

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIANA PIRES THEODORO

**A REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-
GOVERNAMENTAIS ESTRANGEIRAS NA RÚSSIA E O NATIONAL
ENDOWMENT FOR DEMOCRACY (2012-2018)**

Porto Alegre

2019

MARIANA PIRES THEODORO

**A REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-
GOVERNAMENTAIS ESTRANGEIRAS NA RÚSSIA E O NATIONAL
ENDOWMENT FOR DEMOCRACY (2012-2018)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Theodoro, Mariana Pires
A Regulamentação da Atuação das Organizações
Não-governamentais Estrangeiras na Rússia e o National
Endowment for Democracy (2012-2018) / Mariana Pires
Theodoro. -- 2019.
68 f.
Orientadora: Analúcia Danilevicz Pereira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Organizações Não-Governamentais. 2. Rússia. 3.
Soberania. 4. National Endowment for Democracy. I.
Pereira, Analúcia Danilevicz, orient. II. Título.

MARIANA PIRES THEODORO

**A REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-
GOVERNAMENTAIS ESTRANGEIRAS NA RÚSSIA E O NATIONAL
ENDOWMENT FOR DEMOCRACY (2012-2018)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 12 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora

UFRGS

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

UFRGS

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

UFRGS

Im memoriam Professora Sonia Maria Ranincheski,
A todos que trabalham para que seu pensamento e legado sejam levados adiante.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, à Faculdade de Ciências Econômicas e ao curso de Relações Internacionais, garantidores das condições materiais que possibilitaram a realização da pesquisa que gerou este trabalho. A UFRGS mostrou-se, ao longo dos cinco anos de graduação, excelente na construção do conhecimento, integrando os três pilares da formação acadêmica: ensino, pesquisa e extensão. Que a educação pública, gratuita e de qualidade ofertada pela universidade seja amplamente difundida e aproveitada por aqueles que contribuem para o funcionamento da instituição: a população brasileira.

Agradeço, com carinho especial, à professora Sonia Maria Ranincheski, que acolheu uma estudante bastante deslocada em seu terceiro semestre de graduação e, ao longo de três anos de conversas, trabalho e parceria, mostrou-se um exemplo de professora e ser humano. Sonia, gostaria muito que você pudesse estar conosco para ver o resultado dos nossos estudos. Não existem palavras que possam fazer jus à pessoa que você era. Sei que em cada linha escrita desse trabalho tem muito da sua orientação e espero, com toda sinceridade, que tenha conseguido escrever o nosso trabalho sobre Rússia da melhor forma possível. Obrigada.

Ao professor Henrique Castro agradeço pelas conversas, aulas e apoio ao longo desses anos. Com toda certeza esse trabalho não seria o mesmo sem tudo que aprendi com você e, mais do que qualquer outra coisa, obrigada por resistir. Agradeço também à professora Analúcia Danilevitz Pereira por aceitar acompanhar o processo de escrita desse trabalho, respeitando os andamentos encaminhados anteriormente com a professora Sonia.

Agradeço ao Núcleo de Estudos e Pesquisas de Cultura Política, Estado e Relações Internacionais, o CESPRI, por mostrar que a vida acadêmica pode (e deve) ser colaborativa. Em especial, agradeço aqui: Adriana, Débora, Greice, Larissa, Luana, Luiz e Marielli. Agradeço aos amigos presentes ao longo da graduação, Eduardo, José, Julian, Júlio, Rodrigo, Beatriz, Giovanna, João, Sofia e Tarsila. Obrigada por acreditarem em mim. Roberta, obrigada por toda a ajuda nos últimos anos e nos últimos meses, especialmente durante a escrita deste TCC.

Ao Matheus agradeço por tudo. Obrigada por ser tanto pelos últimos quatro anos e meio. Não tenho certeza se teria chegado até aqui sem você.

Por fim, agradeço à minha família, Josué, Rose e Tamiris por sempre incentivarem a curiosidade e a busca por novos conhecimentos, desde cedo. Amo vocês.

“Ninguém passeia pelo convento dos outros com suas próprias regras”

(Provérbio russo)

RESUMO

Este trabalho trata das regulamentações feitas pelo governo russo em relação as Organizações Não-Governamentais (ONGs) estrangeiras em seu território entre os anos de 2012 e 2018. Neste período foram promulgadas duas leis que influenciam diretamente na ação desse tipo de organização: a Lei dos Agentes Estrangeiros, de 2012, e a Lei das Organizações Indesejáveis, de 2015. Entendendo que movimentos de contestação do governo e mudança de regime que aconteceram em outros países da ex-União Soviética estiveram relacionados à atuação desse tipo de ator não-Estatal, busca-se, ao longo do trabalho, entender e explicar as medidas adotadas pelo governo russo em relação às ONGs. A fim de compreender melhor como acontece a interação entre as ONGs estrangeiras e o governo russo, optou-se por realizar um estudo de caso, do National Endowment for Democracy (NED), primeira organização expulsa do território russo com respaldo da lei de 2015. Para atingir-se o objetivo do trabalho, analisou-se os textos das duas leis mencionadas, bem como o orçamento detalhado do NED para a Rússia entre 2005 e 2018 e pesquisas de opinião pública realizadas pelo Instituto Levada e pelo Pew Research Center, a fim de compreender os impactos das ações do governo russo no período mencionado. Conclui-se que as duas leis são um mecanismo de manutenção da soberania do governo russo para evitar a possibilidade de instabilidade que as ONGs podem gerar, tendo em vista as Revoluções Coloridas ocorridas em países como Geórgia, Ucrânia e Quirguistão.

Palavras-chave: Organizações Não-Governamentais. Rússia. Soberania. National Endowment for Democracy.

ABSTRACT

This paper deals with the regulations made by the Russian government on foreign non-governmental organizations (NGOs) in its territory between 2012 and 2018. During this period, two laws that directly influence the action of this type of organization were promulgated: the Foreign Agents Law, of 2012 and the Undesirable Organizations Law, of 2015. Understanding the government contestation movements and regime changes that occurred in other countries of the former Soviet Union were related to the performance of this type of non-state actor, in this research it is sought to understand and explain the Russian government measures against NGOs. In order to better understand how the interaction between foreign NGOs and the Russian government occurs, it was chosen to conduct a case study of the National Endowment for Democracy (NED), the first organization expelled by the Russian government with the backing of the 2015 law. To achieve the objective of the paper, the texts of the two mentioned laws were analyzed, as well as the detailed NED budget for Russia between 2005 and 2018 and public opinion polls conducted by the Levada Institute and the Pew Research Center, in order to understand the impacts of Russian government actions during the period mentioned. It is concluded that the two laws are a mechanism for maintaining the sovereignty of the Russian government to avoid the possibility of instability that NGOs may generate, considering the Color Revolutions which occurred in countries like Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan.

Keywords: Non-Governmental Organizations. Russia. Sovereignty. National Endowment for Democracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Os Cinco Anéis de Warden	21
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investimentos do National Endowment for Democracy na Rússia, em milhões de dólares (2005-2018)	50
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resposta, em porcentagem, à pergunta “O que você pensa sobre a luta das autoridades russas contra os ‘agentes estrangeiros’, ‘a quinta coluna do ocidente’? ”	41
Quadro 2 - Respostas à pergunta “O que é ‘agente estrangeiro’? Como você entende essa expressão? ”	42
Quadro 3 - Respostas à pergunta “A que você associa a expressão ‘Agente Estrangeiro’? ”..	43
Quadro 4 - Respostas à pergunta “Na sua opinião, a ideia por trás da lei dos ‘agentes estrangeiros’ é limitar a influência do Ocidente na Rússia ou é primariamente uma ferramenta para dominar organizações sociais independentes? ”.....	44
Quadro 5 - Quantidade de projetos financiados por área (2012-2018)	52
Quadro 6 - Montante recebido por área de projeto, em dólares (2012-2018)	53
Quadro 7 - Resposta à pergunta “O que você acha, pelos interesses de quem principalmente Alexei Navalny está publicando suas investigações sobre corrupção no gerenciamento do país? ”.....	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEI	Comunidade dos Estados Independentes
CIA	Agência Central de Inteligência
EUA	Estados Unidos da América
NED	National Endowment for Democracy
OCX	Organização para a Cooperação de Xangai
ONG	Organização Não-Governamental
ONGCG	Organização Não-Governamental Controlada por Governos
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OSI	Open Society Institute
OSF	Open Society Foundation
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USFR	US-Russian Foundation for Economic Advancement and the Rule of Law

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	AS REVOLUÇÕES COLORIDAS NO ESPAÇO EX-SOVIÉTICO	20
	2.1 APRESENTAÇÃO SOBRE AS REVOLUÇÕES COLORIDAS DA DÉCADA DE 2000.....	23
	2.2 A SITUAÇÃO RUSSA NOS ANOS 1990 E 2000	27
	2.3 IMPLICAÇÕES DAS REVOLUÇÕES COLORIDAS PARA A RÚSSIA.....	30
3	AS ONGS ESTRANGEIRAS NA RÚSSIA ENTRE 2012 E 2018	34
	3.1 A LEI DOS AGENTES ESTRANGEIROS (2012).....	36
	3.2 A LEI DAS ORGANIZAÇÕES INDESEJÁVEIS (2015)	38
	3.3 AÇÕES DE CONSTRUÇÃO DE IMAGEM NEGATIVA	40
	3.4 NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO DAS ONGS	44
4	ESTUDO DE CASO: O NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY	47
	4.1 HISTÓRIA E OBJETIVOS DO NED	47
	4.1.1 Atuação em Revoluções Coloridas anteriores	48
	4.2 ATUAÇÃO DO NED NA RÚSSIA	49
	4.3 EXPULSÃO DO NED DA RÚSSIA.....	56
5	CONCLUSÃO.....	59
	REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca entender e explicar as medidas adotadas pelo governo russo entre os anos de 2012 e 2018 que alteraram as atividades das Organizações Não-Governamentais (ONGs) na Rússia. Compreendendo que houve um endurecimento das regras a respeito de ONGs na Rússia no período supracitado, pesquisou-se a fim de apreender de que forma esse tipo de ator não-estatal pode continuar a agir dentro do território russo. A análise foi feita levando em conta conceitos como mudanças sociais e custos internacionais, presentes na teoria Construtivista de Relações Internacionais. Interpreta-se, neste trabalho, que as ONGs agem no sentido de propagar as ideias ligadas à sua área de atuação. Em alguns países da antiga União Soviética (URSS), diversas ONGs atuaram no sentido de impactar a população, fortalecendo a oposição ao governo e acelerando a mudança para um regime mais próximo aos interesses ocidentais (SCHERER, 2015).

Faz-se necessário, inicialmente explicitar o conceito de ONG utilizado ao longo deste trabalho. Adotou-se, então, a ideia utilizada pela Organização das Nações Unidas (ONU)

Uma organização não-governamental (ONG) é qualquer grupo sem fins lucrativos de cidadãos voluntários, que é organizado em um nível local, nacional ou internacional. Orientado a tarefas e dirigido por pessoas com um interesse comum, organizações não-governamentais realizam uma variedade de serviços e funções humanitárias, trazem as preocupações dos cidadãos aos governos, monitoram políticas e encorajam participação política num nível comunitário. As ONGs fornecem análises e perícia, servem como mecanismos de aviso prévio e ajudam a monitorar e implementar acordos internacionais [...]. Tipicamente elas são organizadas em questões específicas, como os pilares das ONU, paz e segurança, direitos humanos e desenvolvimento” (ONU, 2019, s/p, tradução própria¹).

De modo geral, a Rússia demonstrou nos anos 2000 uma preocupação com as ONGs estrangeiras e o tipo de atuação exercido por elas dentro de seu território. Isso é afirmado tendo como base o sancionamento de quatro leis que tratam desse tipo de organização entre os anos de 2006 e 2015². As legislações implementadas são ponto fundamental de uma reação por parte das autoridades russas ao tipo de ação exercido pelas ONGs, que em outros Estados

¹ No original, em inglês: “A non-governmental organization (NGO) is any non-profit, voluntary citizens’ group which is organized on a local, national or international level. Task-oriented and driven by people with a common interest, non-governmental organisations (NGOs) perform a variety of services and humanitarian functions, bring citizens’ concerns to Governments, monitor policies, and encourage political participation at the community level. NGOs provide analysis and expertise, serve as early warning mechanisms and help monitor and implement international agreements (...). Typically, they are organized around specific issues, such as the UN pillars of peace and security, human rights, and development”.

² As leis sancionadas são as seguintes: lei de introdução a emendas a certos atos legislativos da Federação Russa (2006), emendas à lei sobre Organizações Não-Comerciais (2009), lei sobre os Agentes Estrangeiros (2012) e lei das Organizações Indesejáveis (2015) (MACHALEK, 2015).

teve significativas consequências políticas, tais como a mudança de regime e desestabilização dos governos (WILSON, 2010; BANDEIRA, 2013). Busca-se, neste trabalho, entender as medidas estabelecidas pelo governo russo, analisando as duas últimas leis sancionadas e percebendo de que forma estas podem interferir nas ações das ONGs. O recorte temporal utilizado no trabalho foi feito levando em conta o terceiro mandato presidencial de Vladimir Putin, de 2012 a 2018, por entender que a regulamentação feita nesse período foi a mais rígida até o presente momento e por perceber-se uma lacuna nos estudos sobre o tema nesse período.

A existência, atuação e relevância de atores não-estatais dentro de Estados soberanos é uma questão presente e relevante nas Relações Internacionais. Dessa forma, a discussão a respeito dos tipos de interação que pode haver entre um Estado e Organizações Não-Governamentais foi utilizada ao longo da concepção deste trabalho. Ademais, entender o papel das ONGs em um contexto internacional como um ator relevante é fundamental tendo em vista que esse tipo de organização aparece de forma mais frequente e apresenta maior capacidade de projeção dentro da sociedade nos diversos Estados. A ação das Organizações Não-Governamentais costuma ser tomada como boa, independente e filantrópica, sem maiores considerações no que diz respeito aos fins e meios para buscar seus objetivos (HALLIDAY, 2001). Almeja-se, no presente trabalho, igualmente verificar a extensão das ações políticas por parte das ONGs e reações a elas por parte dos Estados através do estudo de caso a ser realizado no último capítulo. O entendimento de como essa ação política acontece em diversos Estados auxilia a melhor compreender esse fenômeno contemporâneo de maneira geral. Na hipótese de haver um modelo de atuação política internacional de ONGs que desestabiliza regimes e promove sua mudança, como afirma Moniz Bandeira (2013), é importante entender os mecanismos que auxiliam ou impedem a aplicabilidade do modelo a novos Estados.

Fred Halliday (2001, p. 22) afirma que, em contraposição ao Estado, as ONGs são vistas como atores “bons”, que “defendem causas dignas, suplementam e convencem os Estados”. Mas questiona-se então, o quão não-estatais ou não-governamentais essas organizações realmente são. Ainda conforme Halliday (2001), é possível ver uma multiplicação do que ele chama de ONGs Controladas por Governos (ONGCGs), que agem como porta-voz de Estados e seus serviços secretos. Nesse sentido, percebe-se que apesar da denominação “não-governamental”, algumas ONGs, como o National Endowment for Democracy (NED), recebem financiamento de agências estatais. Sobre o NED, verifica-se um aporte anual pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

(USAID, sigla em inglês) e uma atuação em diversos Estados com foco na “promoção da democracia”, segundo a própria organização (NED, 2019).

A fim de estudar a interação entre ONGs e Estados, optou-se por uma referência teórica que considera a possível relevância de atores não-estatais para as Relações Internacionais e percebe as alterações dentro dos Estados como fator relevante de análise. Além disso, a construção de ideias e de valores em uma sociedade é um elemento importante para este trabalho. Por essa razão, o Construtivismo e, mais especificamente o Construtivismo Wendtiano mostram-se relevantes marcos teóricos. Para Wendt (1992, 1994), a identidade dos Estados é alterada por modificações sociais e os fenômenos sociais são explicados por fatores internos e externos. Isto posto, a atuação de algumas ONGs, voltadas à ressignificação de conceitos e alterações nos valores das sociedades, podem gerar alterações significativas nas identidades e sistemas internos ao Estado.

