



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação

**A ADESÃO DA RÚSSIA À ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
SOB O PRISMA DA POLÍTICA DOMÉSTICA RUSSA
E DAS RELAÇÕES BILATERAIS
RUSSO-NORTE-AMERICANAS (1993-2008)**

CIRO EDUARDO FERREIRA

BRASÍLIA
2012

CIRO EDUARDO FERREIRA

**A ADESÃO DA RÚSSIA À ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
SOB O PRISMA DA POLÍTICA DOMÉSTICA RUSSA
E DAS RELAÇÕES BILATERAIS
RUSSO-NORTE-AMERICANAS (1993-2008)**

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Norma Breda dos Santos

BRASÍLIA
2012

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação

CIRO EDUARDO FERREIRA

**A ADESÃO DA RÚSSIA À ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
SOB O PRISMA DA POLÍTICA DOMÉSTICA RUSSA
E DAS RELAÇÕES BILATERAIS
RUSSO-NORTE-AMERICANAS (1993-2008)**

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador(a): Prof^ª. Dr^ª. Norma Breda dos Santos

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Norma Breda dos Santos - Orientadora
Instituto de Relações Internacionais – IREL/UnB

Prof^ª. Dr^ª. Danielly Silva Ramos Becard - Membro
Instituto de Relações Internacionais – IREL/UnB

Prof. Dr. Fabiano Pellin Mielniczuk – Membro
Instituto de Relações Internacionais – IRI/PUC-RJ

Prof. Dr. Eitii Sato – Suplente
Instituto de Relações Internacionais – IREL/UnB

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha orientadora, Prof.^aDr.^aNorma Breda dos Santos, pela leitura atenciosa e criteriosa dos textos, bem como pelo incentivo para que esta Dissertação fosse possível.

Agradeço à Universidade de Brasília (UnB) pelo auxílio moradia proporcionado, o que também promoveu a realização deste estudo.

Agradeço aos colegas do Mestrado pela troca de conhecimento e pelos momentos de descontração.

Por fim, e em especial, agradeço aos meus pais, pelo amor e apoio incondicionais, permitindo a realização dos meus sonhos mais sinceros.

RESUMO

As negociações da adesão da Federação Russa (ou Rússia) à Organização Mundial do Comércio (OMC) duraram dezoito anos. Foi o processo de adesão mais longo da história do GATT/OMC. O presente estudo trata dos motivos da longa duração dessas negociações, com foco no período 1993-2008, que abarca desde o pedido formal de adesão ao término do mandato do então presidente russo Vladimir Putin. Argumenta-se que as razões do longo processo de adesão se encontram tanto na política doméstica russa, quanto nas relações bilaterais com os Estados Unidos da América (EUA). No plano doméstico russo, o longo período de negociações deveu-se à forte divisão dos grupos de interesse e à consequente falta de consenso no que tange aos benefícios da adesão. As relações bilaterais com os EUA no período, marcadas por forte desconfiança mútua, também agravaram a duração do processo. Do lado dos EUA, acreditava-se que a Rússia não era parceiro plenamente confiável, por ter-se tornado país paulatinamente autoritário e que não cumpria, por exemplo, regras relativas à propriedade intelectual, nem de respeito ao estado de Direito. Do lado da Rússia, acreditava-se que os EUA não a tratavam devidamente como potência, nem queriam tê-la como parceira na OMC, além de fazer demandas excessivas durante as negociações. Havia também uma lógica de competição, na medida em que os EUA acreditavam que a Rússia ainda tinha políticas revisionistas, e a Rússia argumentava que os EUA adotavam uma política expansionista e unilateral. As relações bilaterais, marcadas por desconfiança mútua e competição, reforçaram uma tendência mais conservadora e oposicionista na Rússia, agravando a duração das negociações.

Palavras-chave: Rússia. Estados Unidos da América. Organização Mundial do Comércio. Política externa.

ABSTRACT

The negotiations of Russia's accession to the World Trade Organization (WTO) took over eighteen years to be concluded. It was the longest accession process in the history of GATT/WTO. This thesis deals with the reasons for the long duration of the accession process and focuses on the timeframe 1993-2008, ranging from Russia's formal request of accession until the end of the mandate of Vladimir Putin as the president of the country. This study argues that the reasons behind the long accession process lie in the Russian domestic politics as well as in Russian-American bilateral relations. Concerning Russian domestic politics, the long accession process was due to the stark division of interests in Russian society and the ensuing lack of consensus regarding the benefits of the accession to the WTO. In the international level, Russian-US relations were characterized by mutual distrust, since the US believed Russia was not a truly reliable partner, for having become increasingly authoritarian and not properly observing the rules of intellectual property rights and the rule of law. Russia, for its part, considered that the US did not treat it as a great power, nor wanted it as partner in the WTO. There was also a logic of competition, on the grounds that the US argued Russia still had revisionist politics, while Russia contended the US conducted a unilateralist and expansionist policy. Those troubling bilateral relations on the period reinforced a conservative faction in Russia, further aggravating the duration of the accession process.

Keywords: Russia. United States of America. World Trade Organization. Foreign Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BRICS	- Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEI	- Comunidade dos Estados Independentes
COMECON	- Conselho de Assistência Econômica Mútua
EUA	- Estados Unidos da América
FMI	- Fundo Monetário Internacional
G-20	- Grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 (dezenove) maiores economias do mundo mais a União Europeia
G-7	- Grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente
G-8	- Grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente acrescido da Rússia
GATT	- <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
KGB	- <i>Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti</i>
OMC	- Organização Mundial do Comércio
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
OSCE	- Organização para Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCA	- Acordo de Parceira e Cooperação
UE	- União Europeia
USTR	- United States Trade Representative
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A POLÍTICA EXTERNA E DOMÉSTICA DA RÚSSIA NO PÓS-GUERRA FRIA ..	17
1.1 TRANSFORMAÇÕES DOMÉSTICAS	17
<i>1.1.1 Elementos da reforma econômica</i>	<i>18</i>
<i>1.1.2 Reforma política</i>	<i>22</i>
<i>1.1.3 Reação nos anos 2000</i>	<i>24</i>
1.2 POLÍTICA EXTERNA	26
<i>1.2.1 Contornos da política externa russa</i>	<i>27</i>
1.2.1.1 Desígnio de grande potência.....	28
1.2.1.2 Multilateralismo seletivo	28
1.2.1.3 Potência energética	30
<i>1.2.2 Relações bilaterais</i>	<i>31</i>
1.3 BALANÇO DAS TRANSFORMAÇÕES NA RÚSSIA: ESTADO PATRIMONIALISTA E CAPITALISMO BUROCRÁTICO.....	38
2 A RÚSSIA E A OMC	41
2.1 ASPECTOS GERAIS SOBRE A OMC	42
<i>2.1.1 Benefícios da participação na OMC</i>	<i>44</i>
2.2 RAZÕES DA ADESÃO RUSSA À OMC.....	46
<i>2.2.1 Efeitos da participação da Rússia na OMC</i>	<i>47</i>
2.3 RAZÕES DO LONGO PROCESSO DE ADESÃO.....	49
2.3.1 A política externa russa como função da política doméstica.....	49
2.3.2 Divisão na sociedade russa	50
2.3.3 A OMC como motivação política	53
2.4 NEGOCIAÇÕES DE ADESÃO: TEMAS PRINCIPAIS	54
3 O ACORDO BILATERAL DE ADESÃO DA RÚSSIA COM OS EUA DE 2006.....	60
3.1 PROCESSO DE ADESÃO À OMC	60
3.2 ACORDO BILATERAL DA RÚSSIA COM OS EUA DE 2006.....	63
3.2.1 Considerações teóricas	64
3.2.2 A estrutura da negociação: as preferências no nível doméstico na Rússia e nos EUA	66
3.3 O ACORDO E O JOGO DE DOIS NÍVEIS: UMA ANÁLISE.....	70

3.3.1 Principais pontos do Acordo Bilateral de Adesão	70
3.3.2 A oposição doméstica russa como razão do longo processo de adesão	71
3.3.3 O valor simbólico do Acordo.....	77
4 AS RELAÇÕES BILATERAIS RUSSO-NORTE-AMERICANAS E A ADESÃO DA RÚSSIA À OMC.....	79
4.1 REFERENCIAL TEÓRICO: NEO-REALISMO E CONSTRUTIVISMO SOCIAL	79
4.2 RELAÇÕES BILATERAIS RUSSO-NORTE-AMERICANAS (1993-2008)	83
4.2.1 Governo Yeltsin (1992-1999) e Governo Clinton (1993-2001)	83
4.2.2 Governo Vladimir Putin (2000-2008) e Governo George W. Bush (2001-2009) ...	87
4.2.3 O estatismo na Rússia e as relações bilaterais	94
4.3 A APROVAÇÃO DA ADESÃO EM 2011	105
CONCLUSÃO.....	111
REFERÊNCIAS	118

INTRODUÇÃO

A adesão da Rússia à OMC foi tema bastante intrigante ao longo da última década. Afinal, foram dezoito anos desde o pedido formal de adesão – junho de 1993 – até a aprovação da candidatura pelo Conselho Ministerial – dezembro de 2011 –, ainda que somente nos anos 2000, o governo russo tenha tido melhores condições econômicas e maior vontade política para negociar a adesão. Durante muito tempo, anunciou-se que a Rússia era uma nação plenamente capaz de participar da OMC e que essa participação era iminente.

Embora os processos de adesão à OMC sejam inerentemente longos – o da China, por exemplo, levou 15 anos para ser concluído –, o da Rússia foi marcadamente politizado: havia uma lógica de competição e de desconfiança mútua entre a Rússia e os EUA, reforçando tendências conservadoras na própria Rússia, o que agravou a duração das negociações. É justamente essa politização que o presente estudo busca discutir. O tema da adesão envolve várias questões além das negociações comerciais: as duas décadas de transformação da Rússia pós-comunista, a questão da identidade russa e o padrão de inserção internacional primeiramente desenhado por Yeltsin, mas redefinido por Putin nos últimos dez anos.

Com o fim da Guerra Fria e a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (União Soviética ou URSS), a Rússia contemporânea iniciou um processo de transformações profundas, dentre as quais a transição de um Estado totalitário para o Estado de pluralismo democrático, e a transição de uma economia planificada para uma economia de mercado. Em vista desse cenário, o objetivo primordial do governo russo, logo após a dissolução da URSS, consistia em consolidar a transformação econômica da Rússia, bem como em integrá-la ao Ocidente.¹ Como parte do processo de transição para o capitalismo e como estratégia de melhorar seu padrão de inserção internacional, o governo russo solicitou seu ingresso em vários organismos internacionais.

Devido à fragilidade econômica e política em que se encontrava no início da década de 1990, em decorrência da crise do modelo de economia planificada, a Rússia foi impelida a buscar assistência externa, para financiar seus programas de reestruturação econômica, e apoio político para se tornar membro de organismos internacionais, como a OMC, e o país que estava em melhor posição de promovê-la eram os EUA. Os EUA, por sua vez, quando da

¹ Ocidente, neste estudo, em sentido amplo, referir-se-á à civilização ocidental, ou seja, comunidade de Estados que se organizada com base dos princípios liberais e democráticos. Mais precisamente, no presente estudo, Ocidente refere-se aos países capitalistas desenvolvidos, em especial os EUA e o bloco de países que compreende a União Europeia.

dissolução da URSS, anunciaram que tomariam a dianteira no processo de integração da Rússia às organizações multilaterais. Desde então, com o seu apoio, a Rússia aderiu, entre outros organismos, ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), em 1992, e ao G-7 (grupo que reúne os sete países mais industrializados), expandido para G-8 com a adesão da Rússia em 1997. Por mais de dezoito anos, porém, as negociações duraram na OMC.

Em 2006, a Rússia e os EUA assinaram o Acordo Bilateral de Adesão, como parte das negociações de adesão da Rússia à OMC. Esse Acordo, particularmente, gerou grandes expectativas de que a adesão ocorreria logo, já que sinalizava o apoio da maior economia da OMC ao pleito russo. Muitos consideravam uma anomalia o fato de uma das maiores economias do mundo ficar de fora da OMC, quando já fazia parte de outros fóruns econômicos e organismos internacionais.

O presente estudo visa investigar os motivos que concorreram para o não ingresso da Rússia à OMC desde a formalização do pedido de adesão, em 1993, até o término do mandato do presidente Vladimir Putin (2000-2008), que tinha como meta prioritária de sua política externa a adesão da Rússia à OMC. **Por que a adesão à OMC, nesse período, não foi concluída?** São vários os motivos, entre os quais é possível apontar alguns considerados decisivos.

Em primeiro lugar, as resistências domésticas russas devem ser consideradas na análise das negociações da adesão da Rússia à OMC. Após a dissolução da URSS, o Ocidente promoveu a participação da Rússia em organismos internacionais e projetos de cooperação, visando ajudar aquela nação a se adaptar ao padrão pertinente. Essa promoção, contudo, não foi considerada suficiente para estimular a criação de normas liberais e democráticas no país. Na percepção dos EUA e dos países ocidentais, principalmente a partir de 2004 – início do segundo mandato presidencial de Vladimir Putin –, a Rússia tornava-se paulatinamente autoritária e distanciava-se dos princípios de mercado e do estado de Direito. Os EUA, particularmente, insistiam sobre a necessidade de a Rússia lograr a adesão na OMC mediante qualificação prévia: o país deveria demonstrar real interesse em adotar valores democráticos e condizentes com o liberalismo de mercado, a saber, uma maior transparência das regras e do respeito ao estado de Direito. Enquanto a Rússia não adotasse os necessários valores ocidentais de modo integral, a adesão à OMC não deveria se consumir.

O governo russo, por sua vez, questionava a falta de apoio, principalmente dos EUA, à tarefa de integrar-se plenamente ao Ocidente – uma vez que alegava que a ajuda econômica

necessária para as transformações que deveriam ser realizadas ficaram aquém do necessário – além de outras dificuldades econômicas internas, que culminaram na crise russa de 1998, quando o Estado declarou moratória de sua dívida externa. Com isso, o governo russo permitiu que ocorresse um processo de centralização econômica e política, passando a adotar uma postura mais independente e assertiva em sua política externa.

Nesse processo de recentralização – com início no fim da década de 1990 e aprofundado na década de 2000 – surgiram algumas elites, principalmente o grupo cunhado de “siloviki”, que passaram a utilizar a burocracia estatal para alavancar seus interesses, manter privilégios e controlar setores-chave da economia, usando meios escusos, o que ia de encontro aos preceitos de um regime multilateral de comércio. Existiam setores privados (automobilístico, de aço, agrícola) contrários ao ingresso à OMC. Em geral, eram setores protegidos economicamente, subsidiados pelo governo e pouco competitivos, temerosos do impacto da adesão. Esses setores, aliados a uma burocracia estatal desejosa de manter privilégios, são fatores que podem ajudar a explicar a demora das negociações na OMC.

Em segundo lugar, é necessário considerar uma desconfiança mútua e uma lógica de competição entre a Rússia e os EUA. Do lado dos EUA, predominavam visões de que a Rússia não era parceiro confiável, que ainda tinha políticas revisionistas e não respeitava o estado de Direito nem regras de propriedade intelectual, embora tenha previamente se comprometido a essas regras. (Entre 2000 e 2008, a Rússia adaptou grande parte de sua legislação para se conformar com as regras da OMC. No mesmo período, conseguiu celebrar acordos bilaterais de acesso a mercados com a maior parte dos membros da OMC, inclusive com os EUA (2006), os quais, devido ao seu peso político e econômico, eram vistos como meio de acelerar o processo de adesão. Contudo, o processo não foi concluído.) Do lado da Rússia, havia um sentimento de que os EUA não a tratavam como grande potência (a Rússia os acusava de fazerem demandas excessivas nas negociações) e não a queriam como parceira na OMC, além de os russos considerarem a política externa norte-americana expansionista e de tendências unilaterais.

Assim, tem-se a apresentação de duas hipóteses no decorrer da pesquisa: a primeira – **a falta de consenso no nível doméstico da Rússia** impediu a adesão do país no período de 1993 a 2008. Embora tenha centralizado o poder durante seu mandato e contasse com um parlamento dócil, Putin apoiava-se em dois grupos principais de sustentação política (os civis e os “siloviki”), e a falta de consenso desses grupos quanto à adesão à OMC fez que ele não envidasse maiores esforços para avançar nas negociações.

