

ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DOS EUA E DA RÚSSIA FRENTE AOS CENÁRIOS POSSÍVEIS DE UM MUNDO PÓS-GUERRA DA UCRÂNIA

Por Marco Antonio de Freitas Coutinho*



O presidente dos EUA, Joe Biden, e o presidente da Rússia, Vladimir Putin (AFP).

A avaliação de cenários indica que as escolhas que Rússia e EUA vem tomando na Guerra da Ucrânia tem consequências não apenas para o desfecho do conflito, mas, mais importante, para moldar o mundo do pós-guerra.

1. INTRODUÇÃO

Quando tratamos de cenários, um erro comum é encará-los como previsão do futuro, tal qual um boletim de previsão do tempo, quando se estabelecem probabilidades de ocorrência de uma determinada situação. Mas não é para isso que os cenários são desenvolvidos. Eles devem seguir uma metodologia baseada em algumas variáveis-chave, considerar tendências e, ao fim, construir situações futuras possíveis. Estamos tratando, portanto, de possibilidades, não de probabilidades. Alguns cenários possíveis podem ser mais favoráveis, outros nem tanto, e alguns podem mesmo ser desastrosos.

Baseado em tais cenários, podemos estabelecer estratégias que poderão potencializar nossos pontos fortes, reduzir incertezas e riscos, assim como eliminar nossas fraquezas, dentro de um horizonte de tempo estabelecido. Mas isso não garante que uma estratégia tenha sucesso. E nem nos permite estabelecer alguma certeza de que um futuro brilhante, próspero e harmonioso possa ser atingido se seguirmos uma determinada cartilha. Muitos fatores intervenientes, e alguns deles inesperados, podem surgir e influenciar decisivamente os resultados. Por isso, periodicamente devemos atualizar nossos cenários e,

consequentemente, ajustar nossas estratégias em função de desdobramentos importantes. É o famoso ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*, em português, Planejar, Executar, Verificar e Agir).

Bem, feita esta introdução, passaremos a desenvolver uma análise sobre possíveis cenários que podem ser identificados para um mundo pós-Guerra da Ucrânia, considerando as tendências atuais. O objetivo desta análise é permitir uma avaliação das atuais estratégias dos Estados Unidos da América (EUA) e da Rússia para o referido conflito, de modo a identificar se elas estariam sendo efetivas para a construção de cenários respectivamente mais favoráveis, ou não.

2. CENÁRIOS PÓS-GUERRA DA UCRÂNIA

Para definir os possíveis cenários para um mundo pós-guerra da Ucrânia, apresentarei três diferentes contextos, passíveis de serem verificados no curto e médio prazos (de dois a cinco anos).

2.1 CENÁRIO Nº 1: VITÓRIA UCRANIANA

Neste cenário, os EUA e a OTAN conseguiriam retomar e ampliar significativamente o fluxo de auxílio militar e financeiro para a Ucrânia. As sanções econômicas ocidentais começariam a surtir efeito na economia russa. A Ucrânia conseguiria introduzir mais 500 mil homens e mulheres nas suas Forças Armadas, em uma nova rodada de mobilização nacional, mediante grande sacrifício. Em consequência, um conflito prolongado levaria a um desgaste político do presidente Vladimir Putin, de tal modo contundente, que o levaria a renunciar ou ser removido do poder por um golpe de estado. A decretação de uma mobilização nacional e crise econômica levariam a convulsões sociais e embates políticos internos, fazendo com que a Rússia, já sem Putin, aceitasse se sentar a uma mesa de negociações para encerramento do conflito. Um acordo de paz seria celebrado, no qual o país devolveria todos os territórios conquistados, inclusive a Crimeia, assim como aceitaria a adesão da Ucrânia à OTAN e à União Europeia. A Rússia, neste cenário, poderia ser compensada por meio da suspensão das sanções econômicas, ajuda financeira, garantia da venda de derivados de petróleo para a Europa, retorno ao G-7 e à OSCE (Organização para Segurança e Cooperação Europeia).