Uma vez que a interferência de atores não-estatais no funcionamento de um Estado pode ser vista como uma violação da soberania, faz-se necessário trazer esse conceito. A ideia de soberania estatal vem da Paz de Vestfália. Apesar da longa data, esse conceito é trabalhado amplamente nas Relações Internacionais e é tido como condição para a existência e reconhecimento de um Estado. Porém, diversas contribuições foram feitas para essa forma de conceituação. Dentre elas destacamos a de Stephen Krasner (2001), que diferencia quatro formas de violação da soberania vestfaliana: através de convenções, contratações, coerção e imposições. Uma vez que o sistema de autoridade política estabelecido em Vestfália é baseado nas ideias de soberania e territorialidade, entende-se que nenhum ator externo ao Estado deve poder exercer autoridade dentro dos limites daquele Estado e que o poder da autoridade central se relaciona ao território, diferentemente de outros tipos de organização, relacionados a povos e etnias (KRASNER, 2001)

A literatura sobre atuação política das ONGs é relativamente recente e tem alguns autores como principais fontes de conceitos. Um deles é Moniz Bandeira (2013), que define o tipo de ação das ONGs como uma intervenção encoberta. Segundo o autor,

“[P]ara evitar possíveis problemas, porquanto a Rússia se afigurava o principal rival dos Estados Unidos, o domínio das reservas e das rotas de petróleo converteu-se em fundamental questão geopolítica e devia ser assegurado, mediante o controle dos países que antes integraram a União Soviética, com a instalação de regimes pró-Occidente. E, a fim de conquistá-los, os Estados Unidos não se valeram apenas da assistência militar. Implementaram a política de “*export of democracy*”, por meio da NED, da CIA e de entidades civis, entre as quais Freedom House, a USAID, o Open Society Institute (renomeado Open Society Foundations [OSF] em 2011), este criado pelo megainvestidor George Soros, e outras organizações não governamentais, como fachada para promover a política de *regime change* sem golpe de Estado”. (BANDEIRA, 2013, p. 63)

Isto posto, este trabalho tem como objetivo geral entender e explicar as medidas estabelecidas pelo governo russo entre 2012 e 2018 no que tange às ONGs estrangeiras. Como objetivos específicos, elenca-se os seguintes aspectos: i) entender a relação entre a soberania russa e as ONGs estrangeiras em seu território, ii) apreender de que forma a atuação desse tipo de ator não-estatal pode ter sido constrangida; iii) perceber de que forma se deu a atuação desse tipo de organização em Revoluções Coloridas em países da ex-União Soviética; e iv) compreender como ONGs relacionadas a processos de mudança de regime anteriores, como o National Endowment for Democracy foram afetados pelo novo tipo de regulamentação.

Assim, aborda-se, no primeiro capítulo, as Revoluções Coloridas acontecidas na década de 2000 no espaço ex-soviético. Primeiramente, define-se o que são Revoluções Coloridas, para então abordar brevemente os casos da Geórgia, da Ucrânia e do Quirguistão. Depois disso, faz-se um panorama da situação russa nas décadas de 1990, com o final da União Soviética, e 2000, chegando até o ano de 2012, marco temporal inicial do período analisado neste trabalho. Por fim, encerra-se o capítulo tratando as consequências das Revoluções Coloridas supracitadas para a Rússia e ações realizadas ainda antes do período a fim de conter um possível espalhamento para o país.

As eleições legislativas de 2011 e presidenciais de 2012 geraram instabilidades na Rússia, com a ocorrência de protestos bastante incomuns até a época (OWEN, 2017). Dessa forma, a partir de 2012 verifica-se uma tentativa mais consistente do governo russo em tentar controlar a forma de atuação de Organizações Não-Governamentais, especialmente as estrangeiras e as que mantinham algum tipo de relação, sobretudo financeira, com atores externos à Rússia (DUFFALA, 2014). Assim, no segundo capítulo descreve-se as ações adotadas pelo governo russo ao longo do terceiro mandato de Vladimir Putin. Detalha-se as principais características das duas leis a respeito de ONGs do período: a Lei dos Agentes Estrangeiros, de 2012, e a Lei das Organizações Indesejáveis, de 2015. Neste capítulo também é abordada a forma que a população russa via as ONGs, através da utilização de pesquisas de opinião pública realizadas pelo Instituto Levada e pelo Pew Research Center na década de 2010.

No último capítulo, realiza-se um estudo de caso, do National Endowment for Democracy (NED), a primeira ONG a ser expulsa da Rússia devido à Lei das Organizações Indesejáveis. A utilização do estudo de caso tem como objetivo possibilitar a compreensão dos acontecimentos relacionados à abrangente questão da atuação de Organizações Não-

Governamentais na Rússia a partir de um recorte mais específico. Tendo em vista a forma de ação das ONGs, considera-se que sua atuação pode influenciar e mobilizar grupos domésticos e internacionais.

Outro objetivo de muitas ONGs é influenciar governos ou outros atores politicamente. Trabalhos de ajuda e desenvolvimento tendem a ser percebidos como não políticos por governos e pelo público. Muitas ONGs veem seu trabalho como especificamente técnico e, portanto, não voltado a desafiar arranjos políticos, econômicos ou sociais existentes para além do objetivo do seu projeto. Entretanto, nos últimos tempos cada vez mais ONGs estão definindo seus objetivos de desenvolvimento em termos políticos ao invés de econômicos. [...] No nível público, elas ajudam a mobilizar apoio para certas políticas, ampliar a participação na política internacional, atrair atenção para questões globais importantes como os direitos humanos e problemas ambientais, moldar questões e definir agendas políticas. (VAN DER ZWAN, 2015, p.12-13, tradução própria³).

Para realizar esse trabalho, foi realizada uma revisão de bibliografia especializada e análise de documentos e fontes primárias. Verificou-se ser necessário avaliar as leis sancionadas pelo governo russo, portanto, os textos das leis relacionadas a ONGs, sancionadas entre 2012 e 2018, foram analisados. Analisou-se também o orçamento detalhado do National Endowment for Democracy para a Rússia entre os anos de 2005 e 2018, disponíveis *online*. Além disso, levando em conta o conceito de mudanças sociais e a busca pelo entendimento da forma como as medidas do governo afetaram o alcance a participação popular nas ONGs, foram observadas pesquisas de opinião pública realizadas pelo Instituto Levada. As pesquisas escolhidas tratam de Organizações Não-Governamentais e foram realizadas nos anos 2010. Dessa forma, espera-se compreender a percepção da população russa sobre as ONGs nesse período, verificando a ocorrência ou não de alteração na opinião a respeito desses organismos.

³ No original, em inglês, “Another objective of many NGOs is to influence governments or other actors politically. Relief and development works tend to be perceived as nonpolitical by governments and the public. Many NGOs see their work as specifically technical and therefore not aimed at challenging existing political, economic, or social arrangements beyond their project’s’ objective. However, these days more and more NGOs are defining their development objectives in political instead of economic terms. Gradually they have become important political actors in international politics advocating policies to states, corporations and IGOs, setting political and social agenda, educating the public and raising consciousness awareness, and monitoring international agreements and national policies. At the public level, they help mobilize support for certain policies, widen participation in international policy, attract attention on important global issues such as human rights and environmental problems, frame issues, and set policy agenda’s”.

2 AS REVOLUÇÕES COLORIDAS NO ESPAÇO EX-SOVIÉTICO

Na década de 2000, foi possível observar a ocorrência de Revoluções Coloridas no Leste Europeu e na Ásia Central. Entende-se, neste trabalho, que o conceito de Revolução Colorida⁴ refere-se a um movimento que utiliza diversas táticas de ação direta, geralmente não-violentas, com o objetivo de gerar uma mudança de regime nos Estados (BANDEIRA, 2013; WILSON, 2010). Destacam-se na ocorrência do fenômeno o papel da juventude, que utiliza novas tecnologias para a promoção de mudanças, e a função das Organizações Não-Governamentais, que seriam responsáveis por disseminar ideias relacionadas a concepções ocidentais de democracia e liberdade (SCHERER, 2015).

Segundo Andrew Korybko (2015), as Revoluções Coloridas iniciam-se com campanhas de informação voltadas para a população de um determinado Estado. Esse tipo de ação deve ter como característica a persuasão, a fim de cativar um público bastante abrangente. Por esse motivo, sua elaboração leva em conta as particularidades da sociedade em que o movimento será inserido. Dessa forma, os diversos setores sociais do Estado em questão precisam ser atraídos para a rede social que é criada com as campanhas. O autor ainda destaca a necessidade de canalizar um número expressivo de indivíduos na contestação do Estado, a fim de promover uma mudança de regime. Para que isso aconteça, técnicas ideológicas, psicológicas e informacionais são empregadas.

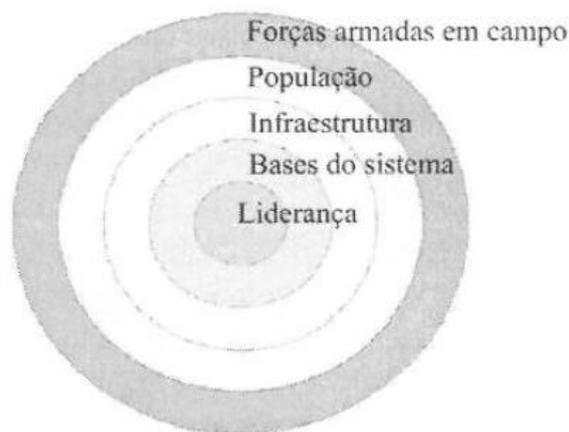
O sucesso das Revoluções Coloridas não está necessariamente em alcançar a maior parte da população de um Estado, e sim em impor um desafio às relações públicas e à segurança pública do governo contestado. O controle e a dominação em aspectos intangíveis como sociedade, ideologia, psicologia e informação são determinantes no processo de execução desse tipo de movimento contestatório (KORYBKO, 2015). De acordo com Wilson

⁴ O conceito “Revolução Colorida” se distingue das demais revoluções. De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 1121), o conceito “revolução” refere-se à “tentativa, acompanhada do uso da violência, de derrubar as autoridades políticas existentes e de as substituir, a fim de efetuar profundas mudanças nas relações políticas, no ordenamento jurídico-constitucional e na esfera sócio-econômica. A Revolução se distingue da rebelião ou revolta, porque esta se limita geralmente a uma área geográfica circunscrita, é, o mais das vezes, isenta de motivações ideológicas, não propugna a subversão total da ordem constituída, mas o retorno aos princípios originários que regulavam as relações entre as autoridades políticas e os cidadãos, e visa à satisfação imediata das reivindicações políticas e econômicas. A rebelião pode, portanto, ser acalmada tanto com a substituição de algumas das personalidades políticas, como por meio de concessões econômicas. A Revolução se distingue do golpe de Estado, porque este se configura apenas como uma tentativa de substituição das autoridades políticas existentes dentro do quadro institucional, sem nada ou quase nada mudar dos mecanismos políticos e sócioeconômicos. Além disso, enquanto a rebelião ou revolta é essencialmente um movimento popular, o golpe de Estado é tipicamente levado a efeito por escasso número de homens já pertencentes à elite, sendo, por conseguinte, de caráter essencialmente cimeiro. A tomada do poder pelos revolucionários pode, de resto, acontecer mediante um golpe de Estado (assim se pode considerar a tomada do poder formal pelos bolcheviques, em 25 de outubro de 1917), mas a Revolução só se completa com a introdução de profundas mudanças nos sistemas político, social e econômico”.

(2010), a formulação das Revoluções Coloridas e de seu efeito dominó tem quatro eixos principais de organização: as Organizações Não-Governamentais, o ativismo político da juventude, a ocorrência, fiscalização e gerenciamento de eleições e as atividades de monitoramento estrangeiro eleitoral.

Para analisar a forma de atuação das Revoluções Coloridas, é possível pensar-se na estratégia dos Cinco Anéis, conceito criado por John Warden (1995) e utilizado por Korybko (2015). Warden afirma existirem cinco centros gravitacionais que mantêm uma força adversária unida, formando um sistema. Então é possível afirmar que essas partes estão interconectadas. De uma forma genérica, temos que os anéis dentro de uma sociedade são os indicados na figura 1.

Figura 1 - Os Cinco Anéis de Warden



Fonte: KORYBKO, 2015

Os ataques mais próximos do núcleo geram maior difusão dentro do sistema. Assim, um ataque às bases do sistema⁵ afetaria mais círculos do que ataques às forças armadas, que ficariam restritos ao anel mais externo da sociedade (WARDEN, 1995). Korybko (2015) afirma que nas Revoluções Coloridas existem dois conjuntos diferentes de anéis, uma vez que existem dois alvos, a sociedade e o indivíduo. Uma vez que o movimento supracitado tem como objetivo tomar o poder e realizar uma mudança de regime através da alteração da liderança, uma característica essencial é a união da população em um enxame⁶ que conquiste

⁵ Em inglês, *organic essentials* (WARDEN, 1995).

⁶ Korybko (2015) traz este conceito ao afirmar que as redes sociais construídas nos movimentos de mudança de regime, organizadas e mobilizadas com a utilização da tecnologia, podem formar uma mentalidade de colmeia. O alvo recebe, então, um ataque aparentemente caótico que tem como objetivo atrapalhar o processo de tomada de decisão e gerar um colapso.

e altere as instituições públicas que representam o governo. Dessa forma, um dos anéis mais externos se uniria a fim de atingir o anel núcleo do sistema.

O principal papel do indivíduo na Revolução Colorida é a adesão ao movimento antes do início da desestabilização. Apesar de os anéis de Warden terem nomes e características pré-determinados, os indivíduos podem estar tanto em níveis mais internos quanto mais externos, variando de acordo com a sociedade. Dessa forma, faz-se necessário analisar variáveis como cultura e demografia em cada caso (KORYBKO, 2015). As elites também podem influenciar a mídia e a população quando passam a integrar o movimento. Nesse sentido, tendo em vista a evolução e difusão dos meios de comunicação, a propagação das ideias contrárias ao regime foi facilitada. Isso ajuda a explicar a semelhança entre os movimentos ocorridos nos diversos locais que passaram pelo processo de uma Revolução Colorida (SCHERER, 2015).

Partindo da ideia de que as Revoluções Coloridas e as táticas não-violentas utilizadas no processo de contestação do sistema foram inspiradas no que foi idealizado por Gene Sharp, a mudança de regime através substituição de um governo ocorreria quando a administração em exercício não tivesse mais a aprovação da população. Ou seja, não haveria necessidade do uso da força, apenas de meios pacíficos para a contestação do regime, de forma que a única opção do governante seria a renúncia (SCHERER, 2015). Uma vez que as características específicas do Estado alvo foram estudadas, os ataques são iniciados de uma forma específica para aquele local, visando partes diferentes dos cinco anéis. Essa falta de forma definida e de previsão torna as Revoluções Coloridas um fenômeno tão complicado para a reação do Estado. Com manifestações estruturadas para parecerem imprevisíveis, de forma a desorientar as Forças Armadas, a mensagem principal dos protestos é veiculada de forma simples, a fim de que mais seguidores sejam conquistados (KORYBKO, 2015).

O modelo eleitoral de transição foi especialmente utilizado nas tentativas de mudança de regime, com destaque para elementos como eleições, união da oposição, protestos não-violentos contra fraudes eleitorais, movimentos sociais ligados à juventude e à assistência internacional. Aponta-se que redes internacionais de ativistas e organizações internacionais - majoritariamente não-governamentais - estão entre os agentes motivadores às transgressões (WAY, 2008). A utilização da tecnologia e das redes sociais tem sido enfatizada no que diz respeito à formação desses grupos. O incentivo estrangeiro a esse tipo de operação de troca de regime acaba sendo mais barato do que outras formas de desestabilização, além de ter maior eficiência por promover a alteração nos elementos mais internos da sociedade (KORYBKO, 2015).

Tendo em vista essa breve explicação a respeito do fenômeno, as subseções deste capítulo estão divididas em três partes. A primeira delas tem como objetivo fazer uma apresentação sobre as Revoluções Coloridas no espaço ex-soviético na década de 2000, detalhando brevemente os acontecimentos. Expõe-se inicialmente as alterações decorrentes das revoluções ocorridas na Geórgia, na Ucrânia e no Quirguistão para depois abordar-se a situação russa ao longo da década de 2000. A última das subseções apresenta uma breve explicação sobre as implicações das Revoluções Coloridas para a Rússia, que será aprofundada no capítulo seguinte.

2.1 APRESENTAÇÃO SOBRE AS REVOLUÇÕES COLORIDAS DA DÉCADA DE 2000

Optou-se por abordar as Revoluções Coloridas no espaço ex-soviético de forma cronológica. Dessa forma, inicia-se com o caso da Geórgia, seguida pela Revolução Laranja da Ucrânia e, por fim, apresenta-se a Revolução das Tulipas, no Quirguistão.

Na Geórgia, em 2003, a Revolução Rosa substituiu o governo pró-Occidente de Eduard Shevardnadze por outro governo entusiasta do Occidente, liderado por Mikheil Saakashvili. Apesar de Shevardnadze ter declarado, em 2002, a intenção de integrar a Geórgia à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), considera-se que sua principal intenção ao se aproximar do Occidente era balancear a influência exercida pela Rússia no território georgiano (WILSON, 2010). Além disso, Shevardnadze, antigo chanceler soviético, possuía uma boa relação com os Estados Unidos da América (EUA) por sua participação na idealização da Perestroika, pelo trabalho pela Reunificação Alemã e retirada das Forças Armadas soviéticas do Afeganistão em 1989. O então presidente georgiano teve apoio estadunidense a seu governo até 2003, tendo o país bons índices liberais e democráticos de acordo com organizações que buscam mensurar o grau de liberdade e democracia, como a Freedom House. Dentre os Estados que receberam esforços de democratização ocidental depois da dissolução da União Soviética, o desempenho da Geórgia foi considerado excelente e um dos melhores (SCHERER, 2015; BANDEIRA, 2016).

Em julho de 2003, no governo Shevardnadze, foi firmado um acordo entre a Geórgia e a Gazprom, companhia de gás russa. No negócio pactuado, estabeleceu-se a importação subsidiada de gás da Rússia, principal fornecedora do gás para a Geórgia. Depois do acordo, ocorreu a venda da matriz energética da capital Tbilisi para a *Unified Energy System of Russia*, uma das maiores companhias de energia elétrica da Rússia à época. Como esses

acontecimentos contrariavam os interesses locais dos EUA e de parte da elite da Geórgia, o país foi avaliado pela ONG *Transparency International* como um dos mais corruptos do mundo, tendo seus financiamentos do Fundo Monetário Internacional (FMI) suspensos e redução do apoio dos EUA ao governo (SCHERER, 2015; USAID, 2005).