Utiliza-se, para explicar a referida hipótese, o modelo do Jogo de Dois Níveis de Putnam (2010), por ser um modelo adequado para ilustrar a influência do ambiente doméstico na tomada de decisão internacional. No caso, o ambiente doméstico russo (Nível II no modelo de Putnam) era bastante heterogêneo. Havia setores favoráveis à adesão, tais como o de aço, de metais não-ferrosos, além do setor da burocracia identificado como “civis”, e setores contrários, a exemplo do setor de serviços, do setor agrícola, de alumínio e os setores da burocracia identificados como os “siloviki”. Essa divisão doméstica denunciava um baixo “win-set”, significando que o eventual Protocolo Final de Adesão, ainda que firmado no plano internacional, não seria ratificado no plano doméstico. Essa divisão interna dificultava a conclusão do processo, levando o Executivo russo (Nível I), na figura presidente Putin, a postergar a conclusão das negociações até conseguir termos que satisfizessem os vários setores interessados.

A segunda hipótese é a de que a existência de uma **lógica de competição** (uma “lógica de Guerra Fria”) e **de forte desconfiança mútua**, ainda significativa nas relações bilaterais Rússia-EUA, agravou a duração das negociações de adesão. Embora em termos comerciais tenha havido respaldo doméstico à pronta adesão russa à OMC, em termos políticos, a posição política dos EUA estava contaminada por uma visão cética com relação à inserção da Rússia como parceira, ainda que comprometida formalmente a regras e a acordos consoantes com as regras da OMC. Do lado da Rússia, acreditava-se que os EUA não tratavam o país como uma grande potência, ou ao menos como potência regional importante, cujos interesses geopolíticos deveriam ser devidamente considerados. Como referencial teórico, recorreu-se ao neo-realismo e ao construtivismo por considerá-los adequados para explicar a lógica de competição entre os dois países e a desconfiança mútua.

Considerou-se adequado utilizar como um dos referenciais teóricos o neo-realismo. O neo-realismo, ou realismo estrutural, não parte do pressuposto de que as potências são inerentemente agressivas porque desejam obter mais poder; o objetivo dos Estados é, simplesmente, o de sobreviver e buscam, acima de tudo, a segurança. Isso porque, segundo o principal teórico dessa corrente, Kenneth Waltz (1979), anarquia internacional condiciona o comportamento dos Estados, levando-os a se preocuparem com a distribuição de poder relativo entre eles. A anarquia força os Estados a competirem entre si, porque o poder é o melhor meio para sobreviver. No presente estudo menciona-se também o teórico John Mearsheimer (2001), porque retoma o neo-realismo, na contemporaneidade, e porque enfatiza que fatores como a anarquia e a distribuição de poder ainda são bastante relevantes para

explicar a política internacional. Além do mais, em sua obra, ele argumenta que, mesmo com o fim da Guerra Fria, ainda há e haverá competição entre as grandes potências. Mearsheimer dá grande ênfase ao aspecto de que as grandes potências buscam angariar poder, por ser o único meio para sobreviver.

No caso da presente pesquisa, argumenta-se que a Rússia buscava projetar poder, por considerar que os EUA tinham uma política expansionista. A Rússia via com suspeitas, por exemplo, a expansão da Organização dos Tratados do Atlântico Norte (OTAN) e o apoio dessa Organização à adesão de ex-repúblicas soviéticas, notadamente a Ucrânia e a Geórgia, a presença dos EUA em países da antiga União Soviética, na Ásia Central, o apoio dos EUA e da União Europeia (UE) à maior transparência nas eleições dos países da ex-URSS. A Rússia considerava que essas políticas estadunidenses tinham por objetivo fazer um “cerco” à Rússia, ou mesmo angariar poder à custa dos outros países. Com isso, a Rússia buscava projetar poder, seja por meio do corte de fornecimento de combustíveis fósseis a países consumidores (Ucrânia e Bielorrússia), seja por meio do incremento de sua influência nos países da ex-URSS da Ásia Central, ou ainda por meio de posições tidas como “intransigentes” no que concernia a resoluções do Conselho de Segurança da ONU, de modo a mostrar-se forte, uma potência autônoma e um dos polos de poder mundial, e com isso ser respeitada.

Preferiu-se, então, recorrer ao neo-realismo porque condiz melhor com a tendência da política externa russa de se considerar uma grande potência e de se preocupar com a distribuição de poder relativo, desde os tempos czaristas, perpassando o período da Guerra Fria, e que ainda na atualidade é possível vislumbrar. Além disso, percebe-se que a Rússia adotou uma política mais assertiva por se sentir de certa maneira ameaçada pelos EUA. Por fim, cabe mencionar que a imagem de um Estado como “caixa preta”, preconizada pelo realismo clássico, não condiz com o que a presente pesquisa demonstra, ou seja, que o que ocorre dentro dos Estados é fundamental para se compreender suas tomadas de decisão.

No entanto, as definições de estrutura deixam de lado algumas questões importantes, como interações culturais e as percepções que essas interações ensejam. Considera-se, neste estudo, que elas são importantes para compreender relações bialterais. Para tanto, recorreu-se ao construtivismo social de Alexander Wendt (1999). Segundo o autor, os fatos do mundo, inclusive o uso do poder, são socialmente construídos, isto é, são o resultado de elementos subjetivos, tais como valores culturais, sentimentos e percepções. O mundo é socialmente construído e, por isso, produto das ideias e dos valores dos agentes que o constroem. No caso em tela, notou-se que os EUA formaram uma ideia de uma Rússia antidemocrática, autoritária

e belicosa; do lado da Rússia, formou-se uma imagem dos EUA como um país com tendências unilateralistas, que não considerava a Rússia como grande potência e que era um país tampouco confiável. Formou-se entre os dois países o que Wendt chama de “anarquia hobbesiana”, caracterizada pela cultura da inimizade, na qual os Estados estão envoltos em uma dinâmica de competição e de desconfiança permanente, e a lógica que prevalece é a lógica da auto-ajuda. Os atores internos se conformam com a existência de uma cultura de anarquia por existirem motivos de poder e sobrevivência para levar os atores a aderirem a essa cultura de anarquia.

Na presente pesquisa, argumenta-se que as ações da Rússia, no sentido projeção de poder e de manter-se de certa forma reticente no que tange às negociações de adesão à OMC, como maneira também de demonstrar poder, vinham de sua percepção de que os EUA não a tratavam devidamente como uma potência, acusando os EUA, inclusive, de lhe fazerem demandas excessivas (que iam além do escopo obrigatório das regras da OMC) durante as negociações. Já os EUA, em sua atitude em relação à Rússia, acreditava que o país distanciava-se do ideal democrático e do estado de Direito, e por isso não era visto como parceiro confiável para entrar na OMC. Deveria, antes de mais nada, demonstrar-se comprometida com as regras da OMC (por exemplo, de efetiva proteção aos direitos de propriedade intelectual) antes de participar do organismo. Tanto o construtivismo quanto o neo-realismo contribuem para elucidar as relações bilaterais, na medida em que as percepções e desconfiança mútuas entre Rússia e EUA reforçam o caráter estrutural de competição entre os dois países, ainda presente nas relações bilaterais, o que agravou a duração das negociações de adesão à OMC.

A presente pesquisa é um estudo de caso, que tem como objetivo compreender os motivos que concorreram para o não ingresso da Rússia na OMC no período de 1993 a 2008. Para tanto, utilizou-se larga literatura sobre o tema para tentar responder à pergunta problema. Grande parte dos estudos sobre a adesão russa à OMC foi produzida em centros de pesquisa norte-americanos, da UE, refletindo visões de mundo daqueles países. Também se recorreu a textos publicados em língua inglesa de centros de pesquisa da Rússia, porém estes estavam disponíveis em menor quantidade. Embora o presente estudo apresente certo contorno liberal, como reflexo das fontes consultadas, recorreu-se a textos das mais diversas matrizes ideológicas e das mais diversas opiniões, de modo a apresentar uma visão mais neutra e

holística sobre o assunto.² Buscar a fonte na fonte (ou seja, a possibilidade de ler em russo sobre o assunto) teria contribuído ainda mais para enriquecer o debate. Igualmente, foram consultados documentos primários, tais como diretrizes de Política Externa do governo russo e relatórios de política externa do governo dos EUA, de sorte a ter o ponto de vista oficial das duas partes.

Cabe mencionar também que foram utilizados textos cujos fatos se referem a um período posterior ao de 2008. Como o tema em questão é bastante atual e algumas análises recentes até mesmo traziam maiores esclarecimentos sobre a adesão, decidiu-se incluí-las no texto, com a devida menção.

O presente estudo encontra-se dividido em quatro capítulos. No primeiro, faz-se uma descrição das transformações domésticas da Rússia, econômicas e políticas, desde o seu surgimento com país independente, em 1992, até os dias atuais. Foi preciso recuar um ano em relação ao foco do período deste estudo apenas para contextualizar a situação da Rússia contemporânea. São discutidos aspectos da política externa russa contemporânea e suas principais relações bilaterais, o que ilustra e ajuda a compreender o comportamento da Rússia e seus pontos de vista sobre várias questões internacionais e a elucidar as razões do longo tempo para a conclusão do processo de adesão à OMC. Por fim, é feito um balanço das transformações e as consequências que elas trouxeram para a política externa russa.

No segundo capítulo, fazem-se considerações sobre a OMC, tratando dos benefícios que a adesão promoverá, em especial, para a Rússia, que tende a ganhar no longo prazo com a adesão. Nesse capítulo, são discutidas causas do longo processo de adesão, enfatizando a influência da política doméstica russa sobre a política externa. Além disso, são expostos os temas mais controversos que surgiram durante as negociações, o que também contribuiu para agravar o tempo de duração das negociações.

² As instituições mais relevantes nos EUA são o Council of Foreign Relations, o Brookings Institute, o Carnegie Endowment for International Peace, a Heritage Foundation, o National Bureau of Asian Research e o Peterson Institute for International Economics (PIIE), que tem como expoente o economista Anders Aslund, o qual fez parte do grupo de economistas do FMI que deram assistência técnica à Rússia no início de sua transição para o capitalismo. Os periódicos especializados mais relevantes são: *Washington Quarterly*, *Foreign Policy*, *Foreign Affairs* e *Post-Soviet Affairs*. Na UE, destacam-se o Centre for European Reform (Londres), o German Council of Foreign Relations (Berlim), o Institut Français de Relations Internationales (IFRI, Paris) e o Institute of Economics in Transition do Bank of Finland (BOFIT, Helsinki). Dentre os periódicos, destacam-se o *Journal of International Economic Law*, *World Trade Review* e algumas publicações (*working papers*) do Graduate Institute of International and Development Studies (Genebra). Na Rússia, em especial, foram consultados os centros de pesquisa que disponibilizam publicações em inglês, mormente o Center for Economic and Financial Research (CEFIR), o Russian Institute of Strategic Studies e o Carnegie Endowment for International Peace de Moscou (que tem como expoentes os especialistas em política externa e doméstica russa Lilia Shevtsova e Dmitri Trenin). Os periódicos importantes são: *Russia in Global Affairs*, *Russia Profile* e algumas publicações da Higher School of Economics (Moscou).

Cabe ressaltar que, nesse capítulo (Seção 2.2.1), o leitor perceberá que a literatura trata principalmente dos benefícios da adesão da Rússia à OMC, havendo pouca discussão sobre potenciais prejuízos decorrentes da participação no organismo. Em geral, os estudos quantitativos mais relevantes e mais citados sobre a os benefícios da adesão, elaborados pelo Banco Mundial, minimizam os efeitos negativos de curto prazo da participação na OMC. Uma das intenções desse segundo capítulo foi trazer à baila a literatura sobre os ganhos quantitativos que a Rússia teria com a adesão. No capítulo seguinte, serão devidamente expostos algumas das razões da oposição russa à adesão à OMC, justamente porque setores domésticos perderiam financeiramente com a participação no organismo. Decidiu-se deixar o tópico para um capítulo novo, com vistas a desenvolver melhor a hipótese da oposição doméstica.

Assim, no terceiro capítulo, argumenta-se que a principal causa do longo processo de adesão à OMC decorreu da falta de consenso doméstico russo sobre os benefícios e as vantagens da adesão. Pesavam os interesses das elites russas, as quais não queriam perder certos privilégios que potencialmente seriam postos em xeque com a adesão russa a um organismo que preza pela prestação de contas e transparência. Preferiu-se fazer um capítulo somente sobre o nível doméstico russo para dar mais ênfase à fragmentação na Rússia como fator que coibia a adesão. Como referencial teórico, utiliza-se o já exposto modelo do Jogo de Dois Níveis de Robert Putnam (2010).

Finalmente, no quarto capítulo, são discutidas as relações bilaterais russo-norte-americanas e como elas influenciaram as negociações de adesão. Recorre-se, nesse capítulo, ao neo-realismo e ao construtivismo social para elucidar essas relações. Argumenta-se que essas relações bilaterais reforçaram uma tendência autoritária na Rússia por parte de grupos de interesse, o que acabou contaminando as negociações de adesão.

CAPÍTULO I

A POLÍTICA EXTERNA E DOMÉSTICA DA RÚSSIA NO PÓS-GUERRA FRIA

O presente capítulo estudará a situação da Rússia contemporânea no que tange às suas peculiaridades econômicas e sociais, assim como os desdobramentos de sua política externa e os efeitos que os condicionantes domésticos têm tido sobre a mesma. Embora seja um capítulo predominantemente descritivo, é importante estudar a trajetória da Rússia desde a dissolução da URSS, a fim de compreender os reflexos que os anos de transição para o capitalismo e para a democracia representativa tiveram sobre a maneira como a aquela nação observa o mundo e sobre as suas tomadas de decisão acerca da OMC. Para tanto, tem-se aqui uma discussão mediante três partes: a primeira, diz respeito às reformas políticas e econômicas vivenciadas pela antiga União Soviética na década de 1990, em decorrência da dissolução do regime de Estado de então; a segunda trata de aspectos da política externa russa no Pós-Guerra Fria; a terceira, e última, faz um balanço das transformações iniciais da Rússia e as consequências existentes para as políticas doméstica e externa daquela nação.

1.1 Transformações domésticas

Com o fim da Guerra Fria e a derrocada da URSS no início da década de 1990, a Rússia contemporânea passou por importantes mudanças nos fundamentos do sistema político e econômico em que estava inserido. Tais transformações consistiram em reformas federais, uma vez que diziam respeito à passagem de membro da URSS para a condição de Estado-nação independente. As transformações também tencionavam a passagem de uma economia centralmente planejada para uma economia de mercado, bem como a passagem de um Estado com um sistema político totalitário para a condição de Estado de pluralismo político.

Com vistas a construir um novo Estado, a Rússia independente teve de adotar algumas reformas prementes na década supracitada, cujo objetivo era introduzir mecanismos de economia de mercado e, em menor medida, a democracia representativa. A preocupação maior dos países ocidentais que vieram em auxílio dos russos – e dos russos – foi direcionada para as reformas econômicas, ao passo que as reformas políticas tiveram menor atenção, tendo, assim, menor sucesso que as primeiras.

1.1.1 Elementos da reforma econômica

As reformas econômicas e políticas russas, logo após a dissolução da URSS, foram influenciadas pelas recomendações do chamado “Consenso de Washington”, que apregoava a liberalização externa e interna, privatização, estabilidade macroeconômica (SCHARF, 2006, p. 12). Acreditava-se que tais medidas eram meios ideais para a transformação de uma economia centralmente planejada em uma economia de mercado. As medidas deveriam ser implementadas radicalmente, utilizando-se uma “janela de oportunidade”, ou seja, um período em que tudo era possível, possibilitando a realização das reformas radicais necessárias para evitar a volta aos antigos padrões. Desejava-se proceder a uma radicalização das reformas, visando torná-las irreversíveis.

Sandra Scharf (2006, p. 17-25), em estudo sobre a transição econômica na Rússia, elencou 5 (cinco) elementos principais no que concerne às reformas econômicas:

- 1) Liberalização dos preços de bens e serviços: substituição do sistema de preços planejado por preços de mercado. No início de 1992, o governo russo decretou a liberalização dos preços de várias mercadorias. Contudo, as reformas dos preços na Rússia não foram completas. Alguns setores, como por exemplo, o de energia e o de alimentos, não lograram total liberalização, a fim de evitar potenciais problemas sociais. Embora alguns aspectos da liberalização dos preços tenham sido bem sucedidos, como por exemplo, a eliminação de subsídios dos preços, na prática, a maior parte dos preços continuou indiretamente controlada pelo Estado, o que provocou limitações na reforma dos mesmos. Como consequência da diferença entre preço estatal e privado, preços oficiais e informais eram praticados simultaneamente e só viriam a convergir em 1995.
- 2) Liberalização comercial: consistiu na permissão da livre importação de bens e serviços, na abolição das barreiras comerciais e na introdução de moeda conversível com uma taxa de câmbio unificada. Assim como a liberalização de preços, a liberalização total do comércio foi difícil de ser alcançada, na medida em que existiam grupos de pressão que defendiam o protecionismo de indústrias específicas. A abertura do mercado russo, no início, foi prejudicial ao país, acarretando declínio no volume de negócios, principalmente devido à queda do comércio entre a Rússia e os países da

Comunidade dos Estados Independentes (CEI)³ provocada, por sua vez, pelo colapso do sistema de comércio soviético,⁴ pela competição estrangeira e pela reorientação das exportações para países industrializados.