2.2 CENÁRIO Nº 2: IMPASSE LEVANDO A UM ACORDO DE PAZ

Neste cenário, os EUA e a OTAN conseguiriam retomar de forma mínima o fluxo de auxílio militar e financeiro para a Ucrânia, o que lhe garantiria a condição de manter uma postura defensiva consistente em toda a frente. Em que pese a Ucrânia não ter conseguido introduzir mais 500 mil homens e mulheres nas suas Forças Armadas, um efetivo importante pode ser mobilizado, mediante grande sacrifício. As sanções econômicas ocidentais continuariam a surtir efeito limitado na economia russa, mas uma maior duração do conflito poderia trazer reflexos negativos para a vida das pessoas na Rússia, aumentando a insatisfação e a pressão política sobre Putin. Um conflito prolongado nestas condições levaria a um desgaste de todas as partes envolvidas, inclusive os EUA e a Europa. A pressão

política internacional levaria a uma troca de poder na Ucrânia, e um novo governo aceitaria negociar as regiões ocupadas pelos russos em Donetsk, Lugansk e Zaporizhzhia. A Rússia concordaria que a Ucrânia aderisse à União Europeia e à OTAN, mas neste último caso, uma zona desmilitarizada seria criada nas regiões leste e sul do Rio Dnieper (inclusive em Odessa), de forma que a aliança atlântica não tivesse uma base no Mar Negro e nem desdobrasse tropas na fronteira com a Rússia. As sanções contra a Rússia seriam suspensas, mas o país não voltaria a integrar nem o G-7 e nem a OSCE.

2.3 CENÁRIO Nº 3: VITÓRIA RUSSA

Neste cenário, os EUA e a OTAN não conseguiriam retomar de forma mínima o fluxo de auxílio militar e financeiro para a Ucrânia. O fluxo de apoio ocidental foi tardio e insuficiente, o que impediu a Ucrânia de reconstituir seus estoques de suprimentos e munições, assim como os equipamentos e armamentos das suas unidades operacionais. Com isso, o país foi incapaz de adotar mesmo uma postura defensiva consistente em toda a frente. Internamente, a Ucrânia não conseguiu apoio político para uma nova rodada de mobilização nacional. As sanções econômicas ocidentais não lograram surtir efeito na economia russa, tendo provocado mais dano à economia dos países que as implementaram. A situação econômica na Ucrânia se mostrou insustentável, levando a uma convulsão social e política, agravada com a insatisfação pela interferência política nas Forças Armadas ucranianas, cada vez maior após a demissão do general Zaluzhny. Ofensivas limitadas empreendidas tropas russas desgastaram progressivamente o poder de combate das unidades ucranianas, e levaram a um progressivo aumento da faixa territorial sob controle russo em toda a frente. Os ataques de mísseis balísticos e munições vagantes russas seguiram em um crescendo e destruíram boa parte da infraestrutura ucraniana, agora sem contar com uma defesa antiaérea efetiva, por falta de meios. Pressionado interna e externamente, o presidente Volodymyr Zelensky renuncia. Um governo provisório assume e concorda em realizar negociações de paz, que levariam a Ucrânia a ficar de fora da OTAN e da União Europeia. Um tratado de paz seria assinado, no qual os *Oblasts* de Lugansk, Donetsk e Zaporizhzhia seriam incorporados à Federação da Rússia, assim como a Ucrânia concordaria com a perda definitiva da Crimeia. A Ucrânia manteria seus portos e acesso ao Mar Negro no *Oblast* de Odessa. O país seria desmilitarizado, com um limite de meios em unidades e pessoal nas Forças Armadas. Um tribunal seria criado para julgar militares e civis ucranianos envolvidos com as unidades Azov e similares (desnazificação). Como compensação, a Rússia admitiria que a Ucrânia iniciasse um processo de adesão à União Europeia. As sanções contra a Rússia seriam suspensas, mas o país não voltaria a integrar nem o G-7 e nem a OSCE.

