamente – percebe-se um claro apreço pela Rússia dos anos de 1990 - constituir-se-ia em um melhor cenário para os Estados Unidos na medida em que esta Rússia não traria maiores complicações para a ordem liberal e não precisaria ser balanceada. Por fim, a ideia de que a ordem não pode parecer de cima para baixo e imposta, também é relevante. Para Schweller (2001, p. 185) a chave para o sucesso da ordem liberal é o “país hegemônico” não apenas parecer benigno, mas, também, fazer com que todos os outros países acreditem que a ordem estabelecida favorece aos seus interesses. Assim, entende-se, aqui, a tentativa de alterações propostas no dossiê de ordem liberal dialoga com a ideia de “pseudo-multilateralismo” (KRAUTHAMMER, 1990, p. 25), isto é, a observância de uma grande potência dominante que age, essencialmente, sozinha, mas que, “envergonhada com esta ideia e ainda cultivando a divindade da segurança coletiva, recruta um navio aqui, uma brigada lá e bênçãos por toda a parte a fim de dar as suas ações unilaterais um brilho multilateral”. Em suma, ainda que os au-

tores reconhecem a necessidade dessa ordem ser adaptada pelos Estados Unidos a fim de que ele continue a se beneficiar dela – ou seja, antes que algum outro país revisionista o faça - e, neste sentido, uma Rússia socializada, principalmente se adequada aos padrões liberais – ao menos econômicos -, evitaria uma contestação aberta frente à ordem estabelecida.

REFERÊNCIAS

- BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- ABELSON, Donald. **A capitol idea**: think tanks and US foreign policy. Toronto: McGill-Queen's University Press, 2006.
- CASTELLANO DA SILVA, Igor. **Política Externa Na África Austral**: Causas Das Mudanças Nos Padrões de Cooperação-Conflito (1975-2010). Tese de Doutorado, PPG de Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.
- COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to world order**. Cambridge University Press, 1996.
- GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- GURIEV, Sergei. Russia's Constrained Economy How the Kremlin Can Spur Growth. **Foreign Affairs**, v. 95, n. 3, May/June 2016, p. 18-22.
- HAASS, Richard. World Order 2.0: the Case for Sovereign Obligation. **Foreign Affairs**, v. 96, n. 1, Jan/Feb 2016, p. 02-09
- HANSEN, Lene. **Security as Practice**. Discourse Analysis and the Bosnian War. London/New York: Routledge, 2006.
- HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 1, n.82, 2006, p. 1-19.
- IKENBERRY, Gilford J. **After Victory**: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars. Princeton University Press, 2001.
- IKENBERRY, G. John (Org.). **Power, Order, and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- KOTKIN, Stephen. Russia's Perpetual Geopolitics Putin Returns to the Historical Pattern. **Foreign Affairs**, v. 95, n. 3, May/June 2016, p. 02-09.
- KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, Winter 1990, p. 23-33.
- LEMKE, Douglas. **Regions of War and Peace**. New York: Cambridge University Press, 2002.
- LIPMAN, Maria. How Putin Silences Dissent: Inside the Kremlin's Crackdown. **Foreign Affairs**, v. 95, n. 3, May/June 2016, p. 38-46.
- LUKYANOV, Fyodor. Putin's Foreign Policy: The Quest to Restore Russia's Rightful Place. **Foreign Affairs**, v. 95, n. 3, May/June 2016, p. 30-37.
- MAZARR, Michael J. The Once and Future Order: what Comes After Hegemony? **Foreign Affairs**, v. 96, n. 1, Jan/Feb 2016, p. 25-32.

MAZARR, Michael; PRIEBE, Miranda; RADIN, Andrew; CEVALLOS, Astrid Stuth. **Understanding the Current International Order**, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2016.

MCGANN, James G. **2016 Global Go To Think Tank Index Report**. 2017. Disponível em: http://repository.upenn.edu/think_tanks/12. Acesso em: 22 mar. 2017

NIBLETT, Robin. Liberalism in Retreat: the Demise of a Dream. **Foreign Affairs**, v. 96, n. 1, Jan/Feb 2016, p. 17-24.

NYE, Joseph S. Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea. **Foreign Affairs**, v. 96, n. 1, Jan/Feb 2016, p. 10-16.

PARMAR, Inderjeet. **Think tanks and power in foreign policy**: a comparative study of the role and influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939–1945. New York: Palgrave Macmillan, 2004a.

PARMAR, Inderjeet. Institutes of international affairs: their roles in foreign policy-making, opinion mobilization and unofficial diplomacy. In: Stone, Daiane; Denham, Andrew (eds.). **Think tank traditions**: policy research and the politics of ideas. Manchester: Manchester university Press, 2004b.

PAVLOVSKY, Gleb. Sistema will outlast Putin. Russian Politics Under Putin The System Will Outlast the Master. **Foreign Affairs**, v. 95, n. 3, May/June 2016, p. 10-17.

PREUSSER DE MATTOS, Fernando. **O Brasil no Debate Estratégico Franco-Alemão**: uma Análise do Discurso dos Principais Think Tanks da Alemanha e da França a Respeito da Inserção Internacional Do Brasil (2003-2014). 104f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, IFCH, PPG em Ciência Política, Porto Alegre, 2016.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governance Without Government**: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SCHAKE, Kori. Will Washington Abandon the Order? The False Logic of Retreat. **Foreign Affairs**, v. 96, n. 1, Jan/Feb 2016, p. 41-47.

SCHWELLER, Randall L. The Problem of International Order Revisited: A Review Essay. **International Security**, v. 26, n. 1, Summer, 2001, p. 161-186.

SJR. Scientific Journal Rankings. 2015. Disponível em: <http://www.scimagojr.com/journalrank.php?country=US&category=3320>. Acesso em: 22 abr. 2017.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Os thinktanks dos EUA e as visões sobre a atuação internacional do Brasil. **Relacionesinternacionales**, v.25, 2016, p.171-187.

TREISMAN, Daniel. Why Putin Took Crimea: The Gambler in the Kremlin. **Foreign Affairs**, v. 95, n. 3, May/June 2016, p. 47-55.

TRENIN, Dmitri. The Revival of the Russian Military: How Moscow Reloaded. **Foreign Affairs**, v. 95, n. 3, May/June 2016, p. 23-19.

VEZIRGIANNIDOU, Sevasti-Eleni. The United States and rising powers in a post-hegemonic global order. **InternationalAffairs**, v. 3, n. 89, 2013, p. 635–651.