- 3) Privatizações: assim como havia o desejo de se fazer uma rápida e abrangente liberalização econômica e de preços, o objetivo era proceder a uma rápida privatização. Quase 8% (oito por cento) das empresas estatais, já em 1992, passaram, na prática, para as mãos dos antigos gerentes (ASLUND, 2007, p. 107). O objetivo era a formação de uma classe de empresários, o aumento da eficiência das empresas e a criação de um mercado competitivo. Desejava-se também a retirada da influência da política na economia russa – uma das alegações das causas da ineficiência econômica. O governo russo deu sequência à venda das estatais, promovendo uma das maiores ondas de privatização da história. Assim, elaboraram-se dois planos principais de privatização. O primeiro tipo de privatização, levado a cabo em 1993, foi a “privatização em massa”, em que se distribuíram *vouchers* para toda a população. Cada *voucher* representava uma porcentagem das ações das empresas estatais. A distribuição de tais *vouchers* simbolizava a distribuição igualitária do patrimônio nacional para toda a sociedade, e era uma maneira de evitar o bloqueio do processo de privatização por agentes contrários a tal gesto. No entanto, o desenvolvimento inadequado das instituições e o comportamento não esperado do público (muitos não entendiam exatamente o que fazer com os *vouchers*, outros tantos trocaram os abstratos *vouchers* por produtos mais “palpáveis”, como vodka e comida) fizeram que grande parte dessas empresas privatizadas ficasse nas mãos de antigos gerentes e empregados das empresas, havendo muita transação interna e a transferência da propriedade para os antigos dirigentes das empresas estatais (FREELAND, 2000; BREMMER; CHARAP, 2004; ASLUND, 2007). Apenas 20% das ações das empresas foram vendidas nos leilões de voucher, 18% ficou nas mãos dos gerentes e 40% nas

³ A Comunidade dos Estados Independentes é uma organização regional, cujos participantes eram todos os países da antiga União Soviética, à exceção da Letônia, Lituânia, Estônia e da Geórgia, e que se formou durante a dissolução da URSS. Mais adiante, maiores detalhes serão fornecidos sobre os desdobramentos da CEI.

⁴ O comércio exterior, nos tempos soviéticos, era aspecto de monopólio estatal, e o volume das exportações e das importações era determinado pelo planejamento central. O governo russo não visava o lucro com o comércio internacional, mas sim alocar recursos para setores específicos e planejados pelo Estado. Os países da Europa Oriental e outros satélites soviéticos tinham garantia de mercado por parte da União Soviética e conduziam seu comércio no âmbito do Conselho de Assistência Econômica Mútua (COMECON). Os países especializavam-se na produção de certos produtos, os quais eram comercializados entre os países não com base em suas vantagens comparativas, mas sim, por meio da coordenação de planejamentos central nacionais. Cf. SPERO; HART, 2003.

mãos dos funcionários, cujos ativos eram controlados, em sua maioria, por gerentes (ASLUND, 2007, p. 110).

O segundo programa de privatização (1995-1996) teve como alvo as grandes empresas estatais que ficaram de fora do primeiro programa, englobando os setores minerais e de combustíveis fósseis. Tal processo de privatização foi chamado “de ações por dinheiro”, em que um grupo de empresários que havia previamente acumulado renda e conseguido se autofinanciar por meio de bancos próprios obteve o controle de empresas estratégicas, a preços abaixo do valor real. Em troca, o governo russo teria apoio político e recursos financeiros para poder financiar a campanha de reeleição de Boris Yeltsin à presidência russa (do ano de 1996), ameaçada pela forte oposição comunista, que tinha angariado apoio da população, descontente com o processo de liberalização que provocou queda dos níveis de vida. A ideia era salvar a revolução capitalista da Rússia. O referido processo de privatização foi considerado controverso, já que foi pouco transparente, e a participação estrangeira foi coibida (FREELAND, 2000; ASLUND, 2007; BREMMER; CHARAP, 2007).

Em termos gerais, o processo de privatização da Rússia deu origem a uma classe de empresários poderosos, os “oligarcas”, que tinham controle suficiente dos recursos para influenciar significativamente a política nacional russa. Muitos de tais oligarcas, de fato, conseguiram renovar a administração de suas empresas e torná-las competitivas, e fariam parte do grupo de pessoas favoráveis à adesão à OMC. Outras empresas privatizadas passaram para às mãos de antigos gerentes soviéticos, os quais, moldados pelo antigo sistema, não conseguiram promover a inovação das empresas. Embora teoricamente bem concebido, o processo de privatização russa foi considerado a reforma econômica menos bem sucedida (SCHARF, 2006, p. 22), tendo influência sobre a posterior falta de competitividade e de produtividade de algumas indústrias – o que explica alguns dos problemas que surgiram durante as negociações de adesão à OMC.

- 4) Estabilização Macroeconômica: consistia em políticas fiscais contracionistas (corte nos gastos do governo) e política monetária com vistas a atingir a estabilidade dos preços e melhorar as contas estatais. A Rússia, após o fim da URSS, passou por período de acentuada inflação e por queda da arrecadação. Uma das causas da referida queda se deve à erosão do antigo sistema de coleta de impostos, que foi substituído por um novo, mas de maneira lenta. Ao mesmo tempo, o Estado elevou gastos, sobretudo, para financiar empresas estatais pouco competitivas. Em adição, a zona do

rublo ainda não havia sido extinta, o que possibilitava aos bancos centrais das antigas repúblicas soviéticas a emitir moeda, acelerando a inflação. Para debelar tais problemas, a zona do rublo foi extinta por completo em 1995, a taxa de câmbio russa foi unificada, e foram feitos cortes na área militar (da ordem de 85%) (ASLUND, 2007, p. 124). Os subsídios a preços de bens foram reduzidos, o que permitiu ao governo angariar mais recursos e reduzir o déficit fiscal. Contudo, ainda na década de 1990, havia forte evasão fiscal devido à manutenção do sistema informal de barganha intrafirma (muito comum durante a época soviética). O déficit fiscal foi somente superado no ano de 2000, quando o país obteve, pela primeira vez, um superávit (beneficiado pelo aumento dos preços de petróleo). Desde então, a política fiscal tem sido considerada prudente (SCHARF, 2006, p. 23).

- 5) Estabelecimento de instituições: tinha por objetivo o estabelecimento de instituições, a qual visava articular e regulamentar as regras de mercado, em particular, e as “regras do jogo na sociedade”, em geral (NORTH, 1990). O sistema de envolvimento direto do Estado nas economias planificadas precisava ser gradualmente substituído por um sistema de organizações, regras e práticas que eficientemente coordenassem a atividade humana e o comportamento dos agentes, sem restringir as atividades econômicas. Era necessária a adoção dos seguintes elementos institucionais: regras de propriedade intelectual para proteger a propriedade privada; lei da concorrência, para garantir o funcionamento do mercado interno; leis de insolvência e de falência, para redistribuir os ativos de empresas ineficientes e pouco competitivas; sistema judicial eficiente, para garantir a aplicação da lei; sistema financeiro eficiente, com um banco central forte e instituições comerciais de crédito, para financiar efetivamente o desenvolvimento industrial e alocar a poupança para os investimentos (SCHARF, 2006, p. 24). Na avaliação de Scharf, a transição política na Rússia foi um exemplo típico de processo em que a estabilização da economia, a liberalização e a privatização foram relativamente rápidas, ao passo que instituições (isto é, o arcabouço legal que protegia os direitos dos cidadãos) que, em longo prazo, são necessárias para um crescimento sólido e sustentável – como por exemplo, as leis de falência e de concorrência –, foram desenvolvidas mais tardiamente, fazendo com que a Rússia fosse caracterizada por um sistema de mercado com relações dominadas pelas instituições do antigo regime, prejudicando o desempenho econômico (IDEM, p. 25).

1.1.2 Reforma política

A reforma política na Rússia consistiu no estabelecimento de mecanismos de uma democracia representativa, pluralismo partidário e eleições parlamentares e presidenciais regulares. Em geral, a literatura afirma que a transição política na Rússia ficou aquém do desejado (GOLDGEIER; McFAUL, 2003; ASLUND, 2007; SHEVTSOVA, 2010). A argumentação baseia-se no fato de que os Estados Unidos da América (EUA) e outros países que auxiliaram a Rússia no início de sua transição não estavam preparados para a dissolução da URSS. O período considerado a “janela de oportunidade” que o Ocidente teve (principalmente o ano de 1992, primeiro ano da Rússia como país independente, quando “tudo era possível”) para auxiliar os russos no estabelecimento de instituições democráticas, não foi devidamente aproveitado. Deu-se maior atenção à transição econômica, aos planos de “terapia de choque” elaborados por economistas americanos e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) do que à transição democrática. Imperava a lógica da Guerra Fria. Tinha-se a preocupação com as dívidas da Rússia, com a não proliferação nuclear e com a economia de mercado. A democracia ficava em segundo plano. Assim, as antigas práticas de corrupção, de barganha e de relações pessoais continuaram. No entanto, os planos econômicos foram impopulares, o que fortaleceu a oposição comunista no parlamento local e provocou medidas de recentralização do Estado.

As transformações políticas iniciais na Rússia foram caracterizadas pelo embate entre o parlamento e a presidência, além da continuidade de órgãos soviéticos, como por exemplo, o Congresso dos Deputados do Povo (parlamento russo, que foi eleito em 1990 e que perdurou até 1993) e o *Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti* (KGB). A antiga *nomenklatura* sobreviveu, não havendo uma real descontinuidade, principalmente no nível regional, onde a democratização fora mais modesta. O fato de tais instituições da era soviética terem convivido com o governo democrático no início da década de 1990, em certa medida, prejudicou o avanço das reformas econômicas – as “terapias de choque” tiveram de ser contidas devido à forte oposição do parlamento.

Durante a maior parte do período 1991-1992, Yeltsin governou por meio de decretos, deixando o parlamento sem funções reais. Em abril de 1992, houve a primeira confrontação séria no parlamento, quando o líder da oposição no parlamento russo Khasbulatov mobilizou uma forte oposição parlamentar a Yeltsin, com a exigência de políticas fiscais mais brandas e da redução do poder do presidente. O parlamento russo queria maior representatividade mediante a sociedade, o que ia de encontro ao desejo de Yeltsin. Este se sentia, porém,

pressionado e dificultava o diálogo com os ministros reformistas, os quais também passaram a ser atacados por membros do Congresso e se sentiram isolados no governo, levando-os à renúncia dos cargos. O governo e os ministros das reformas sofreram forte oposição por parte do Congresso, e a Rússia recuou em suas reformas econômicas. De junho de 1992 a dezembro de 1993, nenhuma legislação significativa no que tange às reformas econômicas foi adotada, em face do embate existente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Mesmo após a vitória em um plebiscito, no início de 1993, em que tinha legitimidade e apoio da população para dissolver o parlamento, Yeltsin não o fez, preservando tal instituição formada na era soviética.⁵ A oposição continuou a exigir políticas econômicas restritivas e aumento dos gastos do governo, que aumentariam a já elevada inflação. Embates com o governo fizeram com que Yeltsin antecipasse as eleições para dezembro, dissolvesse o parlamento em 21 de setembro, o que culminou com enfrentamento armado em outubro do mesmo ano. Anders Aslund e Andrew Kuchins (2009b, p. 30) destaca que, no momento do embate entre o executivo e o parlamento, Yeltsin poderia ter escolhido entre a democracia e o autoritarismo. Aquele mandatário acabou por escolher a democracia, convocando eleições parlamentares, como havia prometido. Partidos nacionalistas e comunistas passaram a ter maioria dos assentos em 1993 (e novamente após as eleições parlamentares de 1995). Após o episódio, Yeltsin convocou eleições e fez votar em dezembro de 1993 uma nova Constituição, a qual dava amplos poderes ao presidente. Este ficava responsável pela política externa e de segurança (alguns ministérios, como os de segurança, reportavam diretamente para o presidente, sem passar pelo parlamento).

Por outro lado, a Constituição de 1993 criou uma câmara superior no parlamento, o Conselho da Federação, cujos membros eram os chefes do Executivo e do Legislativo de cada território sujeito a Moscou. Tal sistema de representação legislativa fortalecia o capital político das elites provinciais, dando-lhes, por exemplo, poder de veto sobre importantes nomeações presidenciais, assim como a possibilidade de bloquear – ou pelo menos retardar – a adoção de leis federais. Outro elemento marcante da reforma política na Rússia foi a transferência de poderes para os governadores regionais. Yeltsin acreditava no federalismo (ASLUND; KUCHINS, 2009a, p. 30), mas a decisão de introduzir eleições diretas para governadores – até 1996, estes eram nomeados pelo presidente – tinha o objetivo, em parte,

⁵ Em 1993, Yeltsin contava com grande apoio da população e conseguiria dissolver o Congresso dos Deputados do Povo (parlamento soviético, eleito em 1991, ainda na União Soviética, e, com isso, pleno de elementos contra reformas mais radicais) (ASLUND, 2007, p. 102). O Congresso dos Deputados do Povo, de acordo com a Constituição da época, do Secretário Geral do Partido Comunista da União Soviética Leonid Brezhnev, era um órgão autônomo, soberano, não prevendo a divisão de poderes. Para mudar a Constituição, era necessário 2/3 dos votos dos deputados, e Yeltsin desejava introduzir uma nova Constituição.

de atrair o apoio das elites provinciais à sua campanha presidencial, de 1996, na visão de Archie Brown e Lilia Shevtsova (2004, p. 199). Para esses autores, no fim da década de 1990, as regras formais do Estado apresentavam uma mistura peculiar de princípios unitários e federativos, provocando conflitos entre a legislação federal e provincial: um quarto das normas legais das repúblicas e das regiões, por exemplo, violavam a lei federal (BROWN; SHEVTSOVA, 2004, p. 200).

1.1.3 Reação nos anos 2000

O final da década das transformações da Rússia foi marcado por crise econômica e política. Na esteira da crise asiática do ano anterior, a Rússia, em 1998, declarou moratória de sua dívida externa e desvalorizou a moeda nacional (rublo) e, em 1999, devido a problemas de saúde, Boris Yeltsin renunciou à presidência, assumida interinamente por Vladimir Putin até março de 2000, quando foi eleito presidente. Ao ascender à presidência da República, Putin prometeu colocar “ordem” na Rússia e eliminar os vários “focos de poder” originados durante a administração Yeltsin.