3. A ESTRATÉGIA NACIONAL DOS EUA EM FACE AOS CENÁRIOS LEVANTADOS

Qual seria então a estratégia dos EUA para a Rússia?

Bem, isso ainda não está escrito em nenhum documento oficial de conhecimento público. Mas ao analisar o que escreveram os principais formuladores da política externa dos EUA, desde o surgimento da Federação da Rússia em 1992, passaremos a ter um entendimento bastante balizado de como as estratégias nacionais dos EUA foram elaboradas e vem sendo diligentemente implementadas.

O principal formulador da política externa dos EUA para a Rússia foi Zbigniew Brzezinski. Ele foi um cientista político, geopolítico e estadista americano de origem polonesa. Serviu como Conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos durante a presidência de Jimmy Carter, entre 1977 e 1981, e deixou um importante legado para a política externa norte-americana, particularmente durante a Guerra Fria. O foco de seus estudos e análises estava sempre muito relacionado à União Soviética, e posteriormente à Federação da Rússia. Brzezinski faleceu em 2017, aos 89 anos, mas deixou na política norte-americana uma importante discípula: Victoria Nuland, a principal assessora dos governos Obama e Biden para assuntos relacionados ao leste europeu e ex-repúblicas soviéticas.

O principal documento escrito por Brzezinski foi um artigo publicado pela revista *Foreign Affairs*, em 1997: *A Geoestratégia para a Eurásia*¹. Neste artigo, ele advoga a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o leste, afirmando:

A ampliação da OTAN e da União Europeia também revigoraria o sentido europeu para uma vocação maior, e ao mesmo tempo em que esta se consolida, traria benefícios tanto para a América quanto para a Europa, por meio dos ganhos democráticos conquistados através do fim bem sucedido da Guerra Fria.

Segundo Brzezinski, para uma nova Europa, parte de um espaço euro-atlântico, a expansão da OTAN se mostrava essencial, e isso deveria ser realizado em estágios progressivos em toda a Europa Central. Tais estágios, segundo ele, deveriam ocorrer entre 1999 e 2010, finalizando com a incorporação da Ucrânia.

Um fracasso nessa estratégia de ampliação da OTAN, poderia quebrar o conceito de uma Europa em expansão e desmoralizaria os países da Europa Central. Mas, ainda segundo ele, poderia reacender aspirações políticas russas adormecidas naquela parte da Europa. Sobre a postura frente a tais possíveis aspirações russas, Brzezinski ressalta que seria desejável fomentar uma relação de cooperação com a Rússia, mas que os Estados Unidos deveriam enviar aos russos uma mensagem clara sobre suas prioridades globais. E se fosse preciso escolher entre um sistema euro-atlântico ampliado e um melhor relacionamento com a Rússia, o primeiro deveria ser priorizado.

¹ No original: "A Geostrategy for Eurasia", *Foreign Affairs*, v. 76, n. 5, set./out. 1997.

Brzezinski advogava também que o papel de longo prazo da Rússia na Eurásia dependeria, em grande parte, de sua autodefinição como Estado independente no pós-URSS. Ele considerava que a Rússia ainda permanecia com o maior território do mundo, abrangendo dez fusos horários, superando os Estados Unidos, a China ou uma Europa ampliada. Uma expansão territorial russa não seria, no raciocínio de Brzezinski, o problema central da Rússia.

Nestas circunstâncias, a primeira prioridade da Rússia deveria ser modernizar-se, ao invés de se envolver em uma busca para recuperar seu *status* de potência global. Ele pregava que, dado o tamanho e a diversidade do país, uma política descentralizada e uma economia de livre mercado seriam mais prováveis de desencadear o potencial criativo do povo russo e vastas fontes de recursos naturais da Rússia.

A visão de Brzezinski para a Rússia passava por um estado confederado, integrado por três entes subnacionais semi-independentes: uma República Russa Europeia, uma República Siberiana e uma República do Extremo Oriente. Cada uma das entidades confederadas seria capaz de explorar seu potencial criativo local, sufocado durante séculos pela pesada mão burocrática de Moscou. Por sua vez, uma Rússia descentralizada seria menos suscetível ao ressurgimento de um sentimento imperialista.

Uma Ucrânia soberana seria, para ele, um componente criticamente importante da estratégia dos EUA para a Eurásia, assim como o apoio a outros Estados estrategicamente importantes, como o Azerbaijão e o Uzbequistão. Neste sentido, um investimento financeiro internacional em larga escala não apenas consolidaria a independência dos novos países, como também beneficiaria uma Rússia pós-imperial e democrática. E somente uma Rússia não imperial poderia então ser aceita como parceira econômica da Europa.

Quando analisamos tudo o que ocorreu na Europa desde 1991, particularmente a dissolução da URSS e da Iugoslávia, verificamos um padrão muito consistente de uma grande estratégia de dividir para governar possíveis atores hostis. Da leitura do pensamento de Brzezinski, verificamos que o trabalho ainda não havia sido concluído em 1997 (ano em que publicou essas ideias), e que a Federação da Rússia ainda era grande demais e precisaria passar por um processo de implosão.

Mas e com relação à sua discípula, Victoria Nuland? Existiria alguma pista em seus escritos que nos levem a um alinhamento em relação às ideias de seu mentor?

Para quem não a conhece, vale a pena realizar uma apresentação. Victoria Jane Nuland é uma diplomata norte-americana que atualmente ocupa o posto de Subsecretária de Estado para Assuntos Políticos. Ela também já atuou como Secretária Adjunta de Estado para Assuntos Europeus e Eurasianos no Departamento de Estado dos Estados Unidos, entre 2013 e 2017, assim como como Representante Permanente dos EUA na OTAN, entre 2005 e 2008. Ela desempenhou um papel importante durante a Guerra do Iraque e foi uma das principais responsáveis pela participação dos EUA na Revolução Ucraniana de 2014.

Atualmente, Nuland é uma figura influente na política externa do governo Biden. Vale ressaltar que Nuland é casada com Robert Kagan, historiador e comentarista de política externa, e que ambos tiveram grande inspiração na obra e no pensamento de Zbigniew Brzezinski.

O principal texto de autoria da senhora Nuland é seu artigo para a mesma *Foreign Affairs*, já em 2020. “*Alfinetando Putin na parede: como uma América confiante deve lidar com a Rússia*”². Neste artigo, Nuland aponta Putin como o principal responsável pela manutenção da Rússia como um Estado imperialista, o que vem impedindo o sonho de Brzezinski se concretizar. Tal situação, segundo ela, deveria ser combatido tanto pelas administrações democratas quanto republicanas. Usando como exemplo diversas revoltas populares que buscaram retirar do poder governantes autoritários, Nuland declara que a estratégia norte-americana e de seus aliados deveria focar naquilo que mais preocupa Putin: a opinião pública interna. A estratégia, segundo ela, seria lastreada em campanhas informacionais e sanções econômicas sobre a população russa, particularmente os jovens e os residentes no interior do país. No que se refere às campanhas informacionais, ela aponta a importância da internet e das mídias sociais, particularmente as russas, tais como o *VKontact* (equivalente ao *Facebook*), *Vimeo* (equivalente ao *YouTube*) e *Telegram*, dentre outras. Outro ponto destacado por Nuland foi a expansão da OTAN para a Ucrânia, no qual, segundo ela, os EUA não poderiam ceder em hipótese alguma.

Bem, feita essa breve revisão sobre os principais formuladores das políticas externas dos EUA para a Rússia, verificamos que as estratégias propostas por ambos nos levam a considerar o cenário mais favorável para sua concretização seria o Cenário Nº 1 (Vitória ucraniana). Um observador mais atento, já teria sua atenção atraída para o fato de que no referido cenário não constou o termo “vitória militar”. E isso não foi por acaso. Temos que considerar que a Rússia é a detentora do maior arsenal nuclear do planeta. Mas não é somente isso na conjuntura atual: ela já emprega tecnologias hipersônicas em mísseis e ogivas nucleares comprovadamente operacionais, coisa que os EUA ainda não admitiram possuir.

Neste sentido, creio que uma derrota militar seria um objetivo inatingível, sem um enorme risco de uma destruição mútua assegurada.

Portanto, verificamos que a estratégia dos EUA não visa uma derrota militar russa, mas o desgaste interno do apoio popular a Putin, e a intensificação do sentimento de rejeição pelas políticas imperialistas e autocráticas. Isso se daria, particularmente, pelo desgaste de uma guerra prolongada, pelas sanções econômicas e seus reflexos na vida das pessoas e pela insatisfação popular generalizada, explorada habilmente por meio de campanhas informacionais.

Mas, no momento atual, quais seriam as fraquezas identificadas na estratégia norte-americana? Identificamos três fatores de fraqueza: falta de apoio bipartidário para a estratégia no Congresso norte-americano; descontinuidade da ajuda econômica e militar para a Ucrânia; e inefetividade das sanções econômicas

² No original: “*Pinning Down Putin: How a Confident America Should Deal With Russia*”. *Foreign Affairs*, v. 99, n. 4, jul. /ago. 2020.

ocidentais. Todas essas fraquezas poderiam, individualmente, comprometer a consecução dos objetivos políticos norte-americanos em relação à Rússia. O problema é que as três situações se verificam em conjunto.

Portanto, considerando que os três fatores de fraqueza não sejam equacionados rapidamente pelo governo norte-americano, identifica-se o risco real de que a solução do conflito venha a ser obtida por meio do Cenário N° 3 (Vitória russa).

Neste sentido, o cenário mais favorável aos EUA, dadas as presentes condições, seria o de N° 2 (Impasse levando a um acordo de paz), desde que medidas urgentes sejam tomadas pelo Congresso americano para o reestabelecimento de uma ajuda econômica e militar mínima à Ucrânia, o que demandaria um compromisso político entre republicanos e democratas no congresso norte-americano.

4. A ESTRATÉGIA NACIONAL DA RÚSSIA FACE AOS CENÁRIOS LEVANTADOS

O presidente Putin já declarou inúmeras vezes que os objetivos russos para a “Operação Militar Especial” são três: desmilitarizar e desnazificar a Ucrânia e impedir que ela seja admitida na OTAN.

A estratégia para atingir esses objetivos passa inicialmente pela redução dos efeitos das sanções ocidentais sobre a economia russa. Isso vem sendo trabalhado por meio da manutenção das relações comerciais e políticas com alguns atores importantes, dos quais poderemos destacar: China, BRICS e Sul Global.

Enquanto tais países e blocos não aderirem às sanções dos EUA e seus aliados, a chance de que a economia russa venha a ser fortemente afetada serão pequenas. E não há qualquer indício de que essa realidade venha a ser alterada no curto e médio prazos.

O segundo pilar dessa estratégia parece ser a criação de condições para uma campanha prolongada e de desgaste para a Ucrânia, e isso vem sendo construído com base em duas importantes ações: a expansão de sua base industrial de defesa e uma parceria com atores externos para o fornecimento de suprimentos, particularmente munição de artilharia, drones e insumos para produção de armamentos.

A expansão da sua base industrial de defesa vem sendo construída com base em compras governamentais e subsídios oficiais, viabilizados pela manutenção das exportações de petróleo, derivados e outras matérias primas russas. Novos e importantes mercados consumidores substituíram os antigos clientes europeus, e aqui podemos citar a China, a Índia e o Brasil. O mercado brasileiro aumentou em 60 vezes a importação de derivados de petróleo russo desde o início da guerra. China e Índia seguem pelo mesmo caminho.

Quanto ao fornecimentos de suprimentos militares e munições, podemos citar o Irã e a Coreia do Norte, que tem fornecido consideráveis remessas para a Rússia.

No campo político, a estratégia se vale particularmente da parceria com a China, que vem sendo construída desde 1997, quando foi emitido um documento denominado “Declaração Conjunta Russo-Chinesa Sobre um Mundo Multipolar e o estabelecimento de uma Nova Ordem Internacional”. Estamos falando de um documento de 1997, quando o mundo ainda comemorava o fim da história proposto por Francis Fukuyama. Não se pode dizer que Rússia e China resolveram trabalhar mais alinhados depois da Guerra da Ucrânia. Isso é desconsiderar a história. Essa parceria estratégica tem objetivos bastante claros e que vem sendo perseguidos há décadas. E o principal deles é o desgaste progressivo da liderança representada pelos EUA e das regras do sistema internacional implementadas ao fim da segunda Guerra Mundial, particularmente no que se refere ao sistema econômico e ao papel do dólar na economia global.

Considerados esses pilares da estratégia russa, verificamos que ela vem consolidando pontos fortes, que permitirão à Rússia atingir ao Cenário Nº 3, a não ser que fatos novos e imprevistos surjam no horizonte.

5. CONCLUSÃO

Esta análise baseada em três diferentes cenários para o fim da Guerra da Ucrânia nos revela algumas importantes conclusões.

A primeira delas é que as estratégias dos EUA vêm sendo minadas por divergências internas entre democratas e republicanos, coisa bastante incomum quando se trata dos interesses nacionais norte-americanos, normalmente catalizadores de uma atuação bipartidária em ambas as casas legislativas. Caso essa situação não se resolva com grande brevidade, a Ucrânia pode estar sendo levada a uma situação sem volta no que se refere ao resultado da guerra.

O cenário mais favorável aos EUA, que seria a queda de Putin no governo russo e a partir daí a celebração de um acordo de paz no qual a Rússia abriria mão definitivamente ao seu papel de centro de poder na área da ex-União Soviética, abriria caminho para outro cenário, a médio e longo prazos, no qual a Rússia seria fragmentada em pelo menos três entidades subnacionais semiautônomas, ou talvez até mesmo independentes, como vimos ao tratar das ideias de Brzezinski e sua geoestratégia para a Eurásia.

Por outro lado, a ocorrência de um impasse militar levando ao fim do conflito (Cenário Nº 2), poderia ser considerado aceitável para a estratégia nacional dos EUA, mas isso demandaria, no mais curto prazo de tempo, um acerto entre democratas e republicanos e uma retomada minimamente relevante de apoio militar e econômico. Entretanto, as concessões que teriam que ser feitas à Putin neste cenário não garantiriam que a Rússia abdicaria de seu papel de potência regional na Ásia Central, onde outras importantes ex-Repúblicas soviéticas observariam esse desfecho com enorme preocupação, fortalecendo a posição russa naquele espaço geográfico e comprometendo a estratégia norte-americana no longo prazo.

Finalmente, o cenário de uma vitória russa seria extremamente negativo para a liderança dos EUA e mesmo para o futuro da OTAN. Os europeus necessariamente terão que buscar soluções de segurança que não dependam tanto dos Estados Unidos, como se verifica hoje. E a parceria estratégica russo-chinesa daria um grande passo para atingir o objetivo proposto ainda em 1997, qual seja, a criação de um mundo multipolar sem a influência hegemônica dos EUA.

Nossa análise indicou que as escolhas que Rússia e os EUA vem tomando nestes anos de guerra da Ucrânia tem consequências não apenas para o desfecho do conflito, mas particularmente, e mais importante, para moldar o mundo do pós-guerra. Não levar em consideração os fatores de força e fraqueza levantados nesta análise pode inviabilizar a construção de um ambiente favorável, tanto para a Rússia quanto para os EUA, seja no médio ou no longo prazos. E podem ainda apressar ou retardar uma mudança da ordem hegemônica global.

****Marco Antonio de Freitas Coutinho** é coronel da reserva do Exército Brasileiro, é bacharel em Ciências Militares pela AMAN, mestre em Operações Militares pela EsAO e em Ciências Militares pela ECEME. É pós-graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e mestrando em Ciência Política Internacional pela Fundação Universitária Iberoamericana (Espanha). Pode ser contatado pelo e-mail: marcocoutinho@hotmail.com.*