Em novembro de 2003, frente à ocorrência de protestos organizados por ONGs, pelos partidos de oposição e pela mídia, Shevardnadze renunciou. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), algumas ONGs e grupos de pesquisa eleitoral acompanharam as eleições de novembro na Geórgia e denunciaram fraudes nos resultados. O partido de oposição a Shevardnadze elegeu a maioria parlamentar, ao contrário do que havia sido divulgado pelas autoridades. Por conta das denúncias de fraude eleitoral ocorreram protestos, liderados pelo movimento de jovens Kmara (KUZIO, 2010; WILSON, 2010; BANDEIRA, 2013).

Apesar de não ser a primeira vez em que houve denúncias de fraude nas eleições georgianas, em 2003 os cidadãos foram encorajados pela OSCE a contestar os resultados. O canal Rustavi-2 mostrou as denúncias de fraude e também apresentou o documentário “Bringing Down a Dictator” a respeito das manifestações e da queda de Slobodan Milosevic na Sérvia em 2000, na primeira Revolução Colorida da década. O canal também divulgou o chamado para as manifestações, assegurando ampla presença popular neles (SCHERER, 2015).

Com a queda de Shevardnadze, subiu ao poder Mikheil Saakashvili, que também possuía uma orientação pró-Occidente. Porém, ao contrário do presidente deposto, que tinha como maior objetivo balancear a Rússia, Saakashvili parecia demonstrar um entusiasmo ideológico devido à sua experiência como estudante nos EUA. O apoio dos Estados Unidos ao novo governo, mostrado como um caso de ascensão da democracia foi essencial para o estabelecimento do novo presidente. George W. Bush, presidente estadunidense à época, referiu-se ao país como um “farol da liberdade” na região e para todo o mundo (WILSON, 2010).

Já na Ucrânia, foram iniciados protestos depois da eleição ocorrida em outubro de 2004. Esse movimento, chamado de Revolução Laranja, foi iniciado com a contestação do resultado das eleições, que teriam favorecido o candidato Viktor Yanukovich, primeiro ministro do presidente à época, Leonid Kuchma. Vale ressaltar que Kuchma, eleito por dois mandatos consecutivos, era membro do Partido Comunista e chegou ao poder em 1991, imediatamente depois da dissolução da União Soviética (KUZIO, 2010). Moniz Bandeira (2013) aponta que o movimento foi impulsionado por conta da suposta manipulação eleitoral,

alegada corrupção e baixo padrão de vida da população. Os protestos da Ucrânia em 2004 foram os mais longos até então, com duração de 17 dias e tiveram o maior engajamento proporcional, com participação direta e indireta de cerca de 20% da população (KUZIO, 2010).

Aponta-se as divergências internas da Ucrânia como fator importante para o entendimento dos protestos. Enquanto o Oeste ucraniano apresenta uma identidade e nacionalismo eslavo, mais voltado para a Rússia desde a época soviética, a identidade dos ucranianos do Leste tem uma proximidade maior com os valores ocidentais, de forma que a população apresenta maior tendência a participar de protestos e se juntar a ONGs. Mais próximo geográfica e culturalmente da União Europeia, o leste ucraniano votou majoritariamente no candidato da oposição, Viktor Yushchenko. A desconfiança dessa parte da população em relação ao governo aumentou em 2004, quando acreditou-se que a máfia estava tomando o poder do país com a eleição de Yanukovich (KUZIO, 2010).

Então, uma vez que o descontentamento popular estava em ascensão, ativistas do movimento de jovens Pora, ONGs ocidentais como National Endowment for Democracy, Freedom House e Poland-America-Ukraine Cooperation Initiative começaram movimentos de contestação. O sucesso da operação, impedindo a continuidade de um líder com estilo soviético no poder teve amplo suporte financeiro e técnico do Ocidente e contou com papel importante da mídia local (BANDEIRA, 2013).

Em relação à Rússia, percebe-se uma preocupação maior no caso da Ucrânia quando comparado à Geórgia, uma vez que o Estado Ucraniano era considerado o mais importante estrategicamente dentro do antigo espaço soviético, além de ser o local de nascimento da política russa. Por esse motivo, houve intensa mobilização pelo Kremlin na tentativa de assegurar resultados favoráveis a Yanukovich, com envio de recursos financeiros e consultores afiliados para trabalhar na campanha. A derrota de Viktor Yanukovich para Viktor Yushchenko em 2004 abalou o Kremlin e a administração russa teve medo de que o alvo seguinte fosse a Rússia (WILSON, 2010). Essa percepção levou ao endurecimento de medidas domésticas, que serão tratados posteriormente neste capítulo.

O último dos casos que exploraremos brevemente é o Quirguistão. A Revolução das Tulipas, ocorrida em 2005, destaca-se das demais por ter ocorrido na Ásia Central e por ter seu início no campo. Diferentemente dos demais movimentos expostos neste capítulo, não foi percebida a meta de mudança de regime associada à revolução. Os protestos ocorridos no Quirguistão tinham como principal objetivo a mudança das pessoas que ocupavam os cargos da administração no país. Além disso, destaca-se que movimentos da juventude não foram os

grupos impulsionadores dos protestos. O papel exercido pelas Organizações Não-Governamentais não foi tão significativo no caso quirguiz. É possível afirmar que a Revolução das Tulipas não foi uma tentativa da sociedade das massas de derrubar o governo do presidente Askar Akayev, mas uma disputa das elites sociais pelo poder (CUMMING & RYABKOV, 2008). Para Fairbanks,

A questão que permanece é se as “revoluções coloridas” produziram mudanças de regime duradouras... Nos três países, os novos líderes são oficiais que haviam rompido com os governos anteriores; na Geórgia, entretanto, muitas figuras de organizações não-governamentais foram levadas ao governo, uma mudança parcial no tipo de pessoas ocupando o poder. Uma questão mais grave é levantada pela história dos antigos presidentes desses países. Kuchma na Ucrânia, Gamsakhurdia e Shevardnadze na Geórgia e Akayev no Quirguistão, todos pareciam ter completado uma mudança para o governo democrático de uma vez, apenas para ceder a tentações autoritárias. A chance de haver uma democracia consolidada no Quirguistão é muito baixa, porque a “Revolução das Tulipas” somente substituiu um antigo *apparatchik* comunista por um menos sofisticado, e a elite do Norte por uma elite mais provinciana do sul. Nos três países, algumas características importantes da democracia, como o Estado de Direito, foram quase completamente desconsideradas. (FAIRBANKS, 2007, p.55, tradução própria⁷)

Mesmo com uma tentativa da mídia russa em atacar as ONGs patrocinadas pelo Ocidente no Quirguistão, muitos analistas concordaram que os acontecimentos não se encaixavam no molde estabelecido de Revolução Colorida. O diretor da Duma para assuntos da Comunidade de Estados Independentes (CEI) reconheceu os protestos quirguizes de 2005 como uma disputa de grupos e clãs que possuíam visões similares no que tange ao campo da política externa. A resposta do Kremlin foi menor do que nos casos da Geórgia e da Ucrânia. Dessa forma, avaliou-se o conflito como mais relacionado a questões internas do Quirguistão, com as disputas de grupos étnicos e a pobreza, que teriam sido utilizadas pelo Ocidente (WILSON, 2010).

Quando se pensa nas Revoluções Coloridas e nos Cinco Anéis de Warden, é possível avaliar que o Quirguistão possivelmente tem características bastante distintas dos outros Estado abordados. A característica rural, por exemplo, foi exacerbada na construção do movimento, bem como as diferenças existentes entre as elites do país. Apesar dos protestos e

⁷ No original, em inglês: “*The question remains as to whether the “color revolutions” produced enduring regime changes. In all three countries, the new leaders are officials who split from the former governments; in Georgia, however, many figures from nongovernmental organizations were brought into government, a partial change of the ruling type of people. An even graver question is raised by the history of earlier presidents in all three countries. Kuchma in Ukraine, Gamsakhurdia and Shevardnadze in Georgia, and Akayev in Kyrgyzstan all appeared at one time to have accomplished a shift to democratic rule, only to yield to authoritarian temptations. The chance of consolidated democracy in Kyrgyzstan is very low, because the “Tulip Revolution” only replaced one former communist apparatchik with a less sophisticated one, and the northern elite with a more parochial southern elite. In all three states, some important features of democracy, such as genuine rule of law, have been almost wholly disregarded.*”

do estabelecimento de Kurmanbek Bakiyev no poder em 2005, com a queda de Akayev, manteve-se o padrão de governo anterior. A liderança exercida pelo presidente entre 2005 e 2010 pode ser considerada tão autoritária quanto de seu antecessor (WILSON, 2010).

2.2 A SITUAÇÃO RUSSA NOS ANOS 1990 E 2000

A fim de compreender a relação entre as ONGs estrangeiras e a Rússia entre 2012 e 2018, é necessário também entender o contexto vivido pelo país em um período anterior. Com a dissolução da União Soviética, temos um período em que as percepções e a inserção do Estado Russo no Sistema Internacional ainda estavam sendo configurados. Nesse sentido, é possível perceber que

A desintegração de Estados multiétnicos, como a União Soviética, inevitavelmente causa uma “crise de identidade” que sociedades pós-totalitárias costumam superar com o fortalecimento da chamada identidade descritiva. Sob tais condições, uma pessoa geralmente se associa com as comunidades que Edward Shils chama ‘primordiais’ (ou naturais): família, clã, afinidade territorial [zemliachestvo], etnicidade, religião. Comunidades primordiais têm fortalecido seu papel em todos os Estados pós-Soviéticos, e a Rússia não é uma exceção nesse sentido (PAIN, 2011, p.10, tradução própria⁸)

Aponta-se que o tradicionalismo ascendeu em todos os Estados pós-soviéticos, especialmente no que tange aos aspectos de religiosidade e nacionalismo étnico. Porém, na Rússia isso aconteceu de forma mais lenta do que nos demais. Logo após o fim da União Soviética, menos de 10% da população afirmava nunca ter esquecido de ser russo no período soviético. Essa configuração dentro da sociedade russa foi alterada ao longo da década de 1990, na qual ocorreu o governo de Boris Yeltsin (1991-1999). Quanto mais próximo do ano 2000, maior a consciência étnica e mais aprofundada a identidade russa demonstrada pelo povo, chegando até mesmo à exacerbação da xenofobia em alguns casos e ao que Pain (2011) chama de ansiedade étnica durante a primeira guerra da Chechênia (1994-1996). A crise econômica de 1998 teve um papel significativo na intensificação do tradicionalismo sociopolítico, equivalente ao que o confronto checheno havia feito em relação ao tradicionalismo étnico (PAIN, 2011).

⁸ No original, em inglês: “*The disintegration of multiethnic states like the Soviet Union inevitably causes an “identity crisis” that the post-totalitarian societies usually overcome by strengthening so-called ascriptive identity. Under such conditions, a person usually associates himself with the communities that Edward Shils has called “primordial” (or natural): family, clan, territorial affinity [zemliachestvo], ethnicity, religion. Primordial communities have strengthened their role in all the post-Soviet states, and Russia is no exception in this regard*”.

Sakwa (2015) caracteriza o sistema estabelecido na década de 1990 como uma anarco-democracia, que tenta enfrentar desafios imediatos no gerenciamento da sociedade e da política, dada a desintegração e a busca por afastamento do sistema soviético. Porém, a opinião pública a respeito do regime soviético foi alterada de forma significativa ao longo da década de 1990. Em 1991 pouco mais de 50% da população afirmava que a revolução de 1917 havia colocado a Rússia em segundo plano na história e que o regime havia gerado apenas miséria para a sociedade. Porém, apenas quatro anos depois, em 1995, a mesma proporção de pessoas afirmava que o sistema soviético não era ruim, mas o problema eram seus líderes. Nos dois anos seguintes, a percepção sobre os líderes soviéticos apresentou significativas mudanças também. O regime soviético foi descrito como “próximo do povo, nosso”, enquanto a nova forma da administração era “distante da população, alienada para nós”. Essa caracterização ajuda a mostrar a forma como a consciência étnica foi desenvolvida na Rússia, de uma forma diferente da maior parte dos outros Estados pós-comunistas e com o fortalecimento do sentimento nacionalista (PAIN, 2011).

Esse descontentamento com a performance do governo Yeltsin e a tentativa de democracia liberal instalado na Rússia nos anos 1990 ajudam a explicar a manutenção do poder por Vladimir Putin da década de 2000 até os dias atuais (WILSON, 2010). As alterações ocorridas na sociedade russa com o fim da União Soviética modificaram e eliminaram instituições já existentes enquanto criavam outras que ainda não tinham uma forma clara e que diferiam do que era conhecido pela população. Por esse motivo, é possível perceber o fortalecimento de características enraizadas na sociedade russa, como a busca por uma figura forte que estabeleça um Estado paternalista, comprometido em suprir as necessidades da população. Aponta-se também que, uma vez que a transição do regime socialista para o regime capitalista ocorreu, parte da identidade coletiva, que prezava por valores comunitários e relacionados a grupos foram confrontados com novos ideais e políticas voltados aos indivíduos. Estes provocaram receio pela população no que tange à forma de organização e à administração do país (SANTOS, 2019).

O crescimento do tradicionalismo étnico, com o maior interesse no passado na exaltação de ideias comunitárias como “nossa terra” e “nosso passado, nossa história” aumentou nos últimos anos na Rússia. Enquanto isso, a identificação da população como “povo soviético” caiu, alcançando um nível próximo de 12%. A ideia de que a Rússia teria um “caminho especial”, diferente dos demais Estados, ascendeu a partir da metade dos anos 1990. Pesquisas de opinião pública da época passaram a exibir altas taxas de descrença da população de que o tipo de organização social existente no Ocidente pudesse ser compatível

com o estilo de vida russo. É importante ressaltar que a ideia de “caminho especial” expressa principalmente a idealização das normas comportamentais russas e não mostra ideias específicas e conteúdos concretos do que seria essa excepcionalidade (PAIN, 2011).

Vladimir Putin assumiu a presidência da Rússia com a renúncia de Boris Yeltsin em 1999. No ano seguinte ele se candidatou ao cargo, sendo eleito e reeleito em 2004. Uma vez que a Constituição Federal Russa proíbe a reeleição por mais dois mandatos consecutivos, Putin não concorreu nas eleições de 2008. Porém ele tornou-se primeiro-ministro durante o mandato Dmitri Medvedev (2008-2012). Podendo voltar a disputar eleições em 2012, Vladimir Putin voltou a ser eleito presidente da Rússia em 2012 e teve sua última reeleição em março de 2018. Andrew Monaghan (2017) afirma que o presidente russo estabeleceu uma autoridade completa e centralizada com a criação de um vertical de poder distinto do que foi visto em outras grandes nações. Foi criada uma estratégia a fim de sustentar a legitimidade e a popularidade do governo. Alega-se que, levando em consideração as ideias existentes na década de 1990 e nos anos posteriores “existe apenas um consenso limitado sobre as metas nacionais além do desejo de ser um *player* global e independente que exerce liderança” (MONAGHAN, 2017, p. 3, tradução própria⁹).

Tendo em vista que as rápidas alterações dos anos 1990 e que Rússia ainda passava por um processo de transformação política, econômica e identitária nos anos 2000, movimentos ligados à desestabilização de regimes no entorno estratégico russo foram percebidos como uma ameaça. Ainda na década de 1990, George Kennan, diplomata estadunidense e defensor da política de contenção do EUA em relação à União Soviética, afirmou que a expansão da OTAN, chegando mais próxima à Rússia ainda durante o governo Yeltsin, poderia ter um efeito adverso no estabelecimento e desenvolvimento da democracia no país. A desconfiança em relação ao Ocidente seria fortalecida com essa atitude (KENNAN, 1997; BANDEIRA, 2016). Dessa forma, menos de uma década depois, as Revoluções Coloridas exerceram um papel relevante nas decisões políticas domésticas e externas para a Rússia. Os movimentos de contestação do regime foram vistos com apreensão especialmente no que tange à identidade, à soberania e às relações com o Ocidente. Um dos principais motivos para a suspeita pela Rússia em relação a esses movimentos foi a possibilidade de expansão para o seu território (WILSON, 2010).

Tendo em vista o padrão russo de uma política externa reativa e a herança de valores da época soviética ligados à desconfiança externa, instabilidades próximas à Rússia e, em

⁹ No original, em inglês: “[T]here is only limited consensus on national goals beyond the desire to be a leading independent, global player”.

especial em locais com significativos laços identitários podem ajudar a explicar a forma que Putin tomou decisões desde sua ascensão ao poder. O sistema putinista está intimamente ligado a um controle dos processos políticos, com estratégias variadas no tratamento da oposição. O governo russo utiliza-se de cooperação e de cooptação nesse sentido. Esse tipo de sistema produziu uma característica importante do sistema político russo atual: um ciclo político que evita o avanço ao pluralismo e à competitividade (WAY, 2008).