Os focos de poder eram: o Parlamento, os governadores locais, a mídia independente, segmentos da sociedade civil e os oligarcas (KRYSHANTANOVSKAYA, 2009a). Por meio de mecanismos legais (como por exemplo, o impedimento de que partidos menores formassem blocos eleitorais), o governo russo dificultou a representação partidária na Câmara Baixa do Parlamento, a Duma, aumentando para 7% (sete por cento) a representação proporcional partidária no parlamento (COHEN, 2007, p. 12). Os membros da Câmara Alta do Parlamento, o Conselho da Federação, passaram a ser indicados pelos governadores e pela legislatura regional. Mediante eleições de questionável transparência, o governo russo conseguiu a maioria dos assentos da Duma para o partido do governo, a Rússia Unida, a partir de 2003. Além disso, alguns partidos dóceis, como a “Justa Causa”, “Rússia Justa” e “Rodina” (Pátria Mãe), foram formados com o consentimento do Kremlin, apenas para fins de amostra de que havia competição efetiva nas eleições russas e para tirar votos dos comunistas (KRYSHANTANOVSKAYA, 2009b, pp. 28-9). Aproveitando os atentados terroristas contra uma escola primária em Beslan, na Tchecênia, em 2004, Putin aboliu as eleições diretas para os governadores, passando a nomeá-los.⁶ A mídia independente sofreu censura do governo,

⁶ Em 2000, os super “distritos federais” foram criados. Os distritos federais englobam as 83 regiões administrativas da Rússia, chamados de “sujeitos da Federação”: 46 (quarenta e seis) províncias (*oblast*), 21 (vinte e uma) repúblicas, 9 (nove) territórios, 4 (quatro) territórios autônomos (*okrugs*), 1 (uma) província

mediante o fechamento de canais de televisão que criticavam o governo e, até mesmo, com notícias sobre atentados contra jornalistas críticos ao regime estatal de então. Desde 2003, o Estado retomou o poder sobre a maior parte dos canais de televisão. O governo russo também restringiu a atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs) no território russo, além de ter coibido a ação de organismos internacionais, como a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), no monitoramento de eleições no país (KRYSHANTANOVSKAYA, 2009a). Por fim, o governo russo cerceou a participação dos oligarcas na esfera política, sendo o exemplo mais ilustrativo de tal fato a prisão do oligarca Mikhail Khodorkovsky, *Chief Executive Officer* (CEO) da então considerada maior e mais eficiente empresa russa, a IUKOS, sob a alegação de evasão fiscal e de que o referido gerente fazia uma política externa “paralela” ao Kremlin.⁷ Todas as medidas supracitadas foram justificadas com o argumento de que era necessário centralizar as tomadas de decisão no Kremlin, haja vista que durante a quantidade de centros de poder existente, agravara-se o enfraquecimento da Rússia na década de 1990. A centralização do governo fazia parte da estratégia de Vladimir Putin de reaver a posição de destaque da Rússia no cenário internacional. Para tanto, era necessário fortalecer o Estado, mediante a centralização das tomadas de decisão, a fim de estabelecer uma política externa e doméstica coerente e concisa (LONGMAN, 2008, p. 97).

Além de ter promovido a recentralização do poder, Putin também deu espaço a um grupo denominado *siloviki* (REDDAWAY *et alli*, 2004; BREMMER; CHARAP, 2007; ILLARIONOV, 2009). Trata-se de um grupo oriundo principalmente dos serviços de segurança e espionagem, defensor dos interesses estratégicos da Rússia e que, de maneira geral, se opõe a maiores concessões russas ao Ocidente. Desde a chegada de Putin ao poder, o grupo conseguiu aumentar sua influência na economia do país, principalmente por meio de conexões com o governo. Ariel Cohen (2007, p. 13) apresenta alguns dados sobre o grupo: em 2006, 11 (onze) membros da administração presidencial eram diretores de 6 (seis) empresas estatais e tinham 12 (doze) cargos de diretoria; 15 (quinze) funcionários de alto escalão do governo, em geral, eram diretores de empresas estatais e tinham 24 (vinte e quatro) cargos na diretoria; um vice-primeiro-ministro, Sergei Ivanov, era diretor de indústrias do complexo

autônoma (Província Autônoma Judia) e 2 (duas) cidades federais (Moscou e São Petersburgo). Tal medida foi seguida da criação dos “plenipotenciários presidenciais”, formando, assim, uma camada burocrática entre o Kremlin e as regiões supracitadas. Os plenipotenciários passaram a governar os distritos federais. Cf.: KRYSHANTANOVSKAYA, 2009b, p. 28.

⁷ Um dos motivos alegados para a prisão de Khodorkovsky foi que este defendia a rápida construção de um gasoduto para o fornecimento de combustível fóssil para a China, o que era contra a política russa de então. Cf.: FREELAND, 2000, p. 329; LONGMAN, 2008, p. 111.

militar, aeronáutico, de construção naval e nuclear; Igor Sechin, espécie de Ministro da Casa Civil, comandava a maior empresa estatal de petróleo, a Rosneft; Viktor Ivanov, conselheiro de Putin, fazia parte do conselho administrativo da empresa nacional chave de defesa Almaz-Antei e da empresa aérea nacional Aeroflot; Alexei Gromov, secretário de imprensa do presidente Putin, era um dos executivos do Canal Um, o principal canal de televisão da Rússia. Percebe-se, então, o fato de que o mundo observava a Rússia, nos anos 2000, como uma “Grande Corporação” (*Russia, Inc.* ou ainda *Kremlin, Inc.*): Putin e seu “entourage”, além de dominar a cena política, dominava a economia nacional e queria manter esse estado de coisas.⁸ O desígnio de tal grupo em manter as posições conquistadas seria avaliado como uma das forças contrárias à adesão à OMC.

1.2 Política externa

Robert Donaldson e Joseph Noguee (2009, p. 10) elencam cinco fatores que influenciaram a política externa russa pós-derrocada da URSS: a mudança na estrutura do sistema internacional com o fim da bipolaridade; o declínio da capacidade militar russa; a transformação de uma economia planificada para uma economia de mercado; a integração da Rússia na economia global e o aumento da importância do mercado global para a economia russa; e, a liderança política e a política doméstica.

Com o colapso do Pacto de Varsóvia e a desintegração da URSS, o **sistema internacional** deixou de ser bipolar. Apesar de os EUA terem se tornado a nação mais poderosa do planeta, não eram preponderantes de tal sorte a criar uma ordem unipolar. Em 1992, houve melhoria das relações da Rússia com os EUA, como mostra a assinatura dos Acordos de Redução de Armas Estratégicas, o SALT II, e o apoio dos EUA – embora incipiente – às reformas internas na Rússia. Yeltsin passou a não tratar o Ocidente mais como um bloco único, diferenciando suas relações com os países europeus, adensando suas relações com a Alemanha e com a França. Em suma, a Rússia conduziu uma política mais flexível em relação aos seus rivais e aliados.

A **capacidade militar** é tradicionalmente a capacidade de um Estado em projetar força e um elemento vital da definição de um *status* de grande potência. Com o colapso da URSS,

⁸ Para Kryshchanovskaya (2009a; 2009b, p. 28), a elite política russa, em 2008, era formada por 825 (oitocentas e vinte e cinco) pessoas: 39 (trinta e nove) funcionários de alto escalão da administração presidencial e do Conselho de Segurança; 86 (oitenta e seis) membros do governo; 450 (quatrocentos e cinquenta) deputados; 186 (cento e oitenta e seis) membros do Conselho da Federação; 86 (oitenta e seis) governadores regionais. Em 2009, os *siloviki* tinham 42,3% (quarenta e dois vírgula três por cento) dos cargos. E o período de 2004 a 2008 vivenciou a tomada, pela elite política, de órgãos que regulavam a economia russa.

no entanto, a capacidade militar da Rússia declinou vertiginosamente devido, em parte, à incapacidade de o país financiar suas forças armadas, em face das dificuldades financeiras a que o país foi submetido. Como exemplos do declínio militar russo, tem-se o parco desempenho do exército no combate aos chechenos, em 1995, e o naufrágio do submarino Kursk, em 2000.

A **transição para uma economia de mercado** levou a Rússia a se aproximar do Ocidente em busca de assistência técnica, financeira e de investimentos. Os países ocidentais, principalmente os EUA (com a sanção da Lei de Apoio à Liberdade, de 1992), contribuíram para a transição econômica na Rússia; embora tal ajuda financeira tenha ficado aquém do desejado, esta não foi devidamente administrada, fortalecendo, com isso, movimentos de oposição e posterior recentralização do poder.

Desde a dissolução da URSS, a Rússia tem buscado se **integrar à economia global**. O país aprovou mudanças internas, como por exemplo, a convertibilidade do rublo e a aprovação de legislação com vistas à atração do investimento externo. Aderiu, além disso, a organismos internacionais – o FMI e o Banco Mundial (BM), por exemplo –, como maneira de promover sua estabilidade macroeconômica. No entanto, a maneira como a Rússia tem se inserido no cenário econômico global suscita dúvidas, pois 80% (oitenta por cento) de suas exportações e 32% (trinta e dois por cento) da arrecadação do Estado advêm de produtos primários (EUA, 2011b). Com vistas a melhorar seu padrão de inserção internacional, aquela nação buscou adesão à OMC.

Por fim, o **papel do líder** na condução da política externa não pode ser negligenciado. Acredita-se que o impacto do líder na política externa é maior em tempos de transição política ou de instabilidade interna, uma vez que a distribuição de influência e de poder entre os grupos de interesse e as instituições ainda não está totalmente formada.

1.2.1 Contornos da política externa russa

Além dos fatores elencados pelos especialistas, documentos oficiais que norteiam a política externa russa, como o “Foreign Policy Concept of the Russian Federation” (RÚSSIA, 2000b; RÚSSIA 2008b), discorrem que a política externa deve ser compreendida com base em mudanças na própria Rússia, que na década de 2000 conseguiu aumentar sua projeção internacional. Segundo os documentos oficiais, a política externa russa tem como objetivos: preservação da soberania e integridade nacional e buscar posição de autoridade na

comunidade internacional; criar condições externas para a modernização do país; influenciar os processos globais de modo a assegurar uma ordem democrática e justa; promover a imagem da Rússia como um país democrático comprometido com uma economia de mercado e uma política externa independente; promover e propagar a cultura russa para contribuir com a diversidade cultural e para construção de uma parceria intercivilizacional.

Com base na literatura recente, pode-se dizer que a política externa russa, na atualidade, apresenta os seguintes aspectos relevantes: a ênfase no multilateralismo (seletivo) e o desígnio de ser tratada como grande potência, sem mencionar a questão energética, que certamente tem influência acentuada na política externa russa do período supracitado.

1.2.1.1 Desígnio de grande potência

A Rússia atual busca afirmação num contexto diferenciado. Uma de suas características marcantes é a afirmação do desejo de ser considerada uma grande potência, mesmo após a dissolução da URSS. A postura de ser tratada como grande potência tornou-se mais acentuada a partir de sua recuperação econômica no início da década de 2000, quando o Estado passou a imprimir uma postura mais assertiva na política externa do país. De acordo com Jeffrey Mankoff (2009), estudioso de Rússia do *Council on Foreign Relations*, e o acadêmico Andrei Tsygankov (2006, p. 93), o país quer ser reconhecido como grande potência e reivindica interesses especiais nos países do seu entorno (países da antiga URSS). Para tanto, aquela nação utiliza-se de meios militares e econômicos para demonstrar sua grandeza, visando à configuração de uma ordem global similar à do Concerto Europeu do século XIX. Retomou-se a noção histórica da Rússia como uma “*derzhava*”, termo russo utilizado para designar uma potência, um polo de equilíbrio de poder. Uma “*derzhava*” é capaz de se defender, recorrendo à sua força individual, e seu principal objetivo é a preservação desse *status*. Assim, a Rússia passa a observar o mundo em termos de balanço de poder, com competição entre as grandes potências, sendo uma das grandes potências da atualidade e cujos interesses devem ser levados em consideração.

1.2.1.2 Multilateralismo seletivo

Intimamente ligada à ideia de ser tratada como grande potência é a característica marcante da política externa russa de defesa de múltiplos polos de poder na ordem mundial, em detrimento de uma suposta unipolaridade das tomadas de decisão global. A ênfase no

multilateralismo da política externa russa pode ter suas raízes na reação ao suposto “unilateralismo coletivo” do Ocidente (ou ao que a Rússia considerava a imposição, pelo Ocidente, de suas políticas). A ênfase no multilateralismo teve início com a atuação do eurasianista Yevgenii Primakov como ministro das relações exteriores – em substituição ao atlanticista Andrei Kozyrev – em 1996.⁹ A atuação de Primakov deve ser entendida no seu contexto doméstico, quando Yeltsin decidiu cooptar elementos nacionalistas e eurasianistas para delinear uma nova linha na atuação da política externa russa. Crescia a percepção, por parte da Rússia, de que os países ocidentais não levavam em consideração seus interesses nas questões internacionais. Desde então, a Rússia tem proposto que os problemas globais fossem resolvidos mediante a solução concertada dos principais polos de poder da atual ordem internacional, sendo a Rússia um desses polos, juntamente com os EUA e com a UE.

Para a Rússia, a solução de problemas globais deveria ficar concentrada na atuação dos Estados soberanos, e não em organismos internacionais (como por exemplo, a OSCE ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)). Aquela nação argumenta que tais organismos não são mecanismos multilaterais genuínos, mas organismos coletivos unilaterais, em que vontade de um dos membros prevalece em relação aos demais. De acordo com Andrey Makarychev e Viatcheslav Mozorov (2011), a Rússia considera a política de balanço de poder o método mais adequado de um mundo multipolar, uma vez que prioriza a independência dos Estados soberanos. Os Estados deveriam tomar as decisões de acordo com seus interesses, e não delegá-las a organismos internacionais. Porém, a política de balanço de poder gera problemas, pois, pressupõe animosidade entre os polos. Ademais, para certos assuntos, como as questões inerentes à segurança, a Rússia prefere recorrer a mecanismos transatlânticos, sem mencionar o fato de que sua política externa não poder ser considerada estritamente antiocidental, uma vez que Moscou coopera com a UE e com os EUA em uma série de assuntos. Então, como síntese de tais tendências (balanço de poder e cooperação), a abordagem que a Rússia tem seguido é a de governança baseada no sistema administrativo das grandes potências (MAKARYCHEV; MOZOROV, 2011, p. 364).

⁹ Tsygankov (2006), Mankoff (2009) e Donaldson e Noguee (2009) identificaram 3 (três) grupos principais que representam as tradições do pensamento russo em política internacional: a) os atlanticistas, os quais dão ênfase à integração da Rússia com Ocidente, que consideram ser a civilização mais viável e progressista no mundo e com a qual a Rússia se assemelha em algumas características; b) os estatistas ou eurasianistas, os quais dão ênfase ao papel do Estado como garante da ordem política e social, ressaltando aspectos como poder, estabilidade e a soberania, em vez da liberdade e da democracia (tal grupo não é inerentemente antiocidental, mas busca o reconhecimento do poderio da Rússia pelo Ocidente, por meio da demonstração de assertividade econômica e militar); c) os civilizacionistas, que veem a Rússia como nação cujos valores se diferem dos ocidentais e que têm tentado difundir os valores russos (eslavos) no mundo.

O sistema administrativo das grandes potências foi originalmente compreendido por Hedley Bull (2002) como uma das instituições da sociedade internacional que funciona como um mecanismo para coordenar as estratégias políticas das principais potências, priorizando a ordem à justiça.¹⁰ O discurso de multipolaridade na Rússia inclui referências explícitas à ideia de regionalização da política global – que seria a busca de soluções de crises e de conflitos. Outro discurso em voga naquela nação é de que a multipolaridade ajuda a produzir a democracia (leia-se: maior voz a outros países) no nível internacional. Daí o engajamento da Rússia em organismos como o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, e África do Sul, de Jim O’Neill, em estudo de 2001) e o G-20 (grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 (dezenove) maiores economias do mundo mais a UE), uma vez que a mensagem que tais arranjos querem passar é a de que o atual modo de resolver questões globais parece congelado em um modelo unilateral.

Trata-se, então, de um multilateralismo seletivo, no qual a Rússia pode exercer seu poder de potência em instâncias como o G-8 e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), as quais denotam prestígio. Preferencialmente, porém, a Rússia tende a lidar com os demais países em termos bilaterais, por acreditar que a soberania dos países (sua independência) tem, assim, sua preservação garantida.

1.2.1.3 Potência energética

Uma das características mais marcantes da Rússia atual é a condição de potência energética. Não é de se estranhar, portanto, que sua política externa seja delineada para alavancar tal setor. Segundo Marshall Longman (2008, p. 98), Vladimir Putin, antes mesmo de ascender à presidência daquela nação, defendia a ideia de que o país deveria reter o controle dos recursos minerais – notadamente os poços de petróleo, de gás e de outros minerais estratégicos: os chamados “campeões nacionais”. Putin mostrava-se ciente de que a Rússia tinha poucos recursos econômicos, além da energia e dos minerais. Se os usasse de maneira correta, poderia alavancar os interesses do país. Acreditava que essa era a única maneira de reaver o *status* de grande potência creditava ao seu povo no passado. Assim, se durante o mandato de Boris Yeltsin (1992-1999), o controle dos minerais foi largamente

¹⁰ Segundo Hedley Bull, os Estados colaboraram entre si em vários graus por meio de “instituições da sociedade internacional”: o equilíbrio de poder, o direito internacional, os mecanismos diplomáticos, o sistema administrativo das grandes potências, a guerra. Por instituições, o teórico referia-se não somente a uma organização ou mecanismo administrativo, mas a um conjunto de hábitos e práticas orientadas para atingir objetivos comuns. Cf. Bull (2002, p. 88).

deixado nas mãos de uns poucos empresários (os oligarcas), os quais queriam utilizar os recursos de tais empresas apenas para avançar interesses próprios, Putin, ao renacionalizar os setores estratégicos, propunha fundir os interesses do Estado com as capacidades existentes no setor privado. Aquele mandatário insistia que era um erro contar apenas com o mercado e com as empresas privadas. Quando a Rússia o fez, em 1991, o país sofreu sérios reveses econômicos.

Uma vez os recursos naturais retidos pelo Estado, a Rússia avançou em seus interesses principais, dentre os quais, a pressão sobre os governos da Ucrânia, da Bielorrússia e, de maneira indireta, da UE, a considerar os interesses locais no cenário global e a tratar tal nação como uma verdadeira potência. A Rússia tem a capacidade de usar suas fontes de energia como pressão política porque não existe mais, em tese, como na Guerra Fria, a possibilidade de destruição mútua entre os dois blocos. Longman (2008, p. 15; 180) argumenta que a Rússia atual possui maior capacidade de manobra em suas políticas do que durante a época de Guerra Fria.

1.2.2 Relações bilaterais

Faz-se importante apresentar uma breve descrição das relações bilaterais da Rússia com alguns de seus principais parceiros comerciais e políticos, de modo a ilustrar os principais contornos de sua política externa durante a presidência de Boris Yeltsin (1992-1999) e durante a presidência de Vladimir Putin (2000-2008).

A política externa russa para a Europa opera em duas vertentes: o país mantém relações bilaterais mais densas com alguns países individualmente, mas opera multilateralmente com aquele continente. Pelo fato de observar, com certo ceticismo, a UE como uma organização internacional, e pelo fato de não haver uma política única e coerente daquele conjunto de países em relação à Rússia, esta tem enfatizado as relações bilaterais com os países europeus como uma alternativa às relações com Bruxelas. Tal abordagem parece se encaixar mais com a crença da Rússia na supremacia dos Estados e na desconfiança em relação às organizações internacionais. Particularmente, a Alemanha, sob o comando de Gerhard Schröder, e a Itália, de Silvio Berlusconi (e também a França, de Nicolas Sarkozy) tiveram relações amistosas com a Rússia. A Rússia, inclusive, defendeu a criação de um diálogo político trilateral especial entre o país, a França e a Alemanha, como parte da

estratégia de melhorar seu papel como um fator de estabilidade no espaço eurásiano (MANKOFF, 2009, p. 151; 156-157).

A tendência de a Rússia preferir relações bilaterais especiais com países selecionados pode ser observada no campo da política energética. A Rússia, por exemplo, concluiu acordo com a Alemanha para a construção de um gasoduto (*Nord Stream*, inaugurado em 2011) que transportaria gás natural do território russo diretamente para a nação germânica, desviando dos países de trânsito, como a Ucrânia, Bielorrússia e Polônia, fazendo da Alemanha um potencial distribuidor de gás russo na Europa Central. Os russos também concluíram acordo para a construção do *South Stream*, que levaria gás diretamente para a Itália e para a Áustria, diminuindo sua dependência do trânsito pela Ucrânia, como uma maneira também de aumentar o poder de barganha da Rússia em relação à Ucrânia, por onde atualmente passa mais de 70% (setenta por cento) do gás russo para a Europa.¹¹



Figura 1 - Rotas de transporte de gás russo na Europa e na Ásia.

Fonte: International Energy Agency (2011).

¹¹ Cf. International Energy Agency (2011).

Se, com os países da Europa Ocidental, a Rússia tem tido melhores relações bilaterais, com os países da Europa Oriental, tal nação tem tido maiores problemas. Alguns desses países (Lituânia e Polônia) bloquearam as negociações de renovação do Acordo de Parceria com a UE. O Acordo de Parceria e Cooperação (PCA, na sigla em inglês), assinado em 1994 (em vigor desde 1997) com a Rússia, com validade até 2007, foi designado para regular as relações entre aquela nação e a UE, levando à gradual integração entre as duas partes, para ajudar a promover a transição para a democracia na Rússia e para lançar as bases de uma maior cooperação econômica. No entanto, o PCA não permitiu à Rússia ter muita voz no processo de expansão da UE para o Leste, além de não ter salvaguardas inadequadas para os interesses da Rússia contra o crescimento das competências da referida junção de países na seara de defesa e de segurança (*IDEM*, p. 161).

Em 2009, a Rússia informou que tampouco ratificaria o Tratado da Carta de Energia (CFE, na sigla em inglês), em vigor desde 1991, por meio do qual a UE buscava a abertura do setor de energia russa para a participação de empresas europeias, na produção e na distribuição de combustíveis fósseis (*IDEM*, p. 162). A Carta também visava assegurar que as regras da OMC de não-discriminação se aplicassem para o comércio de energia entre a Rússia e o referido bloco. Ainda na área energética, os países europeus alegaram que a Rússia tem usado sua grande capacidade na área de energia como meio de exercer influência política sobre os países da Europa Oriental e sobre a Europa em si, a qual absorve por volta de 80% (oitenta por cento) dos combustíveis fósseis exportados daquele país (RÚSSIA, 2011b; UNIÃO EUROPEIA, 2011). A Europa reagiu por meio do patrocínio de outras rotas de transporte de gás que não passavam pelo território russo, como por exemplo, o gasoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) e o *Nabucco*.

De qualquer maneira, é contraproducente a Rússia ter um embate muito forte com a Europa, pois este é o maior mercado consumidor das exportações russas, havendo aí uma limitação clara da suposta liberdade de ação russa em sua política energética. Conforme exposto adiante, a demanda dos países europeus e dos EUA pela revisão da política russa dos preços de energia foi um dos temas mais controversos das negociações de adesão russa à OMC.

Os países da ex-URSS, referidos pelo governo russo como o “estrangeiro próximo” (*near abroad*), têm tido atenção bastante significativa por parte da política externa russa. Em primeiro lugar, porque é a região onde a Rússia consegue exercer maior influência política, alimentando a imagem de grande potência ou um dos pilares da ordem global, com interesses (e deveres) privilegiados nessa parte do mundo. Em segundo lugar, devido ao grande

contingente de russos étnicos em várias das ex-repúblicas soviéticas. Em terceiro, a Rússia tem maior competitividade econômica (comercialização de produtos industrializados) com tais países do que com os países ocidentais. Em quarto lugar, estão os interesses na produção e no suprimento energético (DONALDSON; NOGEE, 2009, pp. 164-69). Um dos mecanismos de cooperação com as antigas repúblicas soviéticas ocorre sob o âmbito da CEI. Criada como maneira de suavizar a iminente dissolução da URSS, em 1991, as então repúblicas soviéticas russa, bielorrussa e ucraniana decidiram estabelecer a CEI – uma organização internacional sem grandes vinculações, mas que visava mecanismos de integração econômica, política e militar entre as antigas repúblicas soviéticas.¹²

A Bielorrússia é o único país da antiga URSS que se engajou em uma integração genuína com a Rússia. Contudo, há divergências sobre a forma da união aduaneira prejudicaram as relações bilaterais. Para a Rússia, a Bielorrússia deveria se tornar mais um sujeito (uma região) da Rússia. Em 2007, a Rússia pressionou a Bielorrússia a aceitar os termos russos para uma união aduaneira (que incluía a adoção do rublo russo como a moeda comum) ou deveria pagar pela energia a preços de mercado. Nesse ano, a Bielorrússia impôs uma nova taxa de trânsito do gás russo, a que Putin respondeu com a suspensão do transporte do gás pelo território bielorrusso. Finalmente, em 2011, a Rússia adquiriu a empresa bielorrussa transportadora de gás, a Belgaztrans, passando a controlar as rotas do combustível também na Bielorrússia (*IDEM*, pp. 207-11).

As relações com a Ucrânia foram marcadas por períodos de confronto e de cooperação, conforme esse país tendia para uma política pró-ocidente ou pró-Rússia. Assim, ao mesmo tempo em que a Ucrânia participa de grupos antirrusos, como o GUUAM,¹³ ela aceitou aderir à iniciativa russa do “Espaço Econômico Único”. Na administração de Viktor Yushchenko (presidente eleito após a “Revolução Laranja”, quando a Vladimir Putin abertamente apoiou o candidato Viktor Yanukovich, que tendia a compactuar com Moscou), a Rússia e a Ucrânia tiveram suas relações bilaterais deterioradas, culminando na interrupção do

¹² Os países bálticos e a Geórgia decidiram não se unir ao organismo. Posteriormente, por pressão da Rússia, a Geórgia foi obrigada a aderir ao organismo, o Azerbaijão foi obrigado a se juntar ao grupo novamente, e a Moldávia a ratificar sua participação. Em 2008, a Geórgia novamente deixou a organização (por conta do conflito com a Rússia). Atualmente, ela é composta pela Rússia, Bielorrússia, Ucrânia, Tadjiquistão, Uzbequistão, Azerbaijão, Armênia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia e Turcomenistão. Embora em seu texto original, a CEI preveja mecanismos de cooperação econômica, política e militar, esta não tem poderes de governança e seus conselhos temáticos não têm autoridade para impor as decisões aos membros.

¹³ Organização comprometida com a democracia, integração na Europa e laços fortes com a OTAN e que em 2006 se tornou aberta para a adesão de novos membros. Seus membros, que formam o acrônimo GUUAM, Geórgia, Ucrânia, Uzbequistão, Azerbaijão e Moldávia, são países que tentaram adotar uma política mais independente em relação à Rússia e expressaram maior desejo de integração ao Ocidente.

fornecimento de gás russo para a Ucrânia em 2006. O motivo teria sido a recusa da Ucrânia de importar o gás a preços de mercado, já que o preço de gás vendido pela Rússia era bem abaixo do preço de mercado. No entanto, alega-se que essa medida era uma maneira de a Rússia reafirmar sua influência sobre o país (e, de certo modo, sobre o globo, em geral, como uma potência energética), que vinha buscando uma política mais independente da Rússia e pró-ocidental, afirmando inclusive o desejo de participar da OTAN, a que a Rússia, notadamente, se opunha (*IDEM*, p. 169-76).

Outro país cujas relações com a Rússia foram conflituosas é a Geórgia. Desde o fim da URSS, o país tem delineado uma política de maior independência da Rússia, mais ainda que a Ucrânia, demonstrada pelos seguintes aspectos: engajou-se em projetos de construção de gasoduto que se desviavam do território russo, com o apoio financeiro da Europa e dos EUA; expressou sua vontade de aderir à OTAN; permitiu a operação de uma missão chechena em seu território; participou do grupo GUUAM. As tensões entre os dois países continuaram, envolvendo embargos econômicos, acusações mútuas de espionagem, restrição à aquisição de visto por georgianos (os quais imigram em grande quantidade para a Rússia em busca de trabalho), bloqueio de transporte nas fronteiras, culminando na invasão da Geórgia pela Rússia, em 2008, sob a alegação de proteger a população russa das regiões separatistas da Ossétia do Sul e da Abkhazia, que haviam sofrido intervenção armada de Tbilisi (*IDEM*, pp. 182-90). Por conta de tal invasão, os EUA ameaçaram retirar seu apoio à adesão russa à OMC. Conforme análise adiante (Capítulo IV), os conflitos políticos com a Geórgia foram um dos principais obstáculos da conclusão da entrada da Rússia na OMC.¹⁴

Com os países da Ásia Central (Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e Turcomenistão) e do Cáucaso (Azerbaijão), a Rússia tem tido menos problemas, devido à elevada dependência econômica que tais nações possuem em relação a Moscou (*IDEM*, pp. 193-202). Para a Rússia, aqueles países são importantes devido à enorme população étnica russa que ali ainda habitam. Outro motivo que faz da região supracitada um lugar estratégico para a Rússia é o crescimento do fundamentalismo islâmico, com a possibilidade de que tal aspecto se espalhe pelo território russo, mormente para a região do Cáucaso – região com significativa população muçulmana e com fortes pressões separatistas. No início dos anos 2000, os países centroasiáticos e caucasianos penderam para a órbita dos EUA, os quais aumentaram sua presença militar na região para combater o extremismo religioso no

¹⁴ A importância da Geórgia para Rússia reside no fato de a Rússia ter de passar pelo espaço terrestre ou aéreo georgiano para poder ter acesso a uma grande base naval que possui na Armênia (DONALDSON; NOGEE, 2009, p. 187).

Afeganistão. Desse modo, Moscou tem buscado trazer aqueles países novamente para sua área de influência e manter um grau de hegemonia sobre toda a região, por meio da política de firmar tratados com os países para obter o controle de rotas de petróleo que deles saem e também por meio de mecanismos de cooperação econômica, tais como a recém-lançada União Euroasiática.¹⁵ Como se argumenta nos capítulos posteriores, a maior integração com tais nações partícipes da CEI foi vista como mais vantajosa para a Rússia do que a adesão à OMC, sendo mais um agravante na duração das negociações de conclusão do referido processo.

Com os países bálticos, a Rússia tem tido maiores problemas (*IDEM*, pp. 212-17). Pesava nas relações existentes o fato de que as 3 (três) nações daquela região terem sido incorporadas à força pela União Soviética, em 1941. Após a desintegração da URSS, surgiram problemas de demarcação de fronteiras com a Lituânia e com a Letônia. A Letônia e a Estônia tinham disputas com a Rússia sobre os direitos de pesca – disputas que aumentaram a lista de atritos entre a Rússia e a UE durante as negociações de adesão à OMC. A Rússia era contra a adesão dos países bálticos à OTAN e à UE, já que tais países faziam parte da ex-URSS (diferentemente da Polônia, que aderiu à OTAN, mas que era um “satélite” soviético). A Letônia e a Estônia aprovaram leis que dificultavam a aquisição de cidadania pelos étnicos russos que ali habitam, o que gerou protestos por parte dos russos. No entanto, os países bálticos são dependentes de gás e de outras fontes de energia russa, sendo que a Rússia é o maior parceiro comercial das referidas nações (principalmente da Lituânia e da Letônia).¹⁶

A Rússia é um país com ambições globais. Embora suas relações exteriores prioritárias tenham sido com os países da antiga União Soviética, com a UE e, em termos estratégicos, com os EUA, a Rússia tem se mostrado bastante assertiva em estender sua influência em outras áreas do globo, tornando-se uma potência emergente com interesses realmente globais. Entre seus parceiros, cabe destacar a China. Para a Rússia, é importante a parceria com a China, na medida em que os dois países se opõem à hegemonização da ordem mundial. Em 2001, aqueles países se engajaram em parceria multilateral na Ásia Central, juntamente com Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e o Uzbequistão, estabelecendo a Organização de Cooperação de Xangai. As relações bilaterais ficaram focadas em assuntos econômicos durante o mandato de Putin, em especial, o petróleo e o gás natural russo, além das armas, da participação chinesa na privatização de empresas russas e do apoio chinês à adesão russa à OMC. A China reclamava da forte corrupção nos serviços alfandegários

¹⁵ Vide Capítulo IV, Seção 4.2.3.

¹⁶ EUA (2011a), *CIA Fact Book*.

russos; com a adesão à OMC, a Rússia terá de tornar mais transparentes os procedimentos alfandegários e, com isso, a corrupção poderá diminuir. As relações com a China não têm sido isentas de outras tensões. China e Rússia tiveram problemas de demarcação de fronteiras, que foram resolvidos apenas em 2004. Ademais, a Rússia teme a crescente presença de chineses em suas regiões mais desabitadas, a crescente influência da China no cenário internacional, bem como a grande projeção econômica chinesa no mundo (*IDEM*, pp. 280-4). A Rússia buscou resgatar as relações com outro parceiro tradicional, a Índia, também grande compradora de armas da URSS e da Rússia contemporânea e cujo arsenal era 75% de origem russa (*IDEM*, p. 326). A Rússia também procurou adensar as relações com a Índia, em um primeiro momento, como garantia de uma possível deterioração de suas relações com a China, e posteriormente, a Rússia propôs um alinhamento entre Moscou, Pequim e Nova Délhi (*Troika*) como um novo polo para contrabalançar a suposta unipolaridade dos EUA (*IDEM*, p. 323). O Japão, embora reclame soberania sobre as ilhas Kurilas – arquipélago ao norte do país ocupado pela Rússia (URSS) desde o fim da Segunda Guerra Mundial – segue sendo um importante parceiro comercial para a Rússia, assinando projetos de construção de um gasoduto ligando os poços da Sibéria ao Japão (*IDEM*, p. 287). O país também promoveu a participação da Rússia na APEC, em 1997, elevando o perfil político deste último (*IDEM*, p. 331).

Ainda no Leste Asiático, a Rússia buscou engajar-se nas resoluções de paz do programa nuclear norte-coreano, seja por razões de segurança – a fim de evitar maiores problemas perto de suas fronteiras – seja por prestígio, para poder participar de grandes questões internacionais de segurança (ainda mais de um país que tinha dívidas com a Rússia ainda da época soviética). No Oriente Médio, a Rússia também procurou reaver sua influência de outrora. Os esforços russos em participar das mediações na região, bem como a maior proximidade do país com os EUA no início da presidência de Putin, levaram a Rússia a ser cofundadora do “Quarteto de Madri para o Oriente Médio”, formado em 2002, com os EUA, UE e a ONU, que media as resoluções de paz entre Palestina e Israel (*IDEM*, pp 293; 317).

Em relação ao Irã, a Rússia possui interesses comerciais, pois esta forneceu material e conhecimento técnico para a construção do reator nuclear de Bushehr. As negociações de construção do referido reator começaram ainda durante a existência da URSS. Por conta de tal parceria econômica, a Rússia se opôs às sanções contra o regime iraniano, sob a alegação de que o país estaria desenvolvendo tecnologia nuclear para fins bélicos. No entanto, procurando elevar seu perfil diplomático, propôs soluções diplomáticas para o impasse, quando se dispôs a enriquecer o urânio iraniano em seu território e a reexportá-lo para o Irã, para que este o

usasse para os fins pacíficos. Países como Líbia, Argélia, Iêmen e Síria eram tradicionais compradores de armas soviéticas, tendo suas relações comerciais com a Rússia baseadas também na venda desses produtos. Especialmente com a Líbia e com a Argélia, tem havido projetos de cooperação na área de combustíveis fósseis, e a Síria conta com uma base naval russa e com um par de milhares de especialistas civis e militares (IDEM, pp. 304; 309-313).

Na África Negra, na década de 2000, a Rússia tentou readensar suas relações com tradicionais aliados, como Angola e Moçambique, sobretudo na exploração de combustíveis fósseis, mas o nível de poder econômico da Rússia na África ficou ainda aquém daquele dos países ocidentais e da China. A África do Sul é o maior parceiro comercial da Rússia na África Negra, embora o comércio ainda esteja em níveis modestos. Na América Latina, o destaque é a Venezuela, que se tornou uma grande compradora de armas, parceira na cooperação de exploração de combustíveis fósseis e aliada em várias declarações de repúdio às condutas unilaterais dos EUA, além de compactuar com o reconhecimento da Abkhazia e da Ossétia do Sul. Além da Venezuela, cabe destacar o Brasil, com quem a Rússia pretende consolidar parceira estratégica construída ao longo da última década, seja por meio do adensamento dos laços bilaterais, seja por meio do grupo BRICS (IDEM, pp. 330-8).

Em resumo, pode-se afirmar que o fim da Guerra Fria e as dificuldades econômicas russas do início da década de 1990, limitaram a capacidade de projeção econômica da Rússia, o que inicialmente reorientou as prioridades de Moscou para os países com que a Rússia fazia fronteira (países da ex-URSS), bem como com países que tinham dívida com a URSS e, posteriormente, com a Rússia (Líbia, Argélia, Síria, Angola, Coreia do Norte e Cuba). A recuperação econômica da Rússia na década de 2000 permitiu ao país buscar uma política mais assertiva e a recuperação de sua posição de influência em várias regiões do mundo. A maior assertividade da Rússia no mundo e a tentativa de recuperar sua influência em várias regiões iriam colidir, de certa maneira, com alguns aspectos da política externa norte-americana, o que seriam fonte de conflitos ideológicos entre os dois países e contaminariam as negociações de adesão à OMC.

1.3 Balanço das transformações na Rússia: Estado patrimonialista e capitalismo burocrático

Com a queda da URSS, os dirigentes russos apoiaram a retórica democrática e prometeram construir um sistema de democracia representativa. O Ocidente, formalmente,

expressou apoio à transformação interna russa, embora não tenha prestado a ajuda necessária que a grande transformação naquele país demandava. Com isso, a Rússia encontrou-se sozinha na tarefa de transição, estando em confronto com os dilemas de atraso em relação ao Ocidente (ASLUND, 2007; MANKOFF, 2009; SHEVTSOVA, 2010). A Rússia sofreu muitos reveses econômicos, políticos e diplomáticos na década de 1990. A solução encontrada pelo governo russo foi a maior centralização-intervenção do Estado na economia e o controle sobre a vida política, mormente com a ascensão de Vladimir Putin. Assim, surgiu um sistema político “híbrido” em tal nação. Existe uma economia de mercado, mas o sistema econômico não é totalmente livre; a sociedade russa é mais aberta do que a soviética, embora o sistema político seja autoritário e fechado; o país ainda não consolidou sua identidade independente, encontrando-se no meio de um ajuste pós-imperial.

A Rússia é, ainda, considerada um Estado autoritário patrimonialista, caracterizado por um sistema de dependência pessoal e pelo clientelismo nas relações de poder (ASLUND, 2007; COHEN, 2007; FREIRE, 2009; MANKOFF, 2009; SHEVTSOVA, 2010). As novas elites russas utilizam a burocracia do Estado para alavancar interesses particulares e para distribuírem entre si propriedades e privilégios. Ao mesmo tempo em que desejam expandir suas atividades econômicas no exterior – com fins lucrativos –, tais elites estão muito atreladas à burocracia estatal e querem manter seus privilégios, muitos dos quais obtidos de maneira pouco transparente.

As elites, de fato, controlam e administram os recursos naturais. Para Andrei Torbakov (2010, p. 5), a Rússia transformou-se em um exemplo típico de um “Estado de recursos”, cujo objetivo é a mobilização e o gerenciamento dos recursos. Tais recursos não são considerados meras *commodities*, nem seu valor são expressos na forma monetária. A mobilização dos recursos pressupõe que o Estado tenha controle dos fluxos materiais e humanos. Ademais, o Estado de recursos dá origem a instituições extrativistas, as quais, por meio de mecanismos escusos, protegem os direitos de propriedade de uma minoria privilegiada a expensas da maioria da população. A Rússia é um país abundante em recursos minerais, o que encorajou as elites a estabelecerem controle sobre o aparelho de Estado, dando origem a uma fórmula simbiótica de poder político e poder econômico.

As duas décadas de transformações na Rússia levaram aos seguintes resultados. A Rússia emergiu como uma das grandes potências emergentes da atualidade: entre 1999 e 2008, a economia nacional cresceu a taxas de 7% (sete por cento), figurando como a oitava maior economia em 2008, com um Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de 1,75 trilhão de dólares, se medido em dólares correntes, e a sexta maior economia do mundo, se considerado

o poder de compra.¹⁷ A Rússia é também apontada como uma das economias centrais nos próximos 40 (quarenta) anos, ao lado de Brasil, Índia, China, formando o chamado grupo BRICs. Dentro do grupo, a Rússia é o que possui maior PIB *per capita* e os melhores indicadores sociais. A onda de privatizações permitiu que, em 1997, a Rússia tenha cruzado o “ponto do não retorno”, quando o setor privado contou contribuiu com 65% (sessenta e cinco por cento) do PIB russo, chegando a 70% (setenta por cento) em 2004 (ASLUND; KUCHINS, 2009a, p. 44). No entanto, uma parte significativa da riqueza nacional ainda provém de grandes empresas estatais, além de o país se posicionar como uma economia ainda pouco livre, isto é, tal nação não garante adequadamente uma liberdade econômica, o que afeta negativamente o ambiente para os negócios e as oportunidades de investimento (IDEM, p. 48). A despeito de desenvolvimento positivo em mudanças estruturais que resultaram da estabilidade política, da política macroeconômica saudável, da contínua desregulamentação da economia e de reformas administrativas do governo, o país ainda apresenta deficiências estruturais (IDEM, pp. 50; 54-5).

De qualquer maneira, a Rússia recuperou seu papel histórico de *global player*, com interesses globais e capacidade de influenciar no cenário internacional. A Rússia tem participação ativa em resoluções de conflitos internacionais, bem como em organismos internacionais, como o G-20, a ONU e, recentemente, com destaque para os BRICS. O tamanho do país, sua população com reconhecido nível de escolarização, seus recursos naturais e as armas nucleares ainda garantem seu *status* de grande potência. A Rússia é considerada um país *major geostrategic*, ou seja, um país que possui capacidade e vontade de exercer poder ou influência além de suas fronteiras ou de alterar a ordem geopolítica vigente. Com vistas a ampliar sua influência também para a seara comercial, aquela nação, durante o período do estudo (1993-2008), dedicou-se às negociações para a adesão à OMC. É sobre a referida questão que trata o capítulo a seguir.

¹⁷ EUA (2011a), *CIA Fact Book*.

CAPÍTULO II

A RÚSSIA E A OMC

No capítulo anterior, buscou-se descrever o processo de transição russa para o capitalismo e o resultado dessas reformas. Embora tais reformas – de cunho liberal – tenham sofrido forte oposição ao longo da década de 1990, estas tiveram o efeito esperado, na medida em que, nos dias atuais, a Rússia é um país de economia de mercado, onde há um predomínio da propriedade privada, ainda que o Estado mantenha controle de algumas empresas consideradas estratégicas. Oposição às reformas liberais na Rússia, privatizações que geraram somas irrisórias para o governo, queda dos preços dos principais produtos de exportação russa (combustíveis fósseis) e políticas econômicas inadequadas (paridade cambial ao dólar) culminaram na crise financeira russa de 1998. Após o referido período, porém, a economia daquela nação se reergueu, apresentando elevado crescimento ao longo da década de 2000, tornando-se uma das dez maiores economias mundiais. O especialista em Rússia do *Peterson Institute of International Economics* e um dos conselheiros econômicos para a transição russa, Anders Aslund (2009a, p. 44-48), elenca alguns aspectos das reformas ali empreendidas que contribuíram para a recuperação da economia local:

- a) a introdução da economia de mercado na década de 1990, acompanhada da liberalização dos preços, privatização e estabilização financeira. Atualmente, os preços e o comércio na Rússia são predominantemente livres, e os subsídios são poucos. Já em 1996, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento considerava a Rússia um país de economia de mercado plena.
- b) predomínio da propriedade privada e da livre-iniciativa. O setor privado contribuiu com 70% do PIB de 1997-2004, mas caiu para 65% em 2005. Além disso, 2/3 da força de trabalho estão concentradas no setor privado.
- c) medidas de contenção para manter o superávit fiscal e os impostos em nível moderado. O governo promoveu reformas tributárias, reforma judiciária e a introdução de nova legislação, como por exemplo, o código tarifário, que simplificou os procedimentos aduaneiros. Além disso, manteve uma política fiscal conservadora e acumulou reservas (US\$ 516 bilhões, ocupando o 3º. lugar mundial).¹⁸

¹⁸ EUA (2011a), *CIA Fact Book*.

- d) alta dos preços de combustíveis fósseis, contribuindo para a melhoria das contas do governo e as reservas existentes, mas também impedindo o Estado de envidar esforços para continuar as reformas necessárias.
- e) rápida integração à economia mundial. As exportações compõem 30% (trinta por cento) do PIB russo, e a economia daquela nação passou por diversificação, já que as exportações de combustíveis fósseis passaram de 90% (noventa por cento) para 60% (sessenta por cento) do total da quantidade de produtos exportados. Em 2008, o superávit comercial russo representou 7,7% (sete vírgula sete por cento) do PIB.¹⁹

Como parte do processo de transição para o capitalismo e como parte das reformas necessárias para a adoção da economia de mercado, a Rússia solicitou, em 1993, ingresso à OMC. Entre 1993 e 2011, a Rússia era ainda a maior economia de fora da referida organização. O país fazia parte do G-20, do G-8, do FMI, do Banco Mundial, mas não fazia parte do organismo de maior proeminência no que tange ao comércio mundial.

O objetivo do presente capítulo é analisar o processo de adesão da Rússia à OMC, com foco no período 1993-2008, abarcando os mandatos presidenciais de Boris Yeltsin (1992-1999) e de Vladimir Putin (2000-2008), com destaque para este último que, ascendendo ao poder com a promessa recuperar a posição internacional daquela nação, fez da adesão àquele organismo internacional, uma de suas prioridades de política externa – ao menos em seu primeiro mandato. O capítulo encontra-se dividido em 4 (quatro) partes, tratando: de aspectos gerais da OMC; das razões que levaram a Rússia a aderir à OMC – incluindo projeções econômicas do Banco Mundial acerca do impacto da adesão sobre a economia russa; as razões da longa duração do processo de adesão – com foco na política doméstica russa e na interpretação da OMC, pelo governo russo, como vantagem política; e, por fim, alguns temas principais que surgiram no decorrer das negociações, considerados os tópicos mais controversos.

2.1 Aspectos gerais sobre a OMC

O estudo das instituições e das organizações internacionais tem acompanhado a proliferação dos organismos internacionais nos mais diversos tipos de cenário. As organizações internacionais têm sido estudadas sob vários pontos de vista, tais como: a

¹⁹ No ano de 2011, após a crise financeira e as elevadas perdas russas, o superávit russo em relação ao PIB foi de 0,4%. Cf.: EUA (2011a).

criação de regimes internacionais, visando coordenar as ações dos atores no sistema (KRASNER, 1983), ou mesmo a manutenção do equilíbrio de poder (BULL, 2002; MEARSHEIMER, 2001). Elas designam um conjunto de regras que estipula o modo como os Estados deveriam cooperar e competir um com outro prescrevendo papéis comportamentais, restringindo as atividades e moldando expectativas. As organizações internacionais – na visão dos neoliberais – ajudam a compensar os efeitos da anarquia no âmbito internacional (KEOHANE, 1993). Na visão dos construtivistas, instituições internacionais (ou organizações internacionais) auxiliam alguns países a adotar novas políticas e leis em conformidade com padrões vigentes no planeta. Assim, uma organização internacional tem um significativo papel de “socialização” dos agentes (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

O estudo das organizações internacionais tem sua relevância, já que muitas têm agenda própria, têm capacidade de influenciar a formação da agenda internacional e contam com o potencial de socialização dos Estados. Entre as atuais organizações de relevância, com o potencial de influenciar o comportamento dos países, com vistas a incrementar a cooperação internacional, está a OMC.

A criação da OMC foi favorecida pelo contexto internacional de fim da Guerra Fria. O fim da Guerra Fria e de um mundo estruturado em torno de polaridades definidas levou à diluição, embora não à eliminação, de conflitos de concepção sobre a organização da vida econômica mundial, do livre comércio e da democracia. O novo macrocontexto político permitiu a conclusão da Rodada Uruguai e a criação da OMC. A OMC constituiu a primeira organização internacional do Pós-Guerra fria – daí sua originalidade na cena internacional (LAFER, 1998).

O cenário econômico atual apresenta um adensamento da rede de comércio. Tal fato exige que o comércio de bens, serviços e investimento passem a ser coordenados em níveis multilaterais e que as regras de conduta dos parceiros comerciais passem a ser controladas e arbitradas também em nível internacional. Daí a importância da organização em análise como coordenadora e supervisora das regras do comércio internacional.

Os membros fundadores da OMC compreendem os cento e vinte e oito países que eram Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, ou GATT, em sua sigla em inglês), em 1994, com a assinatura do Acordo de Marraqueche ao fim da Rodada Uruguai, que teve início em 1986. O número de membros do GATT aumentou desde então, com rápido crescimento na década de 1960, quando países recém-independentes aderiram ao grupo. No fim da década de 1980, o número de interessados

em aderir ao mecanismo teve outro crescimento, depois que a Rodada Uruguai foi lançada (JONES, 2011).

O sistema de regras do comércio internacional, como é hoje concebido, foi estabelecido ao longo dos anos, através de oito rodadas de negociações multilaterais. As seis primeiras visaram basicamente à diminuição dos direitos aduaneiros, por meio de negociações de concessões tarifárias recíprocas. As duas últimas rodadas foram mais amplas: incluíram os temas de serviços, agricultura, têxteis, mas também as reduções tarifárias. O sucesso de tais encontros pode ser atestado quando se tem em conta que, em 1947, a média das tarifas aplicadas para bens era de 40% (quarenta por cento) e que, em 1994, ao fim da Rodada Uruguai, passou para 5% (cinco por cento) (THORSTENSEN, 2001, p. 30)

2.1.1 Benefícios da participação na OMC

Podem-se elencar várias razões para motivar um país a buscar participação na OMC (GILPIN, 2001; SCHARF, 2006; CATTANEO; PRIMO PARGA, 2008; JONES, 2011; GINBERG; OBOLENSKI, 2011), a saber:

- a) melhor integração à economia mundial – principalmente para países – como os antigos socialistas – que ficaram à margem dos fluxos de comércio. A participação na OMC permite que o membro goze do *status* de nação mais favorecida e da proteção contra práticas arbitrárias de comércio, além de acesso a novos mercados.
- b) adesão a um arcabouço multilateral – acordos bilaterais de comércio são mais discricionários e podem levar a rompimentos com maior facilidade, em comparação aos acordos multilaterais.
- c) redução de custos de transações comerciais – os países membros da OMC beneficiam-se de facilidades no acesso aos mercados de outros países, ao contrário dos não sócios, os quais têm de negociar em nível regional ou bilateral facilidades comerciais, o que pode gerar custos (administrativos, orçamentários e de pessoal).
- d) voz na tomada de decisão de regras de comércio, na formulação de novas regras comerciais. Tem-se que ficar de fora da OMC acarreta um preço considerável, já que, mesmo que um membro não faça parte do organismo, este é afetado pelas regras que os membros adotam.
- e) acesso ao órgão de solução de controvérsias – dando proteção e segurança aos termos já negociados pelos membros.

- f) melhoria do ambiente interno para negócios, em decorrência dos seguintes fatores: i) políticas comerciais mais eficientes (na OMC, os governos são pressionados a baixar suas tarifas alfandegárias; como resultado, os membros oferecem aos produtores estrangeiros um acesso mais previsível ao seu mercado, contribuindo para o aumento das exportações e a queda nos preços e o aumento da competitividade); ii) a OMC como fator catalisador de reformas internas (o fato de o país respeitar os diversos acordos da OMC faz com que o ambiente doméstico para negócios melhore; novamente, haverá maior previsibilidade e segurança jurídica e credibilidade para os negócios).

Kent Jones (2009, p. 281) pondera, no entanto, que os países tendem a ganhar mais com sua liberalização comercial e econômica unilateral e que, assim, os ganhos advindos da adesão à OMC não são imediatos. Em geral, argumenta-se que os ganhos mais relevantes decorrerão da maior segurança jurídica que o país membro contará para fazer negócios com outros países – e até mesmo da maior segurança que os outros países terão ao tratar com o novo membro – o que estimula as trocas comerciais e investimento. Há uma melhoria do ambiente institucional e doméstico para negócios, contribuindo para o desenvolvimento do comércio mundial.

Ademais, muitos países, em especial os antigos países socialistas, já haviam procedido a uma liberalização significativa antes de aderir à OMC, nos primeiros anos de reforma econômica, sendo, então, relativamente pequenos os ganhos imediatos com a adesão – ou mesmo a tentativa de adesão em si. Agrava ainda o fato de a adesão ser um processo de longa duração e árduo (DRABCEKA, BUCCHETA, 2004).

A adesão à OMC implica reciprocidade e vantagens mútuas, excluindo, portanto, a participação “gratuita” – isto é, sem custo algum. Olivier Cattaneo e Carlos Primo Braga (2009, p. 3) observam que o custo de adesão tem se tornado paulatinamente mais alto e complexo. Os autores argumentam, inclusive, que o processo de adesão tem ido de encontro a um dos princípios basilares da referida organização: o da não-discriminação, na medida em que há a percepção de que uns países tiveram de pagar um “preço mais alto” na adesão do que outros.

2.2 Razões da adesão russa à OMC

A Rússia formalmente solicitou ingresso no GATT em 1993. Em 1986, a União Soviética já havia solicitado status de observador na Rodada Uruguai, mas encontrou resistência por parte dos EUA. Em 1990, porém, o país conseguiu o status de observador, o qual foi mantido pela Rússia independente a partir de 1992 até 1993, quando formalmente fez o pedido de ingresso no então GATT. Em 1995, com o início do funcionamento da OMC, os Grupos de trabalho de Adesão ao GATT foram transformados em Grupo de Trabalho de Adesão para a OMC.

É preciso entender o contexto do pedido de ingresso na OMC. Um dos objetivos do primeiro presidente russo Boris Yeltsin (1992-1999), logo após a dissolução da URSS, era ser o fundador de um novo Estado e de uma nova nação, bem como o de ser o garante das instituições democráticas nascentes, dos processos de ocidentalização e privatização e da integridade territorial do Estado russo contra a anarquia, a secessão e a restauração do comunismo (BROWN, SHEVTSOVA, 2004, p. 93). A participação na OMC era vista como meio de integrar a Rússia ao Ocidente. Além disso, era vista como continuação lógica das reformas econômicas de cunho liberal em curso no país.

Embora Yeltsin tenha sido um ferrenho defensor da integração da Rússia na estrutura ocidental, ao longo da década de 1990, o país não foi capaz de imprimir grandes esforços para avançar as negociações de adesão. Como visto no capítulo 1, o presidente sofreu forte resistência às reformas econômicas radicais, culminando em confronto armado com o Parlamento e na derrota em eleições parlamentares em 1993 e em 1996. Além disso, a Rússia ainda procedia às políticas de transição, como o estabelecimento de instituições. Além das preocupações mais urgentes e imediatas de consolidar a transição para o capitalismo, a Rússia ainda estava mais voltada para as questões de segurança externa (crise nos Bálcãs), segurança doméstica (separatismo na Tchechênia), a recuperação de seu prestígio internacional, o que desviou o foco de adesão à OMC. Na verdade, Boris Yeltsin havia prometido a adesão da Rússia antes do fim de 1998, mas a crise financeira por que o país passou no mesmo ano impediu tal feito (ROCHE, 2002, p. 6).

Com a ascensão de Vladimir Putin (2000-2008), a adesão à OMC recebeu maior atenção do governo. Vladimir Putin ascendeu à presidência da Rússia, com a promessa de recuperar a posição de potência que seu país outrora possuía. A entrada na OMC era vista como um meio de acelerar algumas reformas econômicas necessárias, o que contribuiria para a modernização da economia e para a atração de novos investimentos. Como mencionado nas

diretrizes de política externa da Rússia, uma das maneiras que o país tem encontrado de projetar poder é por meio de sua pujança econômica, e não tanto de sua pujança militar. A Rússia ainda era considerada uma potência militar, nuclear, mas não tinha voz no que concerne as regras de comércio internacional, que tem se tornado paulatinamente uma área de suma importância para os países. Nas palavras do próprio Putin:

O mercado mundial já existe, e o nosso mercado passou a fazer parte dele. (...) A OMC é um instrumento. (...) Nosso país está ainda excluído do processo decisório no que tange às regras de comércio mundial. Nós já estamos no comércio mundial, mas não temos voz na formulação das regras (RÚSSIA, 2002).

Como adiantado no capítulo anterior, vale a pena lembrar que um dos objetivos da política externa russa era promover a imagem do país como um país democrático de economia de mercado (RÚSSIA, 2008b). Justamente a OMC, por meio da observância de suas regras, promove a consolidação da economia de mercado.

2.2.1 Efeitos da participação da Rússia na OMC

A Rússia tende a ganhar com a adesão à OMC. Vários estudos, com base em modelos econométricos, fizeram estimativas acerca dos possíveis ganhos e das possíveis perdas da economia russa, uma vez concluída a adesão. Entre os estudos mais citados, destacam-se os do Banco Mundial, segundo os quais, no curto prazo, o crescimento do PIB russo será da ordem de 3,3% e, no longo prazo, pode atingir até 11%. Estima-se que 70% desses ganhos decorrerão, principalmente, do acesso de investimentos estrangeiros ao setor de serviços russo, enquanto 25% desses benefícios decorrerão das reduções tarifárias e dos ganhos de produtividade (JENSEN; RUTHERFORD; TARR, 2004; RUTHERFORD; TARR; SHEPOTYLO, 2006; RUTHERFORD; TARR, 2008; TARR, 2008).

Os setores mais propensos a ganhar com a adesão são o de metais ferrosos, metais não-ferrosos e indústria química, que são os setores mais abertos e com maior competitividade. Os estudos ponderam, contudo, que alguns setores terão declínio de produção, após a adesão. Trata-se de setores com maior proteção tarifária do governo e de reduzida atividade exportadora, a saber, o de maquinário e equipamentos, indústrias leves e indústria alimentícia. Entretanto, o desemprego nos setores mais sensíveis será compensado pelo aumento do número de vagas nos setores mais dinâmicos. Estima-se, além disso, que a renda do governo poderá sofrer queda de até 0,7% do PIB devido à redução das tarifas de

importação. Porém, essa perda poderá ser compensada pela arrecadação em outros setores, à medida que a economia russa se expandir.

Por fim, os estudos ressaltam que as perdas advindas da adesão serão pontuais e de curto prazo, concentradas em setores não competitivos. Calcula-se ligeira queda de 0.13% no PIB no curto prazo, devido a impactos negativos no setor de serviços e de eletricidade que não forem compensados pelos benefícios adicionais de petróleo e de gás natural, metalurgia e na indústria química. No longo prazo, os ganhos serão distribuídos para toda a economia e superarão as perdas.

Outros estudos, além de apresentarem projeções econômicas do crescimento russo pós-adesão, ressaltaram que os maiores ganhos decorrerão da melhoria do ambiente institucional doméstico (HARE, 2002; OGUTÇU, 2002; STERN, 2002; CHOWDHURY, 2003; SIMOLA, 2007). Haverá maior segurança jurídica para negociar com os russos, o que pode contribuir para a atração de novos investimentos e para a diversificação da economia. As acadêmicas russas Oksana Babetskaia-Kukharchuk e Mathilde Maurel (2004, p. 16) salientam a diminuição do mercado negro e o respeito ao regime de propriedade intelectual, o que levaria a um aumento do volume de comércio em até 66%.²⁰ Esses estudos sugerem, ainda, que os ganhos após a adesão à OMC resultarão mais da própria liberalização comercial da Rússia do que da diversificação de mercado das suas exportações.

A economia russa tende a se beneficiar com a adesão à OMC, na medida em que grande parte da arrecadação e uma parcela significativa do seu produto nacional advêm da produção e comercialização de combustíveis fósseis.²¹ Vale destacar que o Ministério do Desenvolvimento Econômico e Comércio da Rússia apresentou um programa detalhado sobre as estratégias de crescimento da Rússia denominado “Russia 2020”, com três cenários alternativos (RUSSIA, 2008a). O cenário “inovação” pressupõe crescimento baseado em investimento em inovação tecnológica e em capital humano. O cenário “combustíveis fósseis”, segundo o qual a economia será baseada na exploração e na comercialização daqueles bens, resultará em crescimento menor da economia. Há ainda o cenário “inércia”, no qual não haveria nenhuma grande mudança na economia, e o crescimento seria ainda menor do que o cenário “combustíveis fósseis”. Assim, a adesão à OMC favoreceria o cenário

²⁰ Lissovolik e Lissovolik (2004, p. 23) calculam que a Rússia deixou de aumentar suas exportações de 30% a 50%, entre 1995 e 2002, por não ter aderido à OMC.

²¹ Em 2009, o setor de combustíveis fósseis representou por volta de 20% do PIB russo, gerou por volta de 68% das exportações e representou 30% de todo o Investimento Externo Direto. Fonte: EUA (2011b), “Country Brief Analysis: Russia”. Departamento de Energia da Administração de Informações de Energia. (Disponível em: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/Background.html>). RUSSIA (2011b), “Russia in Figures”. Serviço Federal de Estatísticas. (Disponível em: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_12/Main.htm).

“inovação”, na medida em que promoverá a atração de novos investimentos, que podem ser canalizados para setores alternativos ao de combustíveis fósseis, contribuindo para diversificar a economia.

A Rússia também apresenta baixos índices de competitividade e de transparência para os negócios, dificuldade para iniciar negócios e alto índice de percepção de corrupção.²² As regras da OMC, em princípio, promovem a melhoria dos índices de transparência e das instituições ligadas à economia de mercado. Em geral, os países socialistas tiveram dificuldade em implementar essas instituições, uma vez que o tipo de economia que eles tinham não as exigia. As economias centralmente planejadas, cujas diretrizes eram ditadas pelo governo, davam bastante margem para corrupção e pouca transparência. A adesão à OMC vem, dessa maneira, auxiliar a finalização de reformas estruturais institucionais, o que contribuirá para melhorar o ambiente doméstico de negócios.

2.3 Razões do longo processo de adesão

2.3.1 A política externa russa como função da política doméstica

A despeito dos potenciais benefícios econômicos advindos da adesão, argumenta-se que uma parte significativa da elite governante e de alguns setores econômicos seja contra a participação no sistema multilateral de comércio. Na verdade, alguns autores (MANKOFF, 2009; SHEVTSOVA, 2010; TORBAKOV, 2010) argumentam que o sistema político que se desenvolveu na Rússia, ao longo desses 20 anos de transição, seria até mesmo incompatível com a integração a regimes internacionais. Como adiantado no capítulo anterior, o objetivo da política externa russa é criar condições para preservar o sistema político autoritário de capitalismo burocrático e econômico, e para que o mesmo seja considerado tão legítimo quanto os modelos liberais vigentes. Ao mesmo tempo, porém, pretende integrar a economia ao sistema global, protegendo a política doméstica da influência supostamente “perniciosa” do Ocidente.

A Rússia é qualificada por vários autores como um Estado “patrimonial”. O sistema político e econômico russo atual é baseado na centralização, controle dos recursos naturais do país pela elite governamental, que não tem que prestar contas à sociedade. O sistema

²² A Rússia se posicionou no 123º lugar no Índice de Facilidade de se Fazer Negócios (*Ease of Doing Business Index*), em 2011, e na 143ª posição no índice de percepção de corrupção da Transparência Internacional de 2011.

patrimonial baseia-se na tomada do poder, no controle do poder político, com vistas a criar, ter acesso a e distribuir renda. O sistema é baseado no controle político de recursos econômicos com a finalidade de enriquecer aqueles dentro dos clãs clientelistas. Um sistema como esse requer o um papel central do Estado na economia. Como sustenta Celeste Wallander (2007), o autoritarismo patrimonial é incompatível, portanto, com o capitalismo liberal, o qual exige contratos, prestação de contas e direitos de propriedade.

A autora ressalta, ademais, que essa incompatibilidade poderia levar, contudo, a uma queda da potencial renda advinda do comércio internacional. Contudo, como visto, uma dos fatores que contribuíram para a recuperação econômica russa, bem como sua imagem de grande potência, foi sua inserção no comércio exterior, sobretudo por meio da venda de combustíveis fósseis, mas também por meio de investimentos diretos no exterior (operações de fusão de empresas, *joint-ventures*). Então, a solução encontrada pela Rússia foi o chamado “transimperialismo” (WALLANDER, 2007, p. 117), maneira pela qual o país busca investir e comercializar com o exterior sem ser demasiadamente aberto e permeável, integrando seletivamente setores da elite no sistema internacional globalizado. Moscou funciona como o árbitro e o gerenciador da interação russa com o mundo exterior, certificando-se de que a economia russa não fique exposta aos efeitos liberalizantes de competição e de diversificação dos interesses e do poder social. Desse modo, participar da OMC, cujo princípio é a transparência nas negociações comerciais, iria de encontro aos desígnios dessa nova elite, a qual preferia não aderir ao organismo – ou, pelo menos, postergar ao máximo a consumação da adesão, resultando na longa duração das negociações.

2.3.2 Divisão na sociedade russa

Outros autores apresentam um quadro mais complexo do ambiente doméstico russo, afirmando que, conquanto Putin tenha sido a figura central na Rússia ao longo da década de 2000, a autoridade do governante é produto da divisão das elites, cada uma das quais com visões diferentes acerca do futuro da Rússia (KRYSHANTANOVSKAYA, 2009a; MONDAY, 2011; SEGRILLO, 2011).

Ângelo Segrillo (2011, p. 145) divide a elite russa em dois grupos principais, os “civis” e os *siloviki* (oriundos do serviço secreto e de funções militares). O grupo formado mais por “civis” é mais liberal, no sentido que deseja uma economia competitiva, mais baseada na empresa privada que em uma sólida participação direta do Estado.

O outro grupo é o denominado de *siloviki* (REDDAWAY *et alli*, 2004; BREMMER; CHARAP, 2007; ILLARIONOV, 2009). Trata-se de um grupo defensor dos interesses estratégicos da Rússia que, de maneira geral, se opõe a maiores concessões russas ao Ocidente. O grupo retomou o controle de várias indústrias privatizadas durante o governo de Yeltsin, tais como a Rosneft (de petróleo), Rosoboroneksport (de armamentos), AvtoVaz (automobilística) e a Russian Airlines (de aviação civil) e controlam importantes bancos na Rússia – setores nos quais os membros da OMC demandaram maior participação estrangeira no decorrer das negociações de adesão à OMC. Muitos membros do grupo são antigos funcionários de serviços de segurança (antiga KGB) e militar. Eles querem aumentar sua influência no país e ganhar uma maior “parte do bolo” da economia nacional, competindo com os oligarcas (KAGARLITSKY, 2001; HELMER, 2002; REDDAWAY, 2004, p. 4). De uma maneira geral, defendem a manutenção dos baixos preços de gás e de energia internos, são favoráveis a maiores contatos com a China, bem como maior aproximação com países compradores de arma, tais como Venezuela, Síria, Irã e Coreia do Norte. Embora não sejam contrários ao capitalismo, os *siloviki* são favoráveis à maior intervenção do Estado na economia e na sociedade em geral. Em termos ideológicos, os *siloviki* pertencem ao grupo dos “Eurasianistas”, segundo o qual o país deveria adotar postura mais autônoma e menos integracionista em relação ao Ocidente. Querem restaurar a posição de grandeza da Rússia no cenário internacional, e ainda veem os EUA como uma ameaça. Bremmer e Charap (2007, p. 59) destacam que as dificuldades supostamente impostas pelos EUA nas negociações de adesão russa à OMC (a serem tratadas no último capítulo) teriam motivado o fortalecimento do grupo no governo russo e provocado seu desinteresse em manter a candidatura ao organismo.

Há ainda um terceiro grupo relevante que deve ser levado em conta na análise sobre a adesão à OMC, que são os oligarcas. Eles correspondem a uma classe de empresários oriunda das ondas de privatização da década de 1990. Como visto no Capítulo 1, tratou-se de um processo de privatização foi controverso, no qual grupos econômico-financeiros deram apoio ao presidente Boris Yeltsin na sua reeleição (ano de 1996), como contrapartida à obtenção dos maiores e melhores ativos econômicos do país (POMERANZ, 2005). Esses empresários passaram a ter grande influência na política do governo Yeltsin, sendo considerados a “Família” do presidente. Os oligarcas conseguiram modernizar suas empresas, principalmente nos segmentos de químicos, aço, metais não ferrosos e fertilizantes, financiam suas próprias atividades e coordenam suas demandas políticas e econômicas, principalmente por meio de fóruns, como a União dos Industrialistas e Empreendedores da Rússia. De uma maneira geral,

o grupo visa obter lucros e defende maior liberdade de capital. São liberais e buscam adensar contatos com o Ocidente, ao qual recorre em busca de *know-how* e de investimentos. Assim, eles advogam o livre comércio e o estreitamento dos laços com países europeus (HELMER, 2002; MONDAY, 2011, pp. 72-76). Como visto no capítulo anterior, durante o governo Putin, os oligarcas já não tinham mais influência na decisão política, embora, como se verá no próximo capítulo, a maioria deles tenha sido favorável à adesão à OMC, e sua ideologia se compactua com a dos “civis”.

Assim, durante sua administração, Putin equilibrou-se entre aqueles dois grupos relevantes em seu projeto político de recuperar a posição internacional da Rússia. Se por um lado Putin é mais afeito a um maior papel do Estado na sociedade, ele também é favorável à modernização da economia, estando ciente das limitações do modelo de intervenção estatal na economia. Desse modo, ele é o mediador e o fiel da balança desses interesses mais conflituosos. Putin coordenava os esforços dos *siloviki* e dos “civis”, de modo que o resultado final fosse um projeto político-econômico exequível no país para cada contexto. Tanto que, como observou Segrillo (2011, p. 144) o posto de vice-primeiro-ministro na Rússia era dividido entre um *siloviki* (então ministro da Defesa, Sergei Ivanov) e um civil (Dmitri Medvedev).

O resultado dessa “bicefalia” refletiu-se na ambiguidade do governo russo, salientada por Alexei Portansky (2011). Em 1997, o governo russo formou uma comissão governamental de assuntos relacionados ao processo de adesão à OMC. Em 2004, essa comissão foi transformada em Comissão Governamental para a OMC e para a OCDE. O objetivo das comissões era coordenar as funções das diferentes agências do governo no processo de adesão. Não havia participação regular do empresariado doméstico nessas comissões, ou seja, as comissões não faziam consultas regulares aos empresários locais, cujos interesses eram levados em consideração principalmente por meio de contatos com os funcionários do governo ou outros funcionários de alto escalão. Além disso, o autor frisa que o governo russo tem, na prática, delegado as funções de coordenação do processo de adesão a funcionários de alto escalão, os quais podem ainda acumular responsabilidades em outras áreas não relacionadas ao processo. Com isso, o ingresso na OMC parece não ter prioridade na Rússia e ficou concentrada apenas na esfera burocrática, governamental, sem consultar devidamente e de forma regular a comunidade de empresários locais.

2.3.3 A OMC como motivação política

Além do temor, por parte da nova elite russa, de perder privilégios, avalia-se que o governo russo foi ambíguo em relação ao processo de adesão à OMC em grande parte por acreditar que a participação na OMC implicaria, provavelmente, mais questões políticas do que econômicas.

Os principais produtos de exportação da Rússia – o gás natural e o petróleo – não sofrem, na realidade, ações *anti-dumping* ou embargos, nem são, na verdade, regulados pelo arcabouço legal da OMC. A economia russa, com exceção de poucos setores, não é competitiva, não havendo alarme de que os produtos russos “inundem” o mercado internacional, como é o caso dos chineses. Ademais, Peter Rutland (2007) salienta que a economia russa é relativamente aberta (em decorrência do processo de liberalização das décadas de 1990 e 2000); suas tarifas já são relativamente baixas, e a adesão não acarretaria impactos maiores na economia. Segundo Anders Aslund (2006; 2010, p. 51), mesmo as outras exportações russas – aço, químicos e grãos – que perfazem 20% do total, tiveram poucos prejuízos causados por ações *anti-dumping*. Por fim, a Rússia já tem *status* de nação mais favorecida e de economia de mercado pela UE, pelos EUA e por muitos outros parceiros econômicos. Suas mercadorias já entram em vários territórios sob o Sistema Geral de Preferências (SGP). Já em 1992, aquela nação adotara o Sistema Harmonizado de Tarifas, que é utilizado pelos membros da OMC, o que facilita suas relações comerciais com o exterior.

Stephen Hanson (2007) afirma que a adesão da Rússia à OMC sinalizaria a melhora da imagem do país como ator sério nas relações internacionais e para os parceiros do Ocidente – notadamente, os EUA. O autor apontou que a questão temporal também é emblemática no processo de adesão da Rússia à OMC. Caso a adesão tivesse sido concluída na década de 1990 ou no primeiro mandato de Putin, quando suas relações com os EUA ainda não estavam conflituosas, a importância da adesão à OMC não seria tão saliente. De acordo com Hanson, a Rússia não se integrou em outras organizações internacionais como parceiro pleno, sendo a OMC “a última alternativa disponível” (2007, p.10). Ainda que tenha iniciado cooperação com a OTAN, a Rússia não tem poder de veto; os regimes internacionais nos quais a URSS (e a Rússia) tinha maior prestígio, a saber, os de controle de armamentos, foram depreciados pela administração de George W. Bush. Até mesmo o fato de a Rússia ter se tornado membro pleno do G-8 tem sido questionado por parlamentares dos EUA. O único prestígio internacional restante à Rússia seria a sua condição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU que, por sua vez, foi marginalizado pelos EUA nos casos de Kosovo e do

Iraque. Assim, para a nação russa, a OMC seria o único organismo ainda possível de reverter essa situação de relativa marginalização nas organizações ocidentais, e para sinalizar a “chegada” da Rússia ao Ocidente como uma potência genuína.

Dmitri Trenin (2005) também pondera que a entrada da Rússia na OMC é uma maneira de aquela nação não deixar cair seu *status* de grande potência. A Rússia não tem poder decisório na formulação de novas regras para o sistema multilateral de comércio, o que a limita em termos econômicos, a despeito de seu poderio nuclear e energético. Robert Cottrell (2002) aponta que a Rússia abomina o sentimento de exclusão, o que a faria suspeitar de conspirações contra seus interesses. Todos os outros grandes países já entraram na OMC, inclusive alguns países da CEI, o que impulsionava o ingresso russo na OMC.

Não obstante o forte componente político por trás das negociações de adesão à OMC e da ambiguidade do governo em relação às negociações, a Rússia envidou esforços ao longo das negociações, com a introdução de nova legislação mais compatível com as regras da OMC.²³ O país chegou, também, a concluir acordos bilaterais de adesão com vários membros importantes, inclusive com a UE (maior parceira econômica da Rússia), em 2004²⁴, e com os EUA, em 2006. Faz-se imperativo debruçar-se sobre as negociações de adesão, ressaltando alguns pontos mais controversos no que tange às negociações de adesão à OMC.

2.4 Negociações de adesão: temas principais

Ao longo das negociações, houve alguns temas que suscitaram maiores controvérsias e que agravaram a lentidão das negociações (NÁRAY, 2001; BROADMAN, 2004; RIPINSKY, 2004; CARNEGIE ENDOWMENT FOR PEACE, 2006; KATZ; OCHELTREE, 2006; SCHARF, 2006, pp. 37-59; VERCUEIL, 2007; COOPER, 2008, pp. 9-19; OMC, 2011b). A seguir, seguem os principais temas:

²³ A legislação adotada foi, principalmente: um código aduaneiro que simplificou o procedimento alfandegário; a Lei sobre Salvaguardas, *Anti-dumping* e Medidas Compensatórias; a Lei sobre Regulamentação Técnica; o Código Processual de Arbitragem; leis de proteção à propriedade intelectual; emendas à lei sobre regulação estatal das atividades de comércio exterior, entre outras leis de facilitação do comércio e investimentos. A documentação relativa à adesão da Rússia à OMC encontra-se na página oficial da OMC (Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_russie_e.htm). No entanto, a legislação russa relevante pode ser encontrada de forma simplificada na página do Ministério do Desenvolvimento Econômico Russo. (Disponível em: <http://www.wto.ru/russia.asp?f=dela&t=11>).

²⁴ Em 2004, a União Europeia e a Rússia anunciaram a conclusão do Acordo Bilateral de Adesão, mediante a ratificação, pela Rússia, do Protocolo de Quioto, o que fez que esse protocolo se tornasse juridicamente vinculante. No entanto, em outubro de 2011, a União Europeia e a Rússia anunciaram que pendências foram finalmente resolvidas e que a Rússia tinha o aval da União Europeia para aderir ao Organismo.

- a) Barreira técnicas e medidas sanitárias. Embora a Rússia aplicasse relativamente poucas medidas sanitárias, membros da OMC alegaram que o país as aplicava de maneira não condizente com os padrões internacionais, nem embasados cientificamente, constituindo, na verdade, uma barreira não tarifária, já que elas não eram transparentes e apresentavam muitos impedimentos para serem preenchidas.
- b) Agricultura. Trata-se de um setor altamente subsidiado, desde os tempos soviéticos, para garantir o suprimento e a estabilidade social. Embora tenha apresentado melhoria, devido à maior presença de investidores privados no setor, a agricultura russa é ainda pouco competitiva (a Rússia é um dos maiores importadores de alimentos do mundo) e bastante protegida pelo governo. No decorrer das negociações, a Rússia teve de se comprometer a um determinado nível de subsídios e a substituir restrições quantitativas por tarifas reduzidas. No entanto, alegando motivos de segurança alimentar, o governo russo demandou um nível de subsídio com base nos valores do biênio 1991-1993. Além disso, a Rússia havia proposto tarifas para o setor no nível de 34.71%, mais do que o dobro do que o país adotava (14.7%), com um nível final, após um período de transição de 7 anos, de 25.11%. Os membros da OMC, principalmente os países do Grupo de Cairns,²⁵ demandavam que a base de cálculo para os subsídios fosse do final da década de 1990 (isto é, quando o nível de subsídios havia sido reduzido significativamente) e que o país aplicasse tarifas menores para agricultura. A Rússia argumentava que, sem o apoio do governo, a agricultura russa não poderia competir com a estadunidense, nem com a europeia, as quais recebem massivos subsídios. Outro impasse foram restrições impostas pela Rússia à importação de carne, o que alguns países consideraram violação ao princípio do *standstill*, segundo o qual um país candidato deve evitar a imposição de novas restrições comerciais durante o processo de adesão. O país alegava que essas restrições visavam proteger o mercado doméstico contra o surto de importações, que era um direito de todos os membros da OMC.
- c) Preços de energia. A Rússia é um dos atores mais influentes no que tange ao setor de energia. O país é o maior produtor de eletricidade na Europa e o quarto maior em nível

²⁵ O Grupo foi constituído em agosto de 1986, no início da Rodada Uruguai, com o objetivo de influir no processo negociador. O Grupo é formado por 18 países: África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Tailândia e Uruguai. A coordenação do grupo cabe à Austrália.

mundial; é o maior produtor de petróleo e o segundo maior de gás natural.²⁶ Os países europeus e os EUA argumentavam que o preço de gás russo, que é vendido domesticamente abaixo do preço de exportação, configurava em subsídio para o setor industrial russo. Com isso, o custo de produção para empresas de alumínio, de aço e de fertilizantes (o gás corresponde a $\frac{3}{4}$ do preço final do produto), por exemplo, ficava reduzido, o que dificultava a entrada de empresas estadunidenses no mercado russo. Desse modo, os EUA e a UE demandaram o fim do sistema de “preço duplo”, por meio da equiparação gradual do nível de preços domésticos ao internacional. Os russos, por sua vez, argumentavam que o sistema de preços duplo somente configura subsídio se a energia incorporada nos produtos de exportação fosse apreçada em nível menor do que a energia doméstica, ou se uma indústria específica fosse alvo de discriminação de preço, o que eles consideravam não ser o caso. Ademais, para o governo russo, a abundância de recursos naturais, dentre eles o gás natural, é uma vantagem comparativa do país, e o fim do preço menor de gás significaria a ruína da competitividade industrial doméstica.

- d) Indústria automobilística. A indústria automobilística na Rússia também não é competitiva e goza de proteção do governo. Não é de estranhar, assim, que tenha havido forte *lobby* por parte do setor para manter a proteção, com uma tarifa de cerca de 25% incidente sobre a importação de carros novos e de 30%-80% de carros usados.
- e) Indústria de alumínio. A Rússia experimentou um excesso de produção de alumínio, aliado ao aumento do preço do produto no mercado internacional, o que elevou sua participação no mercado mundial do produto, sendo a quarta maior exportadora do produto em 2009. Apesar disso, o nível de competitividade dos produtos secundários de alumínio ainda é baixo, e eles são mais protegidos por barreiras tarifárias. Os membros do Grupo de Trabalho, em particular os EUA e a UE, demandaram maior acesso ao mercado russo para venda de alumínio e diminuição das tarifas impostas ao setor para 10%, com a alegação de que as indústrias de alumínio, altamente consumidora de energia, têm forte vantagem comparativa, devido aos preços baixos de energia, reduzindo, assim, os custos da produção. Já o setor de alumínio russo tentou aumentar a tarifa nas importações de produtos secundários de alumínio, do nível tarifário praticado no segundo mandato de Putin (entre 15%-20%) para 25%.

²⁶ Fonte: RÚSSIA (2011b), “Russia in Figures”. Serviço Federal de Estatísticas da Rússia. (Disponível em: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_12/IssWWW.exe/Stg/d02/27-02.htm).

f) Serviços. É um dos setores que apresentou das maiores controvérsias durante as negociações, haja vista ser ainda bastante protegido na economia russa, mas com grande potencial de gerar vultosos lucros para os investimentos estrangeiros. Além disso, como mencionado anteriormente, a maior parte dos estudos quantitativos demonstrou que por volta de 70% do futuro crescimento da economia russa, após a adesão, advirá do setor de serviços. Em geral, os russos faziam poucas concessões para o setor de serviços, principalmente nos serviços bancário, de telecomunicações e de seguros. A Rússia promoveu uma reforma bancária em 2000 de modo a aumentar a transparência e a facilitar o desenvolvimento de atividades bancárias. Entretanto, em comparação com as outras economias da OCDE, por exemplo, o setor bancário russo ainda continua ineficiente e muito fragmentado, não sendo capaz, por exemplo, de alocar eficientemente recursos financeiros ou de investimento para empresas privadas. A intermediação financeira, entendida como a transformação das poupanças privadas em investimento produtivo, é tida como inadequada (JOHNSON, 2007, p. 19), e é pequeno o número de instituições de crédito estrangeiