

ANÁLISES DE CONJUNTURA

A Guerra na Ucrânia: significados e perspectivas

Consequências políticas, estratégicas e econômicas

Felipe Loureiro



A invasão da Rússia à Ucrânia iniciada em 24 de fevereiro de 2022 representará um divisor de águas na história das relações internacionais do século XXI. Em que pese o fato de conflitos no continente europeu não terem sido novidade no pós-Guerra Fria – vide os casos da desintegração da Iugoslávia (1992-1995), da guerra em Kosovo em 1999 e das invasões russas à Geórgia em 2008 e à própria Ucrânia em 2014 (Península da Crimeia e região de Donbass) –, o conflito em curso tem natureza distinta e, logo, implicações também distintas para a segurança internacional.

Trata-se não apenas de uma guerra de dimensões maiores em termos de mobilização militar e de implicações humanitárias em se tratando de refugiados, relativamente ao tempo decorrido de conflito até então. Na realidade, dada a centralidade geopolítica da Ucrânia para a Rússia e para a OTAN, bem como a possibilidade de um transbordamento das hostilidades – no presente ou em futuro próximo – para outras regiões do continente europeu, especialmente para membros da aliança militar norte-americana, a guerra na Ucrânia constitui-se potencialmente como um dos casos raros daquilo que William Sewell Jr. denominou de “eventos estruturais” (2006, cap. 8), ou seja, eventos que têm poder de transformar estruturas de longo prazo no sistema internacional, funcionando como gatilhos para mudanças latentes.

Neste texto buscarei analisar o que me parecem ser os mais prováveis caminhos e cenários sobre o desenrolar do conflito na Ucrânia, bem como discutir a evolução do quadro de segurança europeia e segurança global em contexto pós-invasão russa. Parto do pressuposto de que qualquer análise sobre a guerra entre Kiev e Moscou precisa levar em conta não apenas as várias camadas temporais que constituem as raízes das divergências entre ambos os países, mas também considerar a variedade de atores (dos Estados pós-soviéticos à União Europeia e aos Estados Unidos) e de diferentes níveis

de análise (local, nacional, internacional, transnacional) envolvidos na forma pela qual o conflito vêm se desenrolando e em suas consequências para a ordem internacional.

As raízes imediatas da guerra entre Rússia e Ucrânia datam do final da Guerra Fria, tornando-se evidentes a partir do momento em que Kiev ficou independente da antiga União Soviética, em dezembro de 1991. Desde então, duas perspectivas vêm se chocando. Por parte da Rússia, impulsionada pelo luto da perda de uma realidade geopolítica consolidada ao longo do século XX, assumiu-se como natural a necessidade de restauração de uma Ucrânia subordinada econômica e militarmente a Moscou. Da parte da Ucrânia, entendeu-se a independência de 1991 como a concretização de uma longa e aguardada autodeterminação política, sufocada no pós-1ª Guerra Mundial com a impossibilidade de unificação das porções ocidental e oriental do país, ao contrário do que se deu com várias regiões da Europa Oriental integrantes dos finados impérios russo, germânico e sobretudo austro-húngaro ([Yekelchik 2020, 126-32](#)).

Mesmo quando Rússia e Ucrânia coincidiram ao apresentar lideranças vistas como pró-Occidente e pró-Rússia, respectivamente, como no caso dos presidentes Boris Yeltsin e os dois Leonid em Kiev (Leonid Kravchuk e Leonid Kuchma), por exemplo – o que, em teoria, poderia ter viabilizado uma convivência mais harmônica entre as partes –, o conflito sobre o status da Ucrânia manteve-se presente, o que aponta para a existência de características estruturais na divergência entre Kiev e Moscou ([D'Anieri 2019, cap. 2](#)).

De fato, até o início da guerra em 2014, quando a Rússia invadiu a Península da Crimeia e passou a apoiar (apesar de nunca ter reconhecido) grupos separatistas na região de Donbass, percebe-se um certo padrão na política ucraniana: todas as lideranças inicialmente caracterizadas como sendo pró-Rússia passaram de alguma forma a ser identificadas por Moscou e pela comunidade étnica russa dentro da Ucrânia como contrárias à Rússia. Isso

valeu, por exemplo, para os presidentes Leonid Kravchuk (1991-1994), Leonid Kuchma (1994-2005) e até mesmo para o atual presidente, Volodymyr Zelensky (2019) – Zelensky chegou a ser acusado de ser um agente de Moscou na campanha presidencial de 2019 pelo então candidato à reeleição, Petro Poroshenko ([Kuzminska 2020, 65–66](#)). Em certos momentos, inclusive o próprio presidente Viktor Yanukovich (2010-2014), considerado o mais pró-Rússia dos presidentes ucranianos desde a independência do país e que seria derrubado em fevereiro de 2014 após ter recusado, no último minuto, a assinatura de um acordo com a União Europeia, sofreria acusações por parte da Rússia de ser excessivamente leniente ao Ocidente ([D’Anieri 2019, 184-85](#)).

A razão dessa tensão estrutural no relacionamento entre lideranças ucranianas e russas, mesmo entre aquelas inicialmente mais inclinadas a dialogar com Moscou, está na divergência estrutural sobre o status da Ucrânia enquanto país: nenhum presidente ucraniano mostrou-se russófilo o suficiente a ponto de aceitar o que era entendido como uma naturalidade por Moscou – uma Ucrânia sob hegemonia moscovita incontestável.

Daí o porquê de a relação entre Rússia e Ucrânia ter sido marcada, desde os momentos iniciais pós-independência de Kiev, por uma espiral do dilema de segurança. Ações russas no sentido de limitar, constranger ou ameaçar a integridade e soberania ucranianas tendiam a produzir impulsos de aproximação de Kiev ao Ocidente, seja junto à União Europeia, seja, sobretudo, junto à OTAN – a aliança militar norte-americana criada no início da Guerra Fria, em 1949. Esse foi o caso, por exemplo, do famoso encontro de Masandra de setembro de 1993, quando o presidente russo Boris Yeltsin ameaçou cortar o fornecimento de gás à Ucrânia caso Kiev se recusasse a aceitar a soberania russa sobre a base naval de Sebastopol e deixasse de ceder à Rússia suas armas nucleares e a frota do Mar Negro ([D’Anieri 2019, 41-42](#)).

Como o exemplo de Masandra demonstra, as graves divergências entre Kiev e

Moscou começaram antes mesmo de Washington ter chegado à conclusão de que a OTAN deveria se expandir para o leste europeu, algo que se consolidou sobretudo a partir do segundo ano da administração Clinton, em 1994, com o enfraquecimento da chamada “Parceria para a Paz” ([Sarotte 2021, 198-227](#)). Uma vez que Washington tomou essa decisão, porém, a espiral do dilema de segurança entre Rússia e Ucrânia, já significativo, tornou-se muito mais grave, sendo colocada em um contexto não apenas de uma perda geopolítica estratégica (Ucrânia) que Moscou experimentara – e não se conformava – no final da Guerra Fria, mas de uma derrota que poderia ser potencialmente ainda maior para a Rússia, na medida em que espaços da antiga zona de influência soviética, sobretudo a Ucrânia, passariam a enxergar a OTAN como a principal solução para seus problemas de segurança frente a Moscou, exacerbando, conseqüentemente, o senso de grave prejuízo e de insegurança russos.

Não que Moscou e Kiev tenham deixado de buscar possíveis saídas para o dilema de segurança em que se encontravam. A Ucrânia realizou dois passos fundamentais nos anos 1990 nesse sentido. O primeiro, sob forte pressão dos Estados Unidos, deu-se com a assinatura do memorando de Budapeste de 1994. Com ele, Kiev renunciou ao seu arsenal nuclear – então o terceiro maior do mundo, espólio da antiga União Soviética – em troca de uma garantia de reconhecimento de sua integridade territorial e soberania por parte da Rússia, e da qual Estados Unidos e Grã-Bretanha também foram signatários (com posterior inclusão de China e França). Em 1997, mais uma concessão importante: em troca da divisão da frota do Mar Negro e da ratificação, em tratado bilateral, do reconhecimento russo à integridade e soberania territoriais ucranianas, Kiev acordou em deixar o porto estratégico de Sebastopol, na Península da Crimeia, sob locação da Rússia até 2017 – o presidente ucraniano Yanukovich, em troca de preços melhores de compra do gás russo, estenderia esse *leasing* até 2049 com os chamados acordos de Kharkiv de 2010 ([D’Anieri 2019, 65-101, 182-83](#)).

Na medida, porém, em que os conflitos acerca do status da Ucrânia frente à Rússia não acabaram após a assinatura desses acordos, Kiev manteve sua política de contínua aproximação com a União Europeia e com a OTAN, visando empregar o guarda-chuva militar norte-americano na Europa como um seguro contra possíveis incursões russas. E a cada passo ucraniano nesse sentido, aliado ao processo de expansão da OTAN junto aos países do antigo Pacto de Varsóvia (1999), e sobretudo frente a ex-repúblicas da União Soviética (países Bálticos, em 2004), agravava-se o dilema de segurança entre Kiev e Moscou, bem como entre Moscou, Bruxelas e Washington.

A rápida e eficiente invasão russa à Crimeia em março de 2014, após a queda de Yanukovich do poder, escancarou essas contradições ao limite. As concessões feitas por Kiev à Rússia nos anos 1990 – da devolução de armas nucleares ao empréstimo da base naval de Sebastopol – acabaram se mostrando essenciais, especialmente no caso de Sebastopol, para que a entrada russa na Península da Crimeia ocorresse da forma como ocorreu, ou seja, de surpresa, dando pouca capacidade de resistência a Kiev. O apoio russo aos separatistas da região de Donbass aguçou ainda mais o desejo ucraniano de se defender frente à Rússia, seja por meio do recebimento de ajuda militar do Ocidente, seja via acordos com a União Europeia e mediante intensificação do processo de entrada na OTAN.

Esse histórico é fundamental não apenas para analisarmos a complexidade das causas da guerra russo-ucraniana em curso, mas também para refletir sobre os caminhos e cenários prováveis do conflito e sobre suas consequências para o quadro de segurança europeia e global.

Dados o longo histórico de resistência nacionalista ucraniana contra a Rússia, as quebras por parte de Moscou de garantias estendidas a Kiev (Memorando de Budapeste de 1994, Tratado de Cooperação e Amizade de 1997) e tendo em vista a maioria que se consolidou no país – mesmo nas áreas russófonas do sul, sudeste e leste da Ucrânia – a favor de uma Ucrânia independente de

Moscou ([Kuzio 2022, 4-6](#)), não é de todo surpreendente a ferocidade da atual resistência ucraniana à Rússia, em que pese a gigantesca desigualdade militar entre os lados.

Nesse sentido, parece pouco provável que Kiev aceite as condições russas de “negociação”, que incluem pontos como reconhecimento da Crimeia como território russo, reconhecimento da independência das repúblicas autoproclamadas de Donbass, neutralidade estratégica ucraniana (garantia de que Kiev não entrará na OTAN), desmilitarização e o enigmático tema da “desnazificação” do país, que pode ser entendido sobretudo como queda do governo Zelensky e instalação de um governo pró-russo em Kiev. Além de esses pontos se encaixarem mais como capitulação do que como parte de uma agenda negocial séria, é difícil imaginar que Kiev aceda a uma vulnerabilidade estratégica tão significativa frente à Rússia para obter a paz.

Por outro lado, porém, também é pouco crível imaginar que a resistência ucraniana consiga se manter firme por um longo período, ou muito menos sair vitoriosa do conflito, a não ser que o auxílio militar externo à Ucrânia – hoje significativo, mas incapaz de alterar o equilíbrio tático nos diferentes teatros de operação da guerra – torne-se qualitativamente relevante em futuro próximo, inclusive com a concessão de caças da OTAN à Ucrânia, ou mesmo com a possibilidade de implementação de uma zona de exclusão aérea no país com a finalidade de proteger civis e viabilizar corredores humanitários. Nesse caso, evidentemente, mesmo que este seja um cenário ainda pouco provável, entraríamos no terreno do transbordamento da guerra do espaço ucraniano para o espaço da OTAN, o que transformaria o conflito atual, já gravíssimo, em uma guerra entre grandes potências, com consequências catastróficas para o sistema internacional.

Caminhos intermediários envolveriam tanto concessões por parte da Rússia – via desistência, por exemplo, de demandas maximalistas, como as de desmilitarização (capitulação) e desnazificação (mudança de regime) da

Ucrânia –, quanto concessões por parte da sociedade ucraniana; ou seja, aceitação de condições draconianas impostas pela Rússia (incorporação do país à zona estratégica de Moscou, inclusive com significativas perdas territoriais) em troca do fim da guerra, poupando-se a vida de militares e civis.

Por mais que autoridades russas tenham diminuído o tom das demandas recentemente, dando menor ênfase aos pontos de desmilitarização e desnazificação como agenda para “negociação”, e mesmo levando-se em conta as aberturas feitas por autoridades ucranianas sobre a desistência do país de integrar a OTAN e no sentido de estarem dispostas a discutir o status das repúblicas separatistas de Donbass, deve-se reconhecer que negociações nesse sentido não serão fáceis, sobretudo diante dos sinais ainda pouco conciliatórios da alta cúpula russa, notadamente de Putin. O Kremlin assumiu riscos altos quando decidiu pela invasão; na medida em que esses riscos e suas consequências já estão de certa forma precificados, tudo indica que serão necessários custos humanos e materiais proibitivos para que Moscou recue de seus objetivos políticos maximalistas ([Oxford Analytica 2022](#)).

Consolidando-se, porém, o caminho mais provável, que é o de uma vitória da Rússia sobre a Ucrânia, com a possível incorporação de determinados territórios ucranianos junto a Moscou – como no caso da obtenção de uma ligação terrestre entre Rússia e Península da Crimeia; ou, em um cenário mais maximalista, a incorporação pela Rússia de toda a costa do Mar Negro, de Mariupol a Odessa –, além da possível instalação de um governo pró-Moscou em Kiev (que continua a ser o principal objetivo estratégico russo no conflito), o cenário geopolítico europeu, já em profunda transformação com a guerra em curso, passará por verdadeiro cataclismo dali em diante.

Dada a importância estratégica da Ucrânia, que é o maior país em extensão territorial da Europa, fronteira com quatro estados da OTAN (Polônia, Eslováquia, Hungria e Romênia), e tendo em vista a provável necessidade que

Moscou terá de manter forças de ocupação a fim de sustentar um eventual regime pró-Moscou em Kiev (que certamente possuirá características autoritárias, tendo pouca ou nenhuma legitimidade popular), deve-se esperar por uma intensificação dramática da espiral do dilema de segurança entre Rússia e OTAN nos próximos anos, e talvez décadas, apontando para uma tendência de congelamento geopolítico do espaço europeu semelhante àquele existente durante a Guerra Fria entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia.

De fato, os desenvolvimentos a que já estamos assistindo em termos de remilitarização europeia – vide os históricos acontecimentos recentes nesse campo, do uso inédito de fundos da União Europeia para financiamento de armamentos de membros do bloco ao anúncio de um programa de investimento militar alemão bilionário de longo prazo – apontam exatamente nesse sentido. É razoável imaginar que esse quadro se intensificará em caso de concretização de uma vitória russa na Ucrânia e de ampliação da presença militar russa em Kiev, ainda mais tendo em vista a incorporação (agora explícita) de Belarus ao espaço estratégico russo.

Caso o cenário acima esboçado de fato se consolide, a questão-chave será saber até que ponto as ações presentes e futuras da OTAN no campo da segurança serão fortes o suficiente para exercer um poder de dissuasão sobre a Rússia (leia-se: Moscou parando com sua ânsia revisionista na Ucrânia, contentando-se com o *status quo* a partir de então); ou se a remilitarização da OTAN, em razão da dinâmica do próprio dilema de segurança, acabaria por pressionar Moscou a agir preventivamente, a fim de completar a reunificação do espaço pós-soviético fora da OTAN antes que os novos investimentos militares da aliança atlântica se façam sentir. Nesse sentido, Moldávia e Geórgia se encontrarão particularmente vulneráveis, já que ambas também contam com enclaves separatistas russos (Transnístria; Ossétia do Sul e Abecásia, respectivamente) que poderiam ser utilizados, como no caso das repúblicas de Donbass na Ucrânia, como ponta de lança para uma invasão total

desses Estados por Moscou no futuro.

Mesmo que o revisionismo russo na Europa fique restrito ao status da Ucrânia e que as implicações mais graves do dilema de segurança entre OTAN e Rússia sejam contidas, as consequências geoeconômicas das ações de Moscou provavelmente serão profundas e duradouras, marcando a história econômica do século XXI.

Nada nos leva a crer que as duríssimas sanções impostas pelo Ocidente à Rússia em decorrência da invasão à Ucrânia serão levantadas após o fim das hostilidades. Na prática, a onda de sanções contra Moscou, sem precedentes no sistema econômico internacional até então, dado o tamanho da economia russa e seu grau de interdependência junto ao Ocidente, possivelmente representará o início de um processo de desglobalização produtivo-financeira, fechando-se o ciclo de integração global intensificado com o fim da Guerra Fria nos anos 1990.

Por mais que esse processo de desglobalização já tivesse sido iniciado pelas próprias implicações geoeconômicas trazidas pela pandemia de Covid-19 e pela rivalidade geopolítica entre Estados Unidos e China, as sanções contra a Rússia levaram esse processo a um outro patamar, muito mais significativo e de difícil retorno no curto prazo, com potencial formação, inclusive, de um bloco econômico entre Rússia e China em contraponto ao bloco econômico ocidental. Mesmo que esses blocos não cheguem a apresentar o distanciamento que Estados Unidos e União Soviética tiveram nas primeiras décadas da Guerra Fria, isso resultará, se concretizado, em mudança profunda nas placas tectônicas da geopolítica global.

Como se pode ver, os cenários esboçados acima apontam para um contexto geopolítico fortemente tenso e potencialmente instável no continente europeu, com implicações graves para o sistema internacional. Dificilmente conflitos e tensões na Europa ficarão presos à Europa, dada a concentração de potências e

de grandes potências em disputa no espaço geopolítico europeu, bem como as ramificações globais e a capacidade de projeção global de poder que essas potências possuem. Tende-se a assistir, portanto, à formação de uma multipolaridade confrontacional entre EUA e Rússia, com eventual participação chinesa, em graus distintos e em várias regiões do globo, do Oriente Médio à África; da América Latina ao Indo-Pacífico. Tendo em vista os graves desafios globais em curso, da pandemia ao aquecimento global, do aumento das desigualdades socioeconômicas à crise das democracias liberais, é difícil imaginar como a terceira década do século XXI poderia ter se aberto de uma forma mais desafiadora para a humanidade.

Referências bibliográficas

D'Anieri, Paul. 2019. *Ukraine and Russia. From Civilized Divorce to Uncivil War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kuzio, Taras. 2022. *Russian Nationalism and the Russian-Ukrainian War*. London and New York: Routledge.

Kuzminska, Oleksandra. 2020. "Gagner La Course Présidentielle Sur Les Réseaux Sociaux: Exemple de Volodymyr Zelensky Lors de Sa Campagne Présidentielle de 2019 En Ukraine." Dissertação de Mestrado, Sorbonne Université.

Oxford Analytica. 2022. "Shift in Russian Tone Offers Slim Hope of More Talks." Expert Briefings. <https://doi.org/10.1108/OXAN-ES267872/>.

Sarotte, M. E. 2021. *Not One Inch. America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*. New Haven and London: Yale University Press.

Sewell Jr, William H. 2006. *Logics of History: Social Theory and Social Transformation*. Chicago and London: University of Chicago Press.

Yekelchyk, Serhy. 2020. *Ukraine. What Everyone Needs. 2nd edition*. New York: Oxford University Press.

Recebido: 10 de março de 2022

Aceito para publicação: 30 de março de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.