2.3 IMPLICAÇÕES DAS REVOLUÇÕES COLORIDAS PARA A RÚSSIA

Temia-se que sob pretexto de promoção da democracia e utilização de *soft power*, as instituições políticas russas poderiam ser um próximo alvo. Com as elites políticas georgianas, ucranianas e quirguizes adotando uma orientação mais voltada ao Ocidente, o Kremlin passou a adotar uma estratégia de quatro pinos a fim de atingir os elementos utilizados na construção das Revoluções Coloridas, contendo o seu espalhamento. Decidiu-se então: regular as atividades das ONGs, canalizar o ativismo político da juventude, desenvolver o gerenciamento de eleições e restringir o monitoramento estrangeiro eleitoral (WILSON, 2010).

Moniz Bandeira (2013) aponta que o Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, em conjunto com organizações governamentais e não-governamentais foram alguns dos responsáveis por investir milhões de dólares para incentivar as Revoluções Coloridas nos países da antiga União Soviética, cercando a Rússia. Nesse sentido, a Ucrânia teve um papel muito importante, uma vez que é o Estado que separa a Rússia de membros recentes da OTAN como Polônia, Eslováquia, Hungria e Romênia (BANDEIRA, 2013).

A ideia dos russos a respeito da Revoluções Coloridas está ligada à herança do cálculo geopolítico da União Soviética. As elites políticas russas destacam o papel estadunidense como fomentador dos movimentos no espaço ex-soviético. Esse comportamento seria referente à tentativa de expansão da sua esfera de influência. Vladimir Putin menciona diversas vezes a interferência ocidental nos Estados da CEI, criando um sistema de “revolução permanente” nesse espaço e cercando a Rússia (WILSON, 2010). Um dos objetivos dos novos conservadores do Partido Democrata estadunidense apontado por Bandeira (2016) seria a fragmentação da Rússia a partir de sua periferia.

A ênfase da administração Putin na estabilidade social ao invés da democratização e mudança recebeu grande apoio social, uma vez que se tornou capaz de entregar estabilidade e crescimento econômico (KUZIO, 2010). Way (2008) aponta que os presidentes da Rússia e de

Belarus têm sido bem-sucedidos em sua tentativa de conter a expansão do modelo ligado às Revoluções Coloridas, mantendo o poder depois da queda do presidente quirguiz Askar Akayev e do que Korybko (2015) chama de Guerras Não Convencionais na Ucrânia e na Síria nos anos 2010.

No que tange à estratégia de quatro pinos adotada pela Rússia na década de 2000, será feita uma breve exposição. O primeiro ponto a ser apresentado é a regulação das ONGs atuantes no território russo. Organizações Não-Governamentais ocidentais surgiram na Rússia durante a era Gorbachev e foram legalizadas no início dos anos 1990. No início, as organizações necessitavam de financiamento externo, dadas as condições econômicas e políticas da Rússia à época. Durante o período do governo Yeltsin, alguns ativistas ocidentais pró-democracia foram para os Estados da antiga União Soviética a fim de fomentar essas ideias e auxiliar no desenvolvimento da sociedade civil. Assim, a legitimidade de ONGs como representantes da sociedade civil foi reconhecida desde esse momento. O receio em relação a essas organizações veio posteriormente, quando as Revoluções Coloridas apresentaram esse tipo de atores como impulsionadores de mudanças de regime. As organizações receptoras de financiamento estrangeiro passaram a ser vistas com maus olhos pelo governo russo nos anos 2000 (WILSON, 2010).

Por esse motivo, buscou-se reduzir os laços entre as ONGs e os doadores estrangeiros, com o aumento do financiamento estatal e incentivando doações dos russos para as Organizações Não-Governamentais do país. Iniciou-se, em 2006, a tentativa de estabelecer legislações que limitassem e pudessem responder ao potencial desestabilizador que o governo acreditava que as ONGs pudessem ter. A partir daquele ano, as organizações desse tipo deveriam ser registradas, declarar seus objetivos, prestar contas anuais de suas atividades, reportar suas fontes de financiamento e apresentar seus gastos. Dentre as medidas tomadas no período, também é importante destacar a proibição do financiamento estrangeiro de organizações russas ligadas a atividades políticas (WILSON, 2010).

A respeito do segundo pilar, a criação de um movimento de juventude favorável ao governo, o Kremlin fez importantes esforços depois da Revolução Laranja, tendo em vista que os jovens ucranianos haviam recebido treinamento do movimento da juventude que esteve envolvido na revolução Bulldozer na Sérvia em 2000 (BANDEIRA, 2013; KUZIO, 2010). A criação de grupos de jovens aconteceu tanto no que tange aos defensores quanto aos opositores do governo Putin. O Kremlin focou seus esforços nos remanescentes do Komsomol, a União da Juventude Comunista e conseguiu estabelecer um grande grupo, que recebeu o nome Nashi - nossos, em russo. O grupo tinha como principal tarefa a proteção da

ordem constitucional e resistência do regime. Passadas as eleições de 2007 e 2008 sem grandes contestações, o grupo foi enfraquecido no período pós-eleitoral, uma vez que se considerou a ameaça de uma Revolução Colorida como passado (WILSON, 2010).

Tendo em vista que os movimentos anteriormente descritos trouxeram a contestação eleitoral como uma característica significativa, houve certa ansiedade por parte da administração russa a respeito das eleições de 2007 e 2008. Dessa forma, um esforço para controlar os resultados eleitorais foi feito, utilizando o que Way (2008) chama de “controle manual” por parte da administração Putin. O principal objetivo desse esforço foi a limitação da perspectiva da oposição em utilizar eleições para desafiar o regime. Como ações concretas, observou-se a eliminação de distritos de um membro na Duma, além do aumento do limite para partidos de 5% para 7% dos votos populares de acordo com a representação proporcional. Como resultado dessas políticas, observou-se a exclusão dos partidos de orientação liberal democrática ocidental das eleições parlamentares de 2007. Os partidos de esquerda, comunistas e o Partido Liberal Democrático da Rússia, de oposição, não sofreram limitações nas eleições (WILSON, 2010).

A imagem das Revoluções Coloridas foi utilizada para desmoralizar movimentos possivelmente contestatórios. Às vésperas das eleições legislativas de 2007, Vladimir Putin trouxe em seu discurso essa tentativa de desmoralizar questionamentos que poderiam acontecer, bem como tentou desacreditar políticos e grupos ligados a organizações estrangeiras.

E, infelizmente, ainda existem no país aqueles que são chacais de embaixadas estrangeiras, de missões diplomáticas estrangeiras, contando com o apoio de fundos e governos estrangeiros e não com o apoio do seu próprio povo. É claro que todos estamos bem cientes dos problemas, mas há quem especule sobre eles, sobre esses problemas. Nós sabemos sobre eles. (PUTIN, 2007, 01:15-01:40, tradução própria¹⁰)

Dmitri Medvedev foi apresentado como o candidato à presidência ligado a Putin nas eleições de 2008. Nesse momento, o anúncio foi feito com reservas de que o então presidente ocuparia o cargo de primeiro-ministro.

As táticas do Kremlin contra a oposição eram, muitas vezes, vistas como irracionais, uma vez que os principais partidos com os quais o governo demonstrava preocupação não

¹⁰ No original, em russo: “И, к сожалению, находятся еще внутри страны те, кто шакалит еще у иностранных посольств, у иностранных представительств дипломатических, рассчитывает на поддержку иностранных фондов и правительств, а не на поддержку своего собственного народа. Конечно, нам всем хорошо известны проблемы, но есть те, кто спекулирует на них, на этих проблемах. Мы знаем о них”.

conseguiram assentos nas eleições legislativas de 2007, enquanto o Rússia Unida - partido ao qual Putin é ligado - não teve dificuldades em conseguir a maior parte dos assentos. O foco da ação do governo foi em indivíduos e grupos liberais, vistos como marionetes da vontade dos ocidentais. O temor no que diz respeito a uma Revolução Colorida com a utilização do pequeno estrato de partidos de direita mostra-se razão às medidas desproporcionais (WILSON, 2010).

O último dos pilares da estratégia para conter as Revoluções Coloridas na Rússia refere-se à neutralização dos monitores eleitorais estrangeiros. O monitoramento das eleições tornou-se prioritário a partir de 1991 no espaço ex-soviético, a fim de garantir eleições livres, justas e transparentes. Nesse sentido, a OSCE pode ser destacada, realizando o acompanhamento das eleições na Rússia desde Yeltsin. Notou-se, à época da Revolução Laranja, como essa atividade poderia ser utilizada como uma forma de pressão política. O Ministro das Relações Exteriores, Sergei Lavrov, afirmou em 2004 que o monitoramento eleitoral estava se tornando um instrumento de manipulação política e um fator de desestabilização. Assim, nas eleições de 2007 e 2008 a Rússia reduziu o número de monitores convidados a acompanhar as eleições, assim como criou algumas restrições para a presença deles. A OSCE recusou-se a participar do monitoramento das eleições mencionadas, de forma que a inspeção foi feita especialmente por observadores amigáveis, da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX) e da CEI (WILSON, 2010).

3 AS ONGS ESTRANGEIRAS NA RÚSSIA ENTRE 2012 E 2018

De acordo com Sakwa (2015), o mandato presidencial de Dmitri Medvedev (2008-2012) na Rússia caracterizou-se por um período de relativa tranquilidade no que diz respeito ao receio observado no período anterior em relação à possibilidade de ocorrência de uma Revolução Colorida. A ideia de que Vladimir Putin não tentara alterar a constituição de 1993 para possibilitar uma nova eleição foi vista como um indicativo do avanço da democracia na Rússia, mesmo com o ex-presidente na função de primeiro-ministro. Porém, com o anúncio em 2011 da intenção de Putin em se candidatar novamente à presidência e a transferência de Medvedev ao cargo de primeiro-ministro, percebe-se o surgimento de movimentos contestatórios.

A administração Medvedev apresentou características liberalizantes, potencial para uma transição evolutiva para fortalecer o Estado constitucional e o avanço no que diz respeito a algumas características consideradas democráticas. Destacam-se o fortalecimento do Estado de Direito, maior liberdade de imprensa, pluralismo político, inclusão e contestação baseadas em regras eleitorais. Essas mudanças, percebidas por alguns como desenvolvimento democrático aos moldes ocidentais, foram vistas pelas elites conservadoras russas como ameaças, de modo que a candidatura à reeleição de Dmitri Medvedev foi impedida (SAKWA, 2015).

Após as eleições legislativas de 2011 e presidenciais de 2012, iniciaram-se na Rússia protestos e movimentos contestatórios relacionados aos resultados eleitorais. Monaghan (2017) afirma que, de acordo com alguns oficiais sênior russos, esses movimentos foram apoiados pelos EUA a fim de promover uma mudança de regime na Rússia. A preocupação com relação aos quatro pilares mencionados no capítulo anterior voltou ao foco do governo. Tratar-se-á, neste capítulo sobre as medidas concretas estabelecidas pelo governo ao longo do terceiro mandato Vladimir Putin, de março de 2012 a março de 2018, em relação às ONGs estrangeiras.

Antes de apresentar as questões mais específicas a respeito das ONGs, faz-se importante entender as eleições de 2011 e 2012 e o processo contestatório ocorrido. Existe, na sociedade russa, um mecanismo chamado controle público¹¹, que incentiva os cidadãos a auxiliarem à execução e à inspeção de iniciativas governamentais a fim de conter práticas de corrupção e estimular a participação da sociedade nos processos, combinando os interesses da

¹¹ No original, em russo, *общественный контроль*.

sociedade e do governo. O incentivo ao controle público foi encorajado ao final do governo Medvedev por diversos grupos de atores políticos, mesmo fora do Kremlin, a fim de que houvesse maior participação civil na política (OWEN, 2017).

Assim, nas eleições legislativas de 2011, um número inédito de russos se inscreveu para auxiliar no monitoramento do processo eleitoral, ao mesmo tempo em que o governo buscou aumentar novamente a barreira ao monitoramento por atores estrangeiros. Conforme afirma Owen (2017), a oposição ao governo incentivou a fiscalização pela população em uma tentativa de deslegitimar as eleições, enquanto a situação promoveu o controle público como forma de comprovação dos resultados. Nas duas maiores cidades do país, Moscou e São Petersburgo, informações a respeito de fraudes ajudaram a sustentar o sentimento anti-Putin, em especial no que tange à classe média urbana, desiludida com a performance do governo Medvedev.

Com o resultado eleitoral e a vitória do Rússia Unida, partido de Putin, emergiram protestos contestatórios em dezembro de 2011, que foram recorrentes e aumentaram de tamanho ao longo daquele mês. Porém, diferente do que havia acontecido em outros protestos que questionaram resultados eleitorais, os partidos políticos russos não tiveram uma participação ativa. Em particular, os partidos que haviam conseguido assentos no parlamento, mantiveram-se à distância da contenda, por entender que os protestos poderiam desestabilizar a Rússia, como acontecera em outros locais. Conforme Sakwa (2015), a oposição internalizou o discurso da situação.

Os protestos seguiram acontecendo em fevereiro e março de 2012, com diversas pautas sendo incluídas, tais quais políticas sociais, degradação ambiental, desenvolvimento dos transportes e outras questões relacionadas à qualidade de vida da população. Ao longo do tempo, percebeu-se o aumento da participação policial e do número de prisões. A convocação para um grande protesto em junho de 2012 falhou e a chamada “Marcha dos Milhões” teve menos apoiadores do que se esperava. A partir de fevereiro de 2012 passaram a ocorrer ações a favor de Putin também, promovidos por grupos como o Nashi, movimento de jovens mencionado anteriormente, criado na década de 2000 para apoiar o regime (WILSON, 2010; SAKWA, 2015).

O presidente Vladimir Putin afirmou que os protestos foram realizados por ativistas pagos para apoiar a oposição (DUFFALA, 2014), uma vez que muitos fiscais do processo eleitoral, que denunciaram fraudes, haviam sido treinados por Organizações Não Governamentais. A população russa, porém, não entendeu os protestos desta forma e considerou que as contestações tinham origem interna e que se justificavam. Apesar das

visões majoritariamente favoráveis em relação ao Ocidente de acordo com pesquisas de opinião da época pelo Pew Research Center (2012), a população continuou afirmando que o futuro político russo deveria ser decidido na Rússia, pelos russos, tendo em vista o seu caminho único (SAKWA, 2017).

O governo, dado o início conturbado do novo mandato, adotou novas medidas a fim de mitigar o que considerava uma possibilidade de ameaça à estabilidade do país. Desde a década de 2000, grande parte do planejamento estratégico russo foi traduzido em legislações, uma vez que um dos valores mais presentes na sociedade russa é a forte confiança no Estado de Direito e em suas leis fortes, que estruturaram a situação do país durante as crises enfrentadas desde o fim da União Soviética (MONAGHAN, 2017; SANTOS, 2019).

3.1 A LEI DOS AGENTES ESTRANGEIROS (2012)

A necessidade de garantir a estabilidade em meio a crises econômicas e políticas fez com que o governo se tornasse mais hostil a atores estrangeiros e, dentre eles, especialmente as ONGs, que foram objeto de diversas leis regulatórias nas últimas três décadas na Rússia, no que foi considerado pelo governo como uma tentativa de proteger a soberania do Estado. Em julho de 2012, poucos meses depois do início do seu terceiro mandato, o presidente Vladimir Putin promulgou a Lei dos Agentes Estrangeiros, que entrou em vigor em novembro daquele ano. A norma estabeleceu que Organizações Não-Governamentais que recebiam fundos de atores estrangeiros e se engajavam em atividades políticas dentro da Rússia deveriam receber a denominação agente estrangeiro. Caso a organização tenha sua atividade ligada à prestação de serviços e a áreas como arte, cultura, ciência e crianças, ela não deve ser considerada um agente estrangeiro (DUFFALA, 2014).

A medida estabelecida na Rússia se assemelha ao Foreign Agents Registration Act (FARA) de 1938 nos Estados Unidos, que vigora até os dias atuais. De acordo com essa lei, organizações que agissem como agentes estrangeiros deveriam se registrar na National Security Division do Departamento de Justiça Norte Americano e declarar o tipo de relação mantida com o exterior (BANDEIRA, 2013). Na Rússia também deveriam receber a denominação de Agente Estrangeiro as organizações financiadas por Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) que não estivessem em uma seleta lista de 14 OIGs pré-aprovadas no decreto presidencial 485 de 28 de junho de 2008 (DUFFALA, 2014).

A legislação russa instituída estabelece que as ONGs devem

[I]nformar o órgão federal de registro estadual sobre a quantia em dinheiro e outros bens recebidos de fontes estrangeiras, indicados no parágrafo 6 do artigo 2 da Lei Federal ‘Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos’, sobre o objetivo de gastar esse dinheiro meios e uso de outras propriedades e suas despesas reais e uso na forma e dentro dos prazos estabelecidos pelo órgão executivo federal autorizado (RÚSSIA, 2012, tradução própria¹²).

Como diversas organizações se recusaram a preencher o registro de Agente Estrangeiro, o governo russo aumentou a multa para o não registro entre 150 e 300 vezes, de forma que a penalidade por não se registrar poderia levar ao fechamento da ONG pelo esvaziamento de seu caixa. De acordo com Duffala (2014), a lei dos Agentes Estrangeiros restringiu o direito de diversas Organizações Não-Governamentais e realmente levou algumas dessas organizações a encerrarem suas atividades, mesmo que apenas durante um período de tempo específico. Estabeleceu-se na lei também que funcionários do governo russo poderiam supervisionar as atividades das ONGs, o que acabou interferindo em seu funcionamento cotidiano.

A legislação foi amplamente criticada pela mídia nos países ocidentais, parceiros da maior parte das ONGs listadas como “agente estrangeiro” a partir de 2012. A essas críticas, o presidente Vladimir Putin respondeu em abril de 2013, em entrevista à TV alemã ARD que, desde o início daquele ano, as ONGs na Rússia haviam recebido o equivalente a 690 milhões de euros e que o governo precisava saber as origens desse montante. Muitas das Organizações Não-Governamentais atuantes na Rússia em 2012 e 2013 recebiam fundos da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, sob o título de *US-Russian Foundation for Economic Advancement and the Rule of Law* (USFR) (BANDEIRA, 2013). Como o USRF não estava oficialmente envolvido na política, organizações ligadas a ele não se enquadravam na lei dos agentes estrangeiros (BOGATYKH, 2012).

Uma crítica de diversas organizações e seus membros foi ao uso do termo “agente estrangeiro”, que remete a atividades de traição, revoltas e espionagem na época soviética. Duffala (2014) afirma que a efetividade da ação das ONGs está diretamente ligada à confiança pública e legitimidade percebida pela população. A caracterização das organizações como elementos de desestabilização social afetou diretamente o funcionamento das

¹² No original, em russo: “информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме денежных средств и иного имущества, полученных от иностранных источников, которые указаны в пункте 6 статьи 2 Федерального закона “О некоммерческих организациях”, о целях расходования этих денежных средств и использования иного имущества и об их фактическом расходовании и использовании по форме и в сроки, которые установлены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти”.

organizações, uma vez que a reatividade presente na identidade russa levou a população a intensificar sua desconfiança a respeito dessas organizações.

É necessário, porém, fazer uma ressalva a respeito das ONGs que não foram caracterizadas como agentes estrangeiros e que recebiam financiamento estrangeiro. O Estado Russo não estendeu essa nomenclatura e as medidas especificadas na lei a organizações que não exerciam atividades políticas. Entendendo que estas atuam como provedoras de serviço e que desenvolvem projetos relacionados às necessidades da Rússia, os organismos percebidos pela administração como prestadores de assistência aos cidadãos e ajudantes no desenvolvimento da sociedade civil local poderiam receber apoio e financiamento do Estado. Grande parte das ONGs com essas características na Rússia recebem fundos do próprio governo e de atores externos, especialmente europeus. Ou seja, existe um espaço, apesar de limitado, para a atuação e desenvolvimento de Organizações Não-Governamentais na Rússia (DUFFALA, 2014).

3.2 A LEI DAS ORGANIZAÇÕES INDESEJÁVEIS (2015)

Uma vez que organizações encontraram formas de se esquivar da legislação anterior, como o caso da USAID (BANDEIRA, 2013) e, tendo em vista a situação da Ucrânia e da Crimeia em 2013 e 2014¹³, o governo russo buscou novas formas de poder controlar as atividades desses organismos em seu território. Com isso, em 2015, o Código Criminal e o Código de Ofensas Administrativas da Federação Russa sofreram alterações, de modo que foi introduzido o status de “organização indesejável”. A chamada “Lei das Organizações Indesejáveis” tem um foco diferente da Lei dos Agentes Estrangeiros, uma vez que ela foca somente em organizações internacionais e seus parceiros na Rússia, excluindo organizações russas independentes do seu escopo (HAMLETT, 2017; SKOKOVA, PAPE & KRASNOPOLSKAYA, 2018).

A lei introduziu penas administrativas e criminais para lideranças e participantes nas atividades das ONGs estrangeiras, nutrindo o antigo sentimento de tentativa de interferência estadunidense nos assuntos internos da Rússia. Dubrovsky (2015) afirma que a Lei das Organizações Indesejáveis foi criada para reforçar e tentar provar os argumentos do Kremlin

¹³ A situação da Ucrânia e da Crimeia se refere ao que Korybko (2015) define como a ocorrência de uma tentativa de golpe brando com uma Revolução Colorida. Com a falta de sucesso desta, segue-se um golpe rígido, chamado pelo autor de Guerra Não-Convencional. A junção dos dois fenômenos pode ser chamada Guerra Híbrida. Dentre os diversos desdobramentos da crise da Crimeia, o principal foi a incorporação ou anexação do território da Crimeia à Rússia em março de 2014. O acontecimento gerou diversas consequências negativas para a Rússia, como sanções econômicas (SERPA & BIANCO, 2017).

de que o Ocidente, em especial os EUA, estava influenciando a ordem interna russa. Contribuindo para o aumento da reatividade das massas em relação às Organizações Não-Governamentais estrangeiras, a mídia representou a Rússia como constrangida pelas ações da presença externa.

O texto da lei afirma que qualquer organização que represente uma ameaça à defesa ou segurança ou ao sistema constitucional russo é indesejada. Ou seja, a lei garante ao Estado a prerrogativa de banir e proibir Organizações Não-Governamentais de estabelecer filiais na Rússia, bem como de impedir as ONGs de disseminar informações pela mídia ou pela internet. Cidadãos russos envolvidos com essas organizações podem ser responsabilizados administrativa e legalmente por violações à norma e cidadãos estrangeiros ligados a esses grupos podem ter sua entrada negada na Rússia. As primeiras organizações expulsas do país por conta da lei foram aquelas que trabalharam nos movimentos promoção da democracia na década de 1990: o National Endowment for Democracy e o Open Society Institute (OSI) (SKOKOVA, PAPE & KRASNOPOLSKAYA, 2018).

A Lei das Organizações Indesejáveis foi concebida por membros dos partidos Rússia Justa e do Partido Liberal Democrata da Rússia, de centro-esquerda e de extrema direita, respectivamente. Os autores dessa legislação afirmam que o propósito dela é impedir as atividades das organizações que podem ser consideradas perigosas para os valores nos quais o Estado Russo está baseado. O maior controle da administração sobre o financiamento e as atividades das ONGs permite que a administração fortaleça sua autoridade frente a sociedade civil e, de forma especial, os setores que têm vínculos com o Ocidente. Assim, com a lei de 2015, o ativismo cívico patrocinado por locais externos à Rússia pode ser interrompido (DUBROVSKY, 2015).

De acordo com o texto da lei,

3. O reconhecimento da atividade de uma Organização Não-Governamental estrangeira ou internacional indesejável no território da Federação Russa implica:
 - 1) a proibição de criação (abertura) no território da Federação Russa de unidades estruturais da Organização Não-Governamental estrangeira ou internacional e o término, da maneira especificada pela legislação da Federação Russa, das atividades anteriormente criadas (abertas) no território da Federação Russa de tais unidades estruturais;
 - [...]
 - 3) proibição da distribuição de materiais de informação publicados por uma organização não governamental estrangeira ou internacional e (ou) distribuídos por ela, inclusive através da mídia e (ou) uso da rede de informações e telecomunicações da Internet, bem como a produção ou armazenamento de tais materiais para fins de distribuição;
 - 4) proibição de implementação, no território da Federação Russa, de programas (projetos) para a Organização Não-Governamental estrangeira ou internacional cuja

atividade seja reconhecida como indesejável no território da Federação Russa (RÚSSIA, 2015b, tradução própria¹⁴).

Entre 2015 e 2018, quinze Organizações Não-Governamentais foram denominadas indesejáveis conforme a lei supracitada e expulsas do território russo¹⁵. Dez dessas organizações são estadunidenses, enquanto as outras cinco são da União Europeia ou de países europeus (RÚSSIA, 2019). Além disso, é importante lembrar que o National Endowment for Democracy, o International Republican Institute e a Soros Foundation, organizações atingidas pela norma, fizeram parte de movimentos de contestação e mudança de regime e levaram a revoluções coloridas em outros locais, como Sérvia e Geórgia (SCHERER, 2015).

3.3 AÇÕES DE CONSTRUÇÃO DE IMAGEM NEGATIVA

Nota-se um esforço significativo por parte do governo russo em atribuir uma imagem negativa às Organizações Não-Governamentais estrangeiras que atuam em áreas políticas no seu território. De modo especial, percebe-se a ênfase dada ao papel da soberania nos discursos das autoridades, em especial do presidente Vladimir Putin, bem como a apresentação dessas ideias em documentos oficiais russos, como no conceito da estratégia de segurança nacional de 2015 e no conceito de política externa russa de 2016 (RÚSSIA, 2015a; RÚSSIA, 2016). Exemplifica-se essa afirmação com a seguinte citação, do documento a respeito da estratégia

¹⁴ No original, em russo: “3. Признание нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации влечет за собой:

1) запрет на создание (открытие) на территории Российской Федерации структурных подразделений иностранной или международной неправительственной организации и прекращение в определенном законодательством Российской Федерации порядке деятельности ранее созданных (открытых) на территории Российской Федерации таких структурных подразделений;

[...]

3) запрет на распространение информационных материалов, издаваемых иностранной или международной неправительственной организацией и (или) распространяемых ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", а также производство или хранение таких материалов в целях распространения;

4) запрет на осуществление на территории Российской Федерации программ (проектов) для иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации”.

¹⁵ São elas, em ordem cronológica: National Endowment For Democracy, Open Society Institution (OSI) Assistance Foundation, Open Society Foundation, U.S.-Russia Foundation for Economic Advancement and the Rule of Law, National Democratic Institute for International Affairs, Media Development Investment Fund, International Republican Institute, Open Russia Civic Movement (Reino Unido), Otkrytaya Rossia (Reino Unido), Institute of Modern Russia, The Black Sea Trust for Regional Cooperation (Romênia), European Platform for Democratic Elections (União Europeia), International Elections Study Center (Lituânia), The German Marshall Fund of the United States e Pacific Environment. A lista completa e atualizada pode ser vista no site do Ministério da Justiça russo em <https://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>.

de segurança nacional russa de dezembro de 2015, quando são listadas as principais ameaças à segurança pública e à segurança estatal. Um dos pontos descritos é o que segue:

[A]s atividades de associações públicas radicais e grupos usando ideologia extremista nacionalista e religiosa, **organizações não-governamentais estrangeiras e internacionais**, estruturas econômicas e financeiras e também indivíduos focados em destruir a unidade e a integridade territorial da Federação Russa, **desestabilizando a situação política e social doméstica - incluindo através da incitação a “revoluções coloridas” - e destruindo os valores morais tradicionais e religiosos russos** (RÚSSIA, 2015a, p. 19, tradução¹⁶ e grifo próprios).

A própria denominação estabelecida na Lei dos Agentes Estrangeiros pode ser interpretada como elemento de construção de imagem negativa das Organizações Não-Governamentais estrangeiras na Rússia. Destaca-se, a seguir, os resultados de algumas pesquisas de opinião pública do Instituto Levada¹⁷ realizadas entre 2012 e 2017 a respeito de temas relacionados às ONGs.

Quadro 1: Resposta, em porcentagem, à pergunta “O que você pensa sobre a luta das autoridades russas contra os ‘agentes estrangeiros’, ‘a quinta coluna do ocidente’?”

	Junho de 2014	Novembro de 2015
A luta é completamente justificável	36	41
É uma tentativa de se proteger da crítica pública, não há “quinta coluna” na Rússia	27	25
É difícil responder	38	34

Fonte: LEVADA, 2015, tradução própria

Observando-se a pesquisa acima, é possível ver que em um período de pouco mais de um ano, houve uma leve tendência de aumento nas declarações de que a mobilização das autoridades russas contra os “agentes estrangeiros” era justificada, enquanto a afirmação de que essa luta teria outro tipo de motivação, fugir da crítica pública, mostrou uma leve

¹⁶ No original, em inglês “*the activities of radical public associations and groups using nationalist and religious extremist ideology, foreign and international nongovernmental organizations, and financial and economic structures, and also individuals, focused on destroying the unity and territorial integrity of the Russian Federation, destabilizing the domestic political and social situation -- including through inciting “color revolutions” -- and destroying traditional Russian religious and moral values*”.

¹⁷ O Instituto Levada foi caracterizado como uma organização sem fins lucrativos que exerce a função de agente estrangeiro pelo governo russo com base na lei de 2012 (LEVADA, 2017).

diminuição. A parcela da população que afirmou não saber responder à questão diminuiu, uma vez que a ideia de “agente estrangeiro” voltou a ser mais difundida entre a população, como era nos tempos soviéticos.

Em 2012, o Instituto Levada fez uma pesquisa de opinião pública na qual questionou o significado e as associações feitas pelas pessoas ao termo “agente estrangeiro”. Em 2012, foram obtidas as respostas que se seguem.

Quadro 2: Respostas à pergunta “O que é ‘agente estrangeiro’? Como você entende essa expressão?”

Resposta	Porcentagem
Espião; representante do serviço especial de outro Estado; enviado ao país; agente secreto; agente disfarçado	39
Inimigo escondido internamente operando na Rússia pelo interesse de outros países; a “quinta coluna”	22
Representante oficial de outro Estado ou de uma empresa estatal estrangeira, companhia ou organização representando abertamente na Rússia os interesses do seu governo, empresa ou corporação	18
Qualquer organização pública, nacional ou estrangeira, que receba financiamento do exterior para suas atividades na Rússia	11
Outro	<1
É difícil dizer	10

Fonte: LEVADA, 2012, tradução própria

A pesquisa realizada a respeito dos Agentes Estrangeiros pelo Instituto Levada em 2017, obteve os seguintes resultados:

Quadro 3: Respostas à pergunta “A que você associa a expressão ‘Agente Estrangeiro’?”

Resposta	Porcentagem
Espião, recrutador, inteligência estrangeira, infiltrado, batedor, recrutado	45
Inimigo; inimigo da nação, inimigo da Rússia; traidor; odeia a Rússia; quinta coluna	7
Financiado pelo exterior; trabalhando para patrocinadores estrangeiros; contratado	5
Economia; negócios; companhias estrangeiras; organizações estrangeiras; representante de vendas; comércio	4
James Bond; agente 007; detetive; personagem de filme	3
Impõe valores ocidentais; agentes de influência; representa os interesses de outras pessoas	3
Estrangeiro, americano, EUA	2
Outras associações negativas	2
Representante de outro Estado; embaixador	1
Dissidente; liberal; contra o poder	<1
Outra	2
Não sei; é difícil dizer	28

Fonte: LEVADA, 2017, tradução própria

A comparação entre as duas pesquisas mostra que a predominância por associações negativas ao termo “agente estrangeiro” persiste na Rússia e à ideia de que essas organizações representam valores estranhos aos russos. Em todas as pesquisas apresentadas nesta subseção, percebe-se a desconfiança da população russa em relação às ONGs estrangeiras. Essa percepção não advém apenas das ações realizadas pelo governo, mencionadas anteriormente. A herança histórica relacionada à visão de atores externos à Rússia tem papel fundamental para o entendimento da relação entre as ONGs e a população russa. Apresenta-se aqui o

resultado de outra pergunta da mesma pesquisa de opinião pública realizada também pelo Instituto Levada, em 2017.

Quadro 4: Respostas à pergunta “Na sua opinião, a ideia por trás da lei dos ‘agentes estrangeiros’ é limitar a influência do Ocidente na Rússia ou é primariamente uma ferramenta para dominar organizações sociais independentes? ”

Limitar a influência negativa do Ocidente sobre a Rússia	56
Primariamente uma ferramenta para dominar organizações sociais independentes	26
É difícil dizer	18

Fonte: LEVADA, 2017, tradução própria

3.4 NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO DAS ONGS

Apesar de terem sido formalmente expulsas da Rússia, algumas Organizações Não-Governamentais estrangeiras enquadradas na Lei das Organizações Indesejáveis continuam atuando no território russo. Esse tipo de atuação será abordado no próximo capítulo com o estudo de caso do National Endowment for Democracy.

Organizações Não-Governamentais estrangeiras que não fazem parte da lista de organizações atingidas pela lei de 2015 e que continuam atuando na Rússia têm demonstrado um esforço significativo em reestruturar sua forma de trabalho, limitando as redes de colaboração com atores externos à Rússia. De acordo com Tysiachniouk, Tulaeva e Henry (2018), a tentativa de controle estatal excessivo em relação às ONGs debilita as formas comuns de ação desse tipo de ator e estimula o crescimento de atividades alheias às formalidades, que permitem às Organizações Não-Governamentais evitar o ônus da regulação.

Existe uma tentativa por parte das ONGs em manter os custos no nível mínimo a fim de reter conexões entre os espaços nacionais e transnacionais. Dentre as principais estratégias adotadas depois das novas regras abordadas acima, destacam-se a conformidade legal e simulada, diversificação e evasão de demandas estatais (TYSIACHNIOUK, TULAEVA & HENRY, 2018). Aponta-se que as Organizações Não-Governamentais adotaram principalmente três táticas depois da lei dos agentes estrangeiros de 2012. A primeira

estratégia, que também foi a mais utilizada, foi a de continuar suas atividades sob o novo *status*, contando com menores oportunidades de financiamento e maior número de obrigações contábeis e relatórios. A segunda opção que elas tiveram foi a dissolução, que impulsionou a informalidade das antigas organizações e acabou gerando a criação de novas ONGs, com nomes diferentes, sem o histórico de financiamento externo e que continuaram o trabalho antigo. Por fim, algumas Organizações Não-Governamentais fizeram reclamações ao Ministério da Justiça russo e abriram processos contestatórios do *status* de agente estrangeiro. A taxa de alteração do *status* verificada foi baixíssima (SKOKOVA, PAPE & KRASNOPOLSKAYA, 2018).

Ao mesmo tempo em que essas medidas foram implementadas, ONGs com ação voltada ao campo social, em especial à prestação de serviços complementares ao Estado, tiveram suas atividades encorajadas pela administração russa. Percebeu-se uma tendência crescente do estabelecimento e da divulgação de relações carregadas de valor na política e que organizações que promovem valores éticos e demonstram auxílio direto à sociedade russa são bem vistas. Vistas como atores menos corruptos do que os governos, as Organizações Não-Governamentais sociais na Rússia puderam contar com iniciativas garantidoras de financiamento e facilitação do trabalho nos últimos anos (SIMONS, 2018).

Aponta-se que

Ambos os apoios restritivo e incentivador dos processos do governo são construídos com os pressupostos estatais relacionados ao papel social do setor sem fins lucrativos. No caso do caminho apoiador, a suposição subjacente é que o setor sem fins lucrativos tem vantagem na provisão do serviço social ao entregar serviços qualitativamente melhores e de custo mais efetivo do que as instituições estatais. No caso da estratégia confrontacional, a racionalidade declarada dos tomadores de decisão russos é que a atividade autônoma cívica pode ser potencialmente perigosa para a Rússia, uma vez que as ONGs podem ser instrumentalizadas por poderes estrangeiros hostis. (SKOKOVA, PAPE & KRASNOPOLSKAYA, 2018, p. 557, tradução própria¹⁸)

Dessa forma, é possível afirmar que, apesar de o setor relacionado às Organizações Não-Governamentais ter sido amplamente impactado pelas medidas regulatórias implementadas pelo governo russo ao longo do terceiro mandato do presidente Vladimir Putin, as ações da administração têm consequências diversas nos diferentes escopos das

¹⁸ No original, em inglês, “Both restrictive and supportive governmental processes are built upon state presuppositions concerning the societal role of the non-profit sector. In the case of the supportive path, the underlying assumption is that the non-profit sector has an advantage in social service provision by delivering qualitatively better and more cost-effective services than state institutions. In the case of the confrontational strategy, the declared rationale of Russian decision-makers is that autonomous civic activity can potentially be dangerous for Russia, as NPOs might be instrumentalised by hostile foreign powers”.

ONGs. Uma fragmentação entre as próprias organizações pode ser percebida, aprofundada com a centralização dos investimentos do setor pelo governo federal russo. Destacam-se também os apoios concedidos regionalmente com 75 de 85 unidades federativas concedendo apoio para as Organizações Não-Governamentais voltadas às causas sociais em 2016 (SKOKOVA, PAPE & KRASNOPOLSAYA, 2018).

Por fim, algumas das características chave da cultura política da população russa, como apatia, baixa eficácia política, aceitação passiva, desengajamento, falta de confiança nas instituições e busca por uma liderança forte (BRUNARSKA, 2018), ajudam a explicar a baixa taxa de resposta dos russos às medidas apresentadas neste capítulo. Mesmo com esforços feitos pelas autoridades estatais, como o controle público mencionado anteriormente, existe significativa relutância da população no que tange ao engajamento e participação em questões políticas, com cerca de 70% da população declarando não participar de atividades coletivas no geral, incluindo seminários de educação, comunidades religiosas e organizações de cunho mais social.

4 ESTUDO DE CASO: O NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY

A fim de entender melhor o impacto das ações do governo russo entre os anos de 2012 e 2018, optou-se por realizar um estudo de caso, uma vez que este método auxilia a ilustrar as linhas gerais apresentadas no capítulo anterior. Soma-se a isso a viabilização para analisar o contexto amplo e mais complexo, ou seja, a atuação das Organizações Não-Governamentais estrangeiras na Federação Russa, de forma aprofundada a partir de um caso utilizado como exemplo.

O National Endowment for Democracy foi a ONG escolhida para o estudo de caso deste capítulo. Uma vez que o NED é uma organização estadunidense e foi a primeira a ser fechada e expulsa do território russo pela Lei das Organizações Indesejáveis, de 2015, analisa-se neste capítulo diversas das suas frentes de atuação na Rússia. A escolha da organização também se deve à sua relevante atuação no âmbito doméstico russo, em especial a partir de agentes-chave que possuem afinidade com a organização. Por essa razão, faz-se uma breve explicação a respeito dos protestos de 2017, incentivados por Alexei Navalny. Ao final do capítulo aborda-se a expulsão da organização do território russo e menciona-se a forma pela qual o National Endowment for Democracy continua a atuar na Rússia.

4.1 HISTÓRIA E OBJETIVOS DO NED

O National Endowment for Democracy se define como uma fundação privada e sem fins lucrativos que tem como objetivo fortalecer as instituições democráticas por todo o mundo. A principal fonte de verba da organização é proveniente do Congresso dos Estados Unidos da América (WACHTMANN, 2015). A cada ano o NED concede doações a projetos de grupos não governamentais focados em democracia (NED, 2019). O Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos criou o National Endowment for Democracy em 1983, em um contexto de desenvolvimento de programas voltados à promoção da democracia no mundo. A ideia era de que a organização passaria a operar como elemento de diplomacia pública, fornecendo recursos a organizações das mais diversas, relativamente autônomas, a fim de auxiliar e promover a preparação de grupos voltados à disseminação da ideia de democracia como entendida pelos EUA (BANDEIRA, 2013).

A legislação de autorização do NED especifica o seu *status* não-governamental, afirmando que nada a respeito da distinção da organização deve ser interpretado de forma a torná-la uma agência ou fundação do governo estadunidense. Nenhum membro do conselho

responsável pelo National Endowment for Democracy é apontado pelo presidente dos EUA. Da mesma forma, se alguém ligado ao NED é indicado para servir o ramo executivo no governo, deve renunciar à sua associação à organização. A classificação como ONG é vista pelos próprios membros de uma forma positiva para levar a política externa estadunidense ao mundo. Sete ex-secretários de Estado dos EUA¹⁹ afirmaram, em uma carta de 1995, que a característica não-governamental do NED era mais relevante naquele momento do que no tempo de sua fundação e que assim, a organização poderia agir de forma mais livre (NED, 2019). As atividades de atores não-Estatais, já na década de 1990, mostravam-se uma forma alternativa efetiva à antiga influência direta estatal.

Sendo uma ONG, é possível prover assistência política a forças democráticas em situações repressivas ou sensíveis de outra forma. Esse tipo de apoio, quando oferecido diretamente por um Estado seria considerado uma violação da soberania nacional do Estado onde a ação aconteceria. O próprio National Endowment for Democracy afirma (2019) que com sua relação especial suas formas de auxílio, é possível prover uma resposta completa às necessidades das democracias emergentes, garantindo o apoio aos ativistas de pautas democráticas.

4.1.1 Atuação em Revoluções Coloridas anteriores

Desde de sua criação, o objetivo do NED é ser parte do programa de diplomacia pública, trabalhando de forma coordenada com o Departamento de Estado dos EUA, a Agência Central de Inteligência (CIA, em inglês) e a embaixada dos Estados Unidos no país onde se instala uma unidade da organização. Aponta-se que o National Endowment for Democracy forneceu apoio financeiro aos grupos envolvidos nas Revoluções Coloridas do início da década de 2000 e contribuiu para outras operações relacionadas à mudança de regime nos anos 2010²⁰ (BANDEIRA, 2013; SCHERER, 2015).

Assim como a USAID e a Open Society Foundations, o NED contribuiu para o financiamento de movimentos e da mídia, incentivou denúncias reais e falsas acerca de eleições, impulsionando manifestações contra os governos, utilizando ativistas que, por vezes,

¹⁹ São eles: Henry Kissinger (1973-1977), Cyrus Vance (1977-1980), Edmund Muskie (1980-1981), Alexander Haig (1981-1982), George Schultz (1982-1989), James Baker (1989-1992) e Lawrence Eagleburger (1992-1993).

²⁰ Essas revoluções são as já mencionadas Revolução Rosa, Revolução Laranja, Revolução das Tulipas. O NED também atuou na Revolução Bulldozer da Sérvia e nas tentativas de revolução no Azerbaijão e em Belarus. Na década de 2010, os movimentos relacionados à mudança de regime são os ocorridos no Oriente Médio e Norte da África (BANDEIRA, 2013; SCHERER, 2015).

eram pagos para realizar esse tipo de ação. Moniz Bandeira (2013) afirma que Washington via as Organizações Não-Governamentais como um setor de influência invisível estadunidense.

O National Endowment for Democracy afirma, em seu site, que de tempos em tempos o Congresso estadunidense “fornece doações especiais à organização para realizar iniciativas específicas em países de interesse especial, incluindo [...] Europa Oriental (para ajudar na transição democrática depois do fim da União Soviética)” (NED, 2019, tradução própria²¹). Depois do 11 de setembro de 2001, países com populações muçulmanas significativas passaram a ser foco do NED, em especial, localidades do Oriente Médio, da África e da Ásia. De acordo com Moniz Bandeira (2013, p.61),

O presidente George W. Bush escreveu, nas suas memórias, que após os atentados de 11 de setembro desenvolveu uma estratégia para proteger os Estados Unidos. Ela consistia em não fazer distinção entre terroristas e nações que os abrigavam; combater os inimigos além-mar antes que eles atacassem; confrontar as ameaças antes que elas se materializassem; e “advance liberty and hope” como alternativa para a ideologia dos inimigos de repressão e medo. Certamente essa estratégia, conhecida como Doutrina Bush, não foi elaborada depois, mas antes dos ataques terroristas, e o foi juntamente com a “freedom agenda”, segundo a qual o presidente George W. Bush pretendia apoiar os “governos democráticos inexperientes”, como na Palestina, no Líbano, na Geórgia e na Ucrânia, e encorajar dissidentes e reformistas democráticos, sob os “regimes repressivos” no Irã, na Síria, na Coreia do Norte e na Venezuela. A “freedom agenda” visava a promover a política de regime change, com George W. Bush a exercer o papel de “universal soldier”, à frente de uma equipe de super-heróis neoconservadores (neocons), tratando de modelar o comportamento de todas as nações de acordo com os interesses e a conveniência do Império.

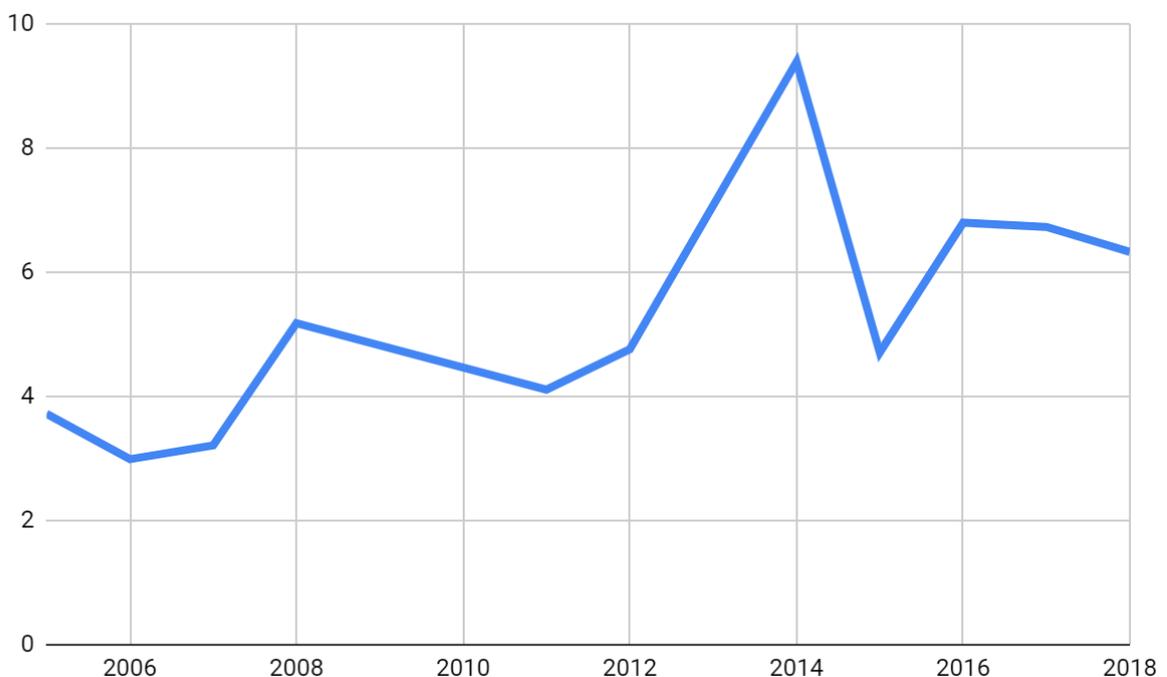
4.2 ATUAÇÃO DO NED NA RÚSSIA

Desde o seu estabelecimento no território onde hoje se localizam os países da Comunidade de Estados Independentes, antes da dissolução da União Soviética, o NED esteve associado a doações e financiamento de projetos na Eurásia, trabalhando com a rede existente de dissidentes e ativistas. De acordo com Wachtmann (2015), o National Endowment for Democracy apoiou uma gama diversa de atores na Rússia de 1985 a 2015, que inclui ativistas, educadores, trabalhadores da mídia independente, grupos de negócios e membros de outros grupos sociais.

²¹ No original, em inglês: “has provided special appropriations to the Endowment to carry out specific democratic initiatives in countries of special interest, including [...] Eastern Europe (to aid in the democratic transition following the demise of the Soviet bloc)”.

Os registros de atuação do National Endowment for Democracy na Rússia encontrados e utilizados nesta pesquisa começam em 2005. A partir dos dados obtidos no site do próprio NED em 2017 e em 2019²², foi possível construir o seguinte gráfico que mostra a evolução da quantidade de dólares investidos na Rússia desde 2005. Ressalta-se que o National Endowment for Democracy tem um orçamento para financiamento de projetos de aproximadamente 150 milhões de dólares por ano, atuando em cerca de 90 países. Em todos os anos analisados o valor destinado aos projetos na Rússia foi maior do que a média de investimentos por país, que é de 1,6 milhão de dólares.

Gráfico 1: Investimentos do National Endowment for Democracy na Rússia, em milhões de dólares (2005-2018)²³



Fonte: Elaboração própria com base em NED, 2006-2019

É possível observar no gráfico acima uma tendência ao aumento de investimento no mesmo período em que as atividades de Organizações Não Governamentais passaram a ter um controle mais direto do Estado Russo. Os principais aspectos que merecem atenção do

²² As informações utilizadas referentes aos anos de 2005 a 2016 neste trabalho foram coletadas e salvas na elaboração do meu trabalho de iniciação científica no ano de 2017. Esses relatórios não estavam mais disponíveis para consulta no site do National Endowment for Democracy quando este trabalho foi redigido. Por estarem salvas em arquivos que utilizei para pesquisas anteriores, as informações que estavam disponíveis em 2017 foram utilizadas. Os dados referentes aos anos de 2017 e 2018 foram coletados e salvos em 2019.

²³ Não foram encontrados dados a respeito do financiamento do NED para a Rússia nos anos de 2009, 2010 e 2013. Os valores expressos no gráfico a respeito desse período são linhas de preenchimento e continuidade automaticamente gerados na construção dele.

gráfico são a disparidade dos investimentos de 2014 e a continuidade do envio de financiamento a projetos mesmo depois de a organização deixar a Rússia, em 2015.

A respeito do valor enviado em 2014, chama-se atenção a ele por duas razões: sua discrepância em relação aos demais valores e pela conjuntura internacional naquele ano. Em especial, a incorporação - ou anexação, de acordo com a visão dos diversos autores a respeito da questão - da Crimeia ao território russo em 2014 foi um evento de ampla repercussão internacional. A partir desse fato, a Rússia passou a sofrer sanções econômicas de diversos países e sua economia entrou em crise (SERPA & BIANCO, 2017).

Os projetos que receberam financiamento pelo NED entre os anos de 2012 e 2018 foram analisados no orçamento detalhado da organização para a Rússia. A própria organização classifica os projetos de acordo com os diferentes eixos de atuação. Tendo em vista essa categorização, foram construídos dois quadros, que indicam a quantidade de projetos financiados a cada ano e o montante de dinheiro recebido por área entre 2012 e 2018²⁴, respectivamente.

²⁴ O ano de 2013 não foi incluído nos quadros pela falta de dados disponíveis a respeito daquele ano.

Quadro 5: Quantidade de projetos financiados por área (2012-2018)

	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Cumprimento da Lei	0	6	3	3	2	5
Desenvolvimento de Economia de Mercado	0	1	1	1	0	0
Direitos Humanos	25	42	24	35	34	29
Educação Cívica	6	4	3	8	7	9
Engajamento dos cidadãos	19	7	0	0	0	0
Fortalecimento de ONG	5	10	8	13	8	5
Ideias e Valores Democráticos	4	3	4	8	6	4
Liberdade de Associação	0	2	0	0	1	0
Liberdade de Informação	15	18	31	33	33	36
Prestação de Contas e Governança	7	5	2	5	3	5
Processos Políticos	0	4	1	2	2	1
Quantidade total de projetos	81	102	77	108	96	94

Fonte: Elaboração própria, com base em NED, 2013-2019.

Quadro 6: Montante recebido por área de projeto, em dólares (2012-2018)

	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Cumprimento da Lei	0	319.302	167,253	94.406	80.550	229.079
Desenvolvimento de Economia de Mercado	0	259.889	152.034	245.375	0	0
Direitos Humanos	1.226.327	2.224.850	1.439.128	2.397.164	2.704.416	2.346.600
Educação Cívica	283.095	146.537	236.932	430.094	336.438	448.629
Engajamento dos Cidadãos	1.961.940	331.904	0	0	0	0
Fortalecimento de ONG	199.905	862.122	453.019	904.993	1.285.161	438.595
Ideias e Valores Democráticos	281.081	494.910	261.549	417.589	237.245	252.350
Liberdade de Associação	0	720.000	0	0	60.383	0
Liberdade de Informação	697.842	973.052	1.760.876	1.784.776	2.233.183	2.309.094
Prestação de Contas e Governança	259.444	1.265.164	95.827	306.606	144.408	294.897
Processos Políticos	0	1.800.000	150.000	226.700	204.680	109.110

Fonte: Elaboração própria com base em NED, 2013-2019.

Apesar de poucas áreas mostrarem uma tendência constante nos dados apresentados acima, alguns aspectos analisados devem ser destacados. Em primeiro lugar, não foi possível estabelecer uma conexão direta entre a quantidade de projetos financiados e o montante associado. As variações do número de projetos e valor recebido a cada ano seguem uma tendência crescente apenas na área de Liberdade de Informação. Outra percepção relevante é que esta é uma das áreas mais significativas tanto em quantidade de projetos quanto em verba recebida em quase todos os anos vistos.

Como mencionado anteriormente, 2014 foi o ano em que o montante enviado do National Endowment for Democracy a projetos da Rússia foi o mais elevado. Nesse ano, três áreas de projetos devem receber destaque por receberem quantias bastante superiores e

desproporcionais em relação a outros anos: Liberdade de Associação, Prestação de Contas e Governança e Processos Políticos. Analisando os projetos contemplados de 2014 nessas áreas, destacam-se as diversas menções à busca por transparência, punir a corrupção e aumentar a participação da população local na política através de um aumento da competitividade entre partidos e candidatos. Além disso, tanto na área de Liberdade de Associação quanto em Processos Políticos, foram realizados treinamento de cidadãos para poderem responder a questões de interesse (NED, 2015).

Dentre outros pontos observados nos quadros, salienta-se que os montantes destinados às iniciativas relacionadas à área dos Direitos Humanos tiveram uma tendência de aumento perceptível ao longo dos anos. A quantidade de projetos da área, apesar de ter tido seu apogeu em 2014, continua expressiva e os valores repassados parecem estar concentrados em um número mais reduzido de ações. Um aspecto interessante é a alta menção a projetos voltados para presos políticos nos orçamentos do NED, cujos direitos humanos teriam sido violados em esfera regional e mundial.

A respeito das ONGs e do National Endowment for Democracy, percebe-se que projetos diretamente voltados ao fortalecimento e atuação desses organismos não eram colocados como prioridade. Porém, tendo em vista que os projetos para os quais a verba oriunda do NED foi encaminhada são de Organizações Não-Governamentais, é possível afirmar que esse tipo de colaboração se dá também no sentido de formalização da estrutura organizacional de cooperação entre esses atores. O ano com a maior quantidade de projetos voltadas ao Fortalecimento de ONGs foi 2016, o ano seguinte à expulsão do National Endowment for Democracy da Rússia. No ano seguinte, mesmo com uma redução de quase 40% na quantidade de projetos da área, o valor investido aumentou em aproximadamente 40%.

Chama-se atenção que, na maior parte dos projetos relacionados ao Fortalecimento de ONGs do período analisado, especifica-se a execução de treinamentos para as lideranças das organizações. Uma das características de revoluções coloridas realizadas em outros países foi especificamente essa: o treinamento de lideranças de grupos nacionais, especialmente de jovens, a fim de enfrentar a administração local e promover uma mudança de regime (BANDEIRA, 2013). Esse fator é bastante relevante ao levarmos em conta as possíveis motivações do governo russo na adoção de medidas mais restritivas e aumentar o controle em relação às Organizações Não-Governamentais.

Possivelmente, o caso mais conhecido de financiamento do National Endowment for Democracy relaciona-se a uma das organizações ligadas ao político russo Alexei Navalny, ex-

candidato à prefeitura da cidade de Moscou, que também tentou participar da corrida presidencial de 2018. Navalny é um ativista pela democracia aos moldes ocidentais na Rússia e entre 2012 e 2018 esteve vinculado ao Partido do Progresso da Rússia. Líder de diversos protestos anticorrupção acontecidos no período analisado neste trabalho, Navalny foi preso diversas vezes nos últimos anos, denunciou um suposto esquema de corrupção envolvendo o atual primeiro ministro russo, Dmitri Medvedev (NAVALNY, 2017) e tentou concorrer à presidência nas eleições de 2018, mas foi impedido por uma condenação ligada à corrupção (BBC, 2017).

Em março de 2017, Navalny divulgou um vídeo feito por sua organização Fundo Anticorrupção (FBK²⁵, na sigla em russo), afirmando que Dmitri Medvedev estava envolvido em um grande esquema de corrupção. No vídeo, é declarado que o ex-presidente russo recebera de presente algumas propriedades de grandes empresas. Essas propriedades ficaram registradas no nome de fundações gerenciadas por pessoas próximas a ele, que visitaria as propriedades com alguma frequência, de acordo com fotos publicadas pelo próprio Medvedev em suas redes sociais (NAVALNY, 2017). As denúncias deram início a protestos anticorrupção, que aconteceram de forma recorrente em 2017 e levaram a diversas prisões de ativistas, inclusive do próprio Alexei Navalny (WALKER & LUHN, 2017). A eclosão dos protestos, similares aos que aconteceram quando Vladimir Putin foi eleito para o seu terceiro mandato, encontrou uma resposta organizada da administração russa, que realizou prisões em massa nos protestos ilegais, ou seja, aqueles que não haviam recebido a autorização das autoridades para acontecer na data e local onde foram efetuados.

Observando a seguinte pesquisa de opinião, percebe-se que entre março e junho de 2017, período em que houve a divulgação do vídeo com a denúncia do suposto esquema de corrupção envolvendo o ex-presidente russo Dmitri Medvedev e a ocorrência dos protestos anticorrupção, a percepção da população russa a respeito dos interesses de Navalny indicaram um pequeno aumento na ideia de que a motivação para suas ações estava ligada ao interesse do Ocidente ou de alguns grupos de liderança na Rússia. A porcentagem dos que acreditavam que as motivações para as investigações se ligavam ao interesse nacional se manteve igual, enquanto aqueles que afirmavam que ele estava apenas liderando sua campanha e a parte da população que não sabia responder diminuiram.

²⁵ O FBK entrou para a lista de agentes estrangeiros em 2019.

Quadro 7 - Respostas à pergunta “O que você acha, pelos interesses de quem principalmente Alexei Navalny está publicando suas investigações sobre corrupção no gerenciamento do país? ”

	março de 2017	junho de 2017
Ele age pelo interesse do Ocidente	28	30
Ele lidera sua campanha	31	28
Ele age pelo interesse de alguns grupos na liderança do país	17	21
Ele age pelo interesse da Rússia	12	12
É difícil dizer	12	10

Fonte: LEVADA, 2017, tradução própria

Algumas mídias ocidentais apresentaram Navalny como o único candidato com chances de estabelecer uma oposição significativa ou de vencer o então presidente Vladimir Putin nas eleições de março de 2018 (BBC, 2017). Porém, essa ideia é diferente do que se observa a partir de pesquisas de opinião do Instituto Levada a respeito do candidato e das intenções de votos, em que as intenções de voto para o ativista estavam entre 1% e 2% apenas enquanto 60% dos eleitores aptos que declararam seu voto afirmaram que votariam Putin. A porcentagem de votos declarados a qualquer outro candidato também era menor do que 10% (LEVADA, 2017).

4.3 EXPULSÃO DO NED DA RÚSSIA

Em julho de 2015, menos de dois meses depois de a Lei das Organizações Indesejáveis ter sido decretada, o National Endowment for Democracy foi classificado pelo Procurador Geral da Federação Russa, Vladimir Malinovski, como uma organização indesejável e sua expulsão do país foi definida. Na nota disponibilizada no site da Procuradoria Geral da Federação Russa, afirma-se que

A decisão é baseada em uma análise das atividades do Fundo. Usando as capacidades controladas pelas organizações comerciais e sem fins lucrativos russas, o National Endowment for Democracy, em particular, participou no reconhecimento dos resultados ilegítimos das campanhas eleitorais, na

organização de ações políticas para influenciar as decisões tomadas pelas autoridades e desacreditar o serviço nas Forças Armadas da Rússia.

Para esse fim, em 2013-2014, o Fundo prestou assistência financeira a instituições comerciais e sem fins lucrativos russas no valor de cerca de 5,2 milhões de dólares.

Dado o foco geral do Fundo, o Ministério Público concluiu que ele representa uma ameaça para as fundações do sistema constitucional da Federação Russa, a capacidade de defesa e a segurança do estado.

O reconhecimento da atividade indesejável da organização implica uma recusa em realizar operações com dinheiro ou outras propriedades, uma proibição da criação de unidades estruturais da organização na Federação Russa e outras consequências. (RÚSSIA, 2015, s/p, tradução própria²⁶)

Dado o contexto relacionado à crise da Ucrânia e à incorporação da Crimeia na época, declarações de mídias russas, como a de que o National Endowment for Democracy investira 14 milhões de dólares para gerar protestos na Ucrânia, auxiliaram a difundir a imagem da organização como nociva à Rússia e como um elemento de influência externa ocidental (RIA NOVOSTI, 2015).

Tanto o NED quanto outras das primeiras organizações expulsas da Rússia, como o National Democratic Institute, o International Republican Institute e o George Soros' Open Society Institute são descritos como a origem das principais fontes de financiamento da oposição ao governo. De acordo com Moniz Bandeira (2013), o dinheiro estrangeiro recebido na Rússia tinha como principal propósito minar o governo, destruindo o sistema de dentro da Rússia. Desde 1991, os Estados Unidos forneceram mais de cinco bilhões de dólares a mais de 260 mil grupos da sociedade civil russa, de acordo com os dados oficiais do país (CLOVER, 2012).

Ao contrário do que era esperado pelo governo russo, a atuação do National Endowment for Democracy em seu território não foi encerrada com a expulsão da organização do seu território. Como foi possível observar nos quadros 5 e 6, o NED continua a financiar organizações e projetos, violando a legislação do país. De acordo com Gill (2017), os esforços do National Endowment for Democracy e da Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional persistem para conter os esforços de influência

²⁶ No original, em russo: “Принятое решение основано на анализе деятельности Фонда.

Используя возможности подконтрольных российских коммерческих и некоммерческих организаций, Национальный фонд в поддержку демократии, в частности участвовал в работе по признанию нелегитимными итогов выборных кампаний, организации политических акций с целью влияния на принимаемые органами власти решения, дискредитации службы в Вооруженных Силах России.

В этих целях в 2013-2014 годах Фонд предоставил российским коммерческим и некоммерческим структурам финансовую помощь на сумму около 5,2 млн. долларов США.

Учитывая общую направленность деятельности Фонда, прокуратурой сделан вывод о том, что она представляет угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства.

Признание нежелательной деятельности организации влечет отказ в проведении операций с денежными средствами, иным имуществом, запрет на создание на территории Российской Федерации структурных подразделений организации, иные последствия”.

rusa na Eurásia. Essa afirmação é corroborada pela afirmação de Carl Gershman, presidente da ONG, ao afirmar em 2016 que um dos cinco principais focos do NED incluía fazer uma frente ofensiva à Rússia e outros regimes autoritários.

A partir do que foi exposto ao longo deste capítulo, com o histórico do National Endowment for Democracy e suas ações na Rússia, as especificações sobre a tentativa de estabelecimento de influência por Navalny e a manutenção de atividades da ONG mesmo após a expulsão do território russo, é possível compreender de forma mais abrangente possíveis motivações do governo russo para a adoção de medidas regulatórias para Organizações Não-Governamentais. A atividade do NED no território russo apresentou-se de forma similar à sua presença em outros Estados que pertenciam à União Soviética. Menciona-se em especial a Geórgia e a Ucrânia. Nesta, destaca-se o papel do NED tanto durante a Revolução Laranja (SCHERER, 2015), quanto na Crise da Crimeia (LUHN, 2015). Dada a proximidade geográfica, histórica e cultural entre esses Estados, percebe-se a reatividade das ações do governo russo e preocupação com a situação das ONGs estrangeiras em seu território.

5 CONCLUSÃO

A partir do que foi exposto anteriormente, é possível avaliar se os objetivos estabelecidos foram alcançados ao longo do desenvolvimento deste trabalho. O objetivo geral estabelecido foi entender e explicar as medidas adotadas pelo governo russo entre os anos de 2012 e 2018 que alteraram as atividades das Organizações Não-Governamentais (ONGs) na Rússia. Como objetivos específicos, temos: i) perceber de que forma se deu a atuação de ONGs em Revoluções Coloridas em países da ex-União Soviética; ii) entender a relação entre a soberania russa e as ONGs estrangeiras em seu território, iii) apreender de que forma a atuação desse tipo de ator não-estatal pode ter sido constrangida; e iv) compreender como ONGs relacionadas a processos de mudança de regime anteriores, como o National Endowment for Democracy foram afetados pelo novo tipo de regulamentação.

Considera-se que os objetivos propostos foram alcançados. A partir da análise da atuação de ONGs em revoluções coloridas de países da ex-União Soviética no primeiro capítulo do desenvolvimento do trabalho, foi possível perceber a influência que esse tipo de ator não-Estatal pode ter na construção e replicação de um modelo de contestação e mudança de regime. Uma vez que a Federação Russa, apesar de compartilhar diversas características e valores com esses Estados, tem uma característica bastante singular de centralidade de poder. O relativo atraso russo em voltar-se ao tradicionalismo, especialmente no que diz respeito à religiosidade e ao nacionalismo étnico contribuíram significativamente para reafirmar a busca por uma liderança forte no país.

Dessa forma, a relação entre a soberania russa e as ONGs estrangeiras atuantes em seu território, levando em consideração o tipo de ação exercido por essas organizações, pode ser compreendida de duas formas e permeia os três capítulos do desenvolvimento do trabalho. Para assuntos voltados mais à questão social e à prestação de serviços, entende-se que a relação entre o Estado Russo e as ONGs é bastante amigável, com estes atores recebendo incentivos para sua atuação no território durante o período analisado, como possibilidades de financiamento. No que tange a Organizações Não-Governamentais com foco mais expressivo na ação política, percebe-se uma hostilidade e acirramento das relações. Em especial, essa ação caracterizada acima é percebida em ONGs que estiveram envolvidas com processos de Revolução Colorida em locais que pertenceram à URSS, como Geórgia, Quirguistão e Ucrânia.

A partir disso, percebe-se, no segundo capítulo do desenvolvimento deste trabalho, que as ideias da população russa e as associações feitas às ONGs, especialmente depois da Lei

dos Agentes Estrangeiros, de 2012, foi constrangida. A associação de agentes estrangeiros à espionagem e a um sentimento antinacionalista pode ser percebido desde os tempos soviéticos. A visão dos russos a respeito das ONGs estrangeiras que recebem financiamento do exterior e receberam essa denominação foi impactada pela lei. Mesmo com pouco tempo transcorrido a partir do sancionamento da lei, o que foi verificado através de pesquisas de opinião do Instituto Levada foi uma tendência dos russos em acreditar mais que a luta contra a influência das organizações é justificada.

O último dos objetivos específicos estabelecidos, compreender como ONGs relacionadas a processos de mudança de regime anteriores foram afetados pelo novo tipo de regulamentação, foi alcançado através do estudo de caso do National Endowment for Democracy, realizado no terceiro e último capítulo do desenvolvimento. Uma vez que o governo russo expulsou, com respaldo da Lei das Organizações Indesejáveis de 2015, algumas das principais ONGs relacionadas a processos de mudança de regime em Estados ex-soviéticos, pode-se indicar uma preocupação com a atuação delas no seu território. Tendo em vista o apoio financeiro concedido à execução de projetos, exposto no capítulo anterior, percebe-se que a Rússia é vista de forma prioritária pelo próprio NED, uma vez que o valor investido por ano no país foi maior em todos os anos do que a média de investimentos por país pela organização.

Beneficiado pelo *status* não-governamental, apesar de receber grande parte da sua verba do Congresso dos Estados Unidos, o National Endowment for Democracy tem uma atuação bastante próxima ao conceito de ONGCG. Desde sua criação, o NED tem sua atividade voltada à política, ao treinamento de lideranças jovens e à disseminação de valores democráticos ocidentais. Esse tipo de comportamento pode ser identificado ao observar-se sua atuação nos Estados da ex-URSS. Abordou-se, também no terceiro capítulo do desenvolvimento, a atuação de Alexei Navalny, político e opositor do regime putinista, que foi acusado de receber financiamento de ONGs estrangeiras, como o NED.

O ativista, que foi candidato à prefeitura de Moscou e tentou se candidatar nas eleições presidenciais de 2018, expôs um suposto esquema de corrupção envolvendo o primeiro-ministro russo Dmitri Medvedev. Essa prática de denúncia a corrupção, que também ocorreu em outros países e chegou a gerar protestos contestatórios e diversas prisões. Porém, observa-se que o alcance desses movimentos não foi tão abrangente e que a maior parte da população viu esse tipo de movimento como resultado do interesse de grupos específicos. Ou seja, para os russos, os protestos e a motivação de Navalny não teriam como finalidade os interesses da própria Rússia. A partir do exposto, é possível afirmar que a regulamentação a respeito das

Organizações Não-Governamentais, estabelecida pelo governo russo, diminuiu o alcance e a capacidade de projeção desses atores não-Estatais. A maior desconfiança da população, somada a um momento de exacerbação do sentimento nacionalista com a crise da Ucrânia e a reincorporação da Crimeia ao território russo, fez com que atores estrangeiros fossem vistos como intrusos.

Apesar da atuação dessas ONGs desrespeitar os conceitos vestfalianos de autonomia e territorialidade, uma vez que mesmo após a proibição e expulsão, organizações como o NED continuam atuando e financiando projetos no país, parece improvável que movimentos contestatórios surjam na Rússia a partir da ação de Organizações Não-Governamentais. Mesmo em situações chave, com grande pressão sobre o governo, como ao longo dos movimentos de contestação das eleições legislativas de 2011 e presidenciais de 2012 ou durante a crise da Ucrânia de 2014, a administração russa, especialmente sob a liderança de Vladimir Putin, elaborou respostas rápidas e diretas. As duas leis a respeito de ONGs abordadas ao longo deste trabalho tiveram seu sancionamento e aplicação determinados pouco depois desses dois fatos citados anteriormente.

Tendo em vista os dois conceitos utilizados da escola construtivista que permearam a concepção deste trabalho, mudanças sociais e custos internacionais, foi possível estabelecer uma hierarquização deles a respeito da situação russa e das ONGs no período analisado. Como os processos de Revoluções Coloridas abordados neste trabalho tiveram forte relação com movimentos contestatórios e perda de confiança dos governos nacionais frente a seus cidadãos, a ideia de mudanças sociais mostra-se presente nesses locais. Os custos internacionais nesses casos estão mais ligados à forma com que os governos lidaram com os movimentos contestatórios e a possíveis constrangimentos internacionais.

No caso russo, observa-se que as mudanças sociais ocorridas não foram tão significativas a ponto de alcançar contundência nas contestações eleitorais e na incorporação da Crimeia ao território russo. Em ambas as situações, foi observado que outros Estados, especialmente ocidentais, juntaram-se ao debate acerca dessas questões. Na crise da Ucrânia, a situação foi a mais crítica para a Rússia, uma vez que foi necessário lidar com sanções econômicas e com o início de uma nova crise econômica, fator ligado ao início e ao crescimento de instabilidades em diversos Estados. Apesar das fortes pressões internacionais, como as mudanças sociais não ocorreram na mesma medida, nenhum processo de mudança de regime ou contestação contundente da autoridade russa foi possível.

Dessa forma, conclui-se que as regulamentações a respeito das Organizações Não-Governamentais estabelecidas pela Rússia entre os anos de 2012 e 2018 tiveram como

objetivo manter o controle do Estado sobre o seu território e preservar a sua autonomia frente ao Sistema Internacional. Tendo em vista uma das características basilares da cultura política russa, de buscar lideranças fortes, que mantenham o controle sobre um Estado forte e voltado à manutenção dos interesses da maioria, as leis promulgadas são vistas como uma ferramenta de soberania.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A Desordem Mundial: o espectro da total dominação**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2016
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A Segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.
- BOGATYKH, Maksim. USA still tries to destroy Russia from within, through NGOs. **Pravda**, 2012. Disponível em: http://www.pravdareport.com/russia/122827-usa_russia_ngo/, acesso em 27 set. 2019.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>, acesso em 31 out. 2019.
- BRUNARSKA, Zuzanna. Understanding sociopolitical engagement of Society in Russia: A view from Yaroslavl oblast and Tatarstan. **Problems of Post-Communism**, v. 65, n. 5, p. 315-326, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10758216.2017.1291309>, acesso em 27 set. 2019.
- CLOVER, Charles. Kremlin moves against foreign-backed NGOs. **Financial Times**, 13 jul. 2012. Disponível em: <https://www.ft.com/content/9b2c1ff0-cb60-11e1-b896-00144feabdc0>, acesso em 26 out. 2019.
- CUMMINGS, Sally N.; RYABKOV, Maxim. Situating the ‘tulip revolution’. **Central Asian Survey**, v. 27, n. 3-4, p. 241-252, 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02634930802535847>, acesso em 04 set. 2019.
- DUBROVSKY, Dmitry. Foreign Agents and Undesirable Organizations. **IWM Post**, n. 116, p. 21-22, 2015. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/40679361/IWMpost_116_Dubovsky.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DForeign_Agents_and_Undesirable_Organizat.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190928%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190928T185239Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=a758022a16bc7240b653a5657c759d9c7263e0a2ec5bffe94dcfe3667509e6. Acesso em 27 set. 2019.
- DUFALLA, Jacqueline. Non-Governmental Organizations in Russia: Adapting for Success. **Vestnik. The Journal of Russian and Asian Studies**, n. 15, 2014. Disponível em https://www.academia.edu/14388330/Non-governmental_Organizations_in_Russia_Adapting_for_Success, acesso em 19 set. 2019.

FAIRBANKS, Charles H. Revolution reconsidered. **Journal of Democracy**, v. 18, n. 1, p. 42-57, 2007. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2012/04/Fairbanks-18-1.pdf>, acesso em 12 set. 2019.

GILL, Timothy M. Putin is waiting to see whether Trump will fund pro-democracy programs. Monkey Cage, **Washington Post**, 20 mar. 2017. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/03/20/putin-is-waiting-to-see-whether-trump-will-fund-pro-democracy-programs/>, acesso em 25 out. 2019.

HALLIDAY, Fred. The romance of non-state actors. In: **Non-state actors in world politics**. Palgrave Macmillan, London, 2001. p. 21-37.

HAMLETT, John C. The Constitutionality of Russia's Undesirable NGO Law. **UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs**, v. 21, p. 246, 2017. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/jilfa21&div=16&g_sent=1&casa_token=2XcbvwP2KqoAAAAA:Dn8PzqS5w72TYvJlh576iZkuI5ExyeP3ssGMMmfLtdUX-t8FEjxV4ONy95IgtD2wMKEdzbtCLQ&collection=journals, acesso em 28 set. 2019.

KENNAN, George F. A Fateful Error. **New York Times**, v. 5, n. 02, p. 1997, 1997. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html>, acesso em 12 set. 2019.

KRASNER, Stephen D. Compromising westphalia. **International security**, v. 20, n. 3, p. 115-151, 1995. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/2539141.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents, acesso em 01 jul. 2019.

KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas: A abordagem adaptativa indireta com vistas à troca de regime**. Moscou: Universidade Russa da Amizade dos Povos, 2015.

KUZIO, Taras. Nationalism, identity and civil society in Ukraine: Understanding the Orange Revolution. **Communist and Post-Communist Studies**, v. 43, n. 3, p. 285-296, 2010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0967067X10000401>, acesso em 03 jun. 2019.

LEVADA CENTER. **“Foreign Agents”**. 2015. Disponível em: <https://www.levada.ru/en/2015/12/17/foreign-agents/>, acesso em 10 out. 2019.

LEVADA CENTER. **Выборы Президента**. 2017a. Disponível em: <https://www.levada.ru/2017/09/20/16660/>, acesso em 26 out. 2019.

LEVADA CENTER. **Закон <<О Некоммерческих Организациях>>**. 2017b. Disponível em: <https://www.levada.ru/2017/02/07/zakon-o-nekommercheskih-organizatsiyah/>, acesso em 02 out. 2019.

LEVADA CENTER. **Как понимать слово "Иностраный Агент" - Комментарий Т. Ворожейкиной**. 2012. Disponível em: <https://www.levada.ru/2012/10/22/kak-ponimat-slovo-inostrannyj-agent-kommentarij-t-vorozhejkinoj/>, acesso em 02 out. 2019.

LEVADA CENTER. **Протесты и Навальный**. 2017с. Disponível em: <https://www.levada.ru/2017/07/17/protesty-i-navalnyj/>, acesso em 26 out. 2019.

LUHN, Alec. National Endowment for Democracy is first ‘undesirable’ NGO banned in Russia. **The Guardian**, Moscou, 28 jul. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/28/national-endowment-for-democracy-banned-russia>, acesso em 20 out. 2019.

MACHALEK, Katherin. **Factsheet: Russia’s NGO Laws**. Freedom House, 2015.

MONAGHAN, Andrew. **Power in modern Russia: Strategy and mobilisation**. Oxford University Press, 2017.

NAVALNY, Alexei. **Он вам не Димон**. 49 min. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qrwlk7_GF9g&vl=en, acesso em 27 out. 2019.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **About the National Endowment for Democracy**. 2019. Disponível em: <https://www.ned.org/about/>, acesso em 11 out. 2019.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **History**. [2019?]. Disponível em: <https://www.ned.org/about/history/>, acesso em 11 out. 2019.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **Russia**. 2006. Disponível em: <http://www.ned.org/region/eurasia/russia-2005/>, acesso em 05 jun. 2017.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **Russia**. 2007. Disponível em: <http://www.ned.org/region/eurasia/russia-2006/>, acesso em 05 jun. 2017.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **Russia**. 2008. Disponível em: <http://www.ned.org/region/eurasia/russia-2007/>, acesso em 05 jun. 2017.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **Russia**. 2009. Disponível em: <http://www.ned.org/region/eurasia/russia-2008/>, acesso em 05 jun. 2017.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **Russia**. 2012. Disponível em: <http://www.ned.org/region/eurasia/russia-2011/>, acesso em 05 jun. 2017.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **Russia**. 2013. Disponível em: <http://www.ned.org/region/eurasia/russia-2012/>, acesso em 05 jun. 2017.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **Russia**. 2015. Disponível em: <http://www.ned.org/region/eurasia/russia-2014/>, acesso em 05 jun. 2017.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **Russia**. 2016. Disponível em: <http://www.ned.org/region/eurasia/russia-2015/>, acesso em 05 jun. 2017.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **Russia**. 2017. Disponível em: <http://www.ned.org/region/eurasia/russia-2016/>, acesso em 05 jun. 2017.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **Russia**. 2018. Disponível em: <https://www.ned.org/region/eurasia/russia-2017/>, acesso em 27 fev. 2018.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. NED. **Russia**. 2019. Disponível em: <https://www.ned.org/region/eurasia/russia/>, acesso em 07 out. 2019.

OWEN, Catherine. The Struggle for Meaning of Obshchestvennyi Kontrol'in Contemporary Russia: Civic Participation between Resistance and Compliance after the 2011–2012 Elections. **Europe-Asia Studies**, v. 69, n. 3, p. 379-400, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2017.1301882>, acesso em 09 jun. 2019.

PAIN, Emil. The political regime in Russia in the 2000s: Special features, inherited and acquired. **Russian Politics & Law**, v. 49, n. 3, p. 7-28, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/RUP1061-1940490301>, acesso em 04 set. 2019.

PEW RESEARCH CENTER. **Russians Back Protests, Political Freedoms: And Putin, Too**. 2012. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2012/05/23/russians-back-protests-political-freedoms-and-putin-too/>, acesso em 09 out. 2019.

PUTIN, Vladimir Vladimirovich. **Владимир Путин об оппозиции**. Discurso. 21 nov. 2007. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=T0ixYS60uxs&feature=related>, acesso em 11 set. 2019.

RÚSSIA. **Russian National Security Strategy**. 2015a. Disponível em: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>, acesso em 23 out. 2019.

RÚSSIA. **Федеральный закон от 13.07.2012 “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента”**. 2012. Disponível em: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/, acesso em 19 set. 2019.

RÚSSIA. **Федеральный закон от 23.05.2015 “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”**. 2015b. Disponível em: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179979/, acesso em 19 set. 2019.

RÚSSIA. Ministério da Justiça da Federação Russa. **Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации**. 2019. Disponível em: <https://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>, acesso em 27 set. 2019.

RÚSSIA. Ministério das Relações Exteriores da Federação Russa. **Foreign Policy Concept of the Russian Federation**. 2016. Disponível em: https://missiontonato.mid.ru/web/nato-en/documents/-/asset_publisher/wzzhDmXD4DYq/content/foreign-policy-concept-of-the-russian-federation-approved-by-president-of-the-russian-federation-vladimir-putin-on-november-30-2016-?inheritRedirect=false, acesso em 23 set. 2019.

RÚSSIA. Procuradoria Geral da Federação Russa. **Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Владимир Малиновский подписал решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной неправительственной организации «Национальный фонд в поддержку демократии»**. 2015. Disponível em: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-832994/>, acesso em 24 out. 2019.

RUSSIAN presidential election: Alexei Navalny barred from competing. BBC, 25 dez. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-42479909>, acesso em 26 out. 2019.

SAKWA, Richard. Questioning control and contestation in late Putinite Russia. **Europe-Asia Studies**, v. 67, n. 2, p. 192-208, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09668136.2014.1002680?journalCode=ceas20>, acesso em 08 jun. 2019.

SANTOS, Roberta Preussler dos. **A Cultura Política de Países Emergentes: um estudo comparado de Brasil, China e Rússia**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

SCHERER, Caroline. **Revoluções Coloridas na Sérvia, Geórgia, Azerbaijão e Bielorrússia (2000-2006): promoção à democracia ou mudança de regime?**. 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/140511>, acesso em: 05 ago. 2019.

SERPA, Rafaela P.; BIANCO, Matheus I. Rússia e as Crises na Ucrânia e Turquia. **Relações Internacionais para Educadores (RIPE)**, v. 4, p. 94-116, 2017. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ripe/wp-content/uploads/2016/03/livro.pdf>, acesso em 09 out. 2019.

SIMONS, Greg. The Role of Russian NGOs in New Public Diplomacy. **Journal of Political Marketing**, v. 17, n. 2, p. 137-160, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15377857.2018.1447755>, acesso em 03 out. 2019.

SOLOVEV, Andrei. NED, просто NED. США вложили в "печеньки" на Майдане почти \$14 млн. **RIA Novosti**, 15 jul. 2015. Disponível em: <https://radiosputnik.ria.ru/20150715/1129708824.html>, acesso em 25 jul. 2019.

SKOKOVA, Yulia; PAPE, Ulla; KRASNOPOLSKAYA, Irina. The non-profit sector in today's Russia: Between confrontation and co-optation. **Europe-Asia Studies**, v. 70, n. 4, p. 531-563, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2018.1447089&sa=D&ust=1570581970641000&usg=AFQjCNE7aVJJQcO4lvTUuONXuZQZX5X0XQ>, acesso em 04 out. 2019.

TYSIACHNIOUK, Maria; TULAEVA, Svetlana; HENRY, Laura A. Civil Society under the Law 'On Foreign Agents': NGO Strategies and Network Transformation. **Europe-Asia Studies**, v. 70, n. 4, p. 615-637, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2018.1463512>, acesso em 07 out. 2019.

UNITED NATIONS. CIVIL SOCIETY UNIT. **About us.** 2019. Disponível em: <https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>, acesso em 31 out. 2019.

VAN DER ZWAN, Jim Marty. **Relationship status: it is complicated:** The interaction between transnational American NGOs operating in Russia and the US government during the Reset Policy 2009-2014. 2015. Disponível em: <https://theses.uhn.nl/handle/123456789/1938>, acesso em 11 jun. 2019.

WACHTMANN, Jenna Lee. **Democracy aid in post-communist Russia: case studies of the Ford Foundation, the CS Mott Foundation, and the National Endowment for Democracy.** 2015. Tese de Doutorado. Disponível em: https://scholarworks.iupui.edu/bitstream/handle/1805/7927/Wachtmann_Democracy%20Aid%20Thesis_Deposit.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acesso em 26 out. 2019.

WALKER, Shaun; LUHN, Alec. Opposition leader Alexei Navalny detained amid protests across Russia. **The Guardian**, Moscou, 27 mar. 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/26/opposition-leader-alexei-navalny-arrested-amid-protests-across-russia>, acesso em 26 out. 2019.

WARDEN, John A. The enemy as a system. **Airpower journal**, v. 9, n. 1, p. 40-55, 1995. Disponível em: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ/journals/Volume-09_Issue-1-Se/1995_Vol9_No1.pdf p.48, acesso em 05 set. 2019.

WAY, Lucan. The real causes of the color revolutions. **Journal of Democracy**, v. 19, n. 3, p. 55-69, 2008. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/241799/summary>, acesso em: 04 set. 2019.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WENDT, Alexander. Collective identity formation and the international state. **American Political Science Review**, v. 88, n. 2, p. 384-396, 1994.

WILSON, Jeanne L. The legacy of the color revolutions for Russian politics and foreign policy. **Problems of post-communism**, v. 57, n. 2, p. 21-36, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/PPC1075-8216570202>, acesso em 01 jul. 2019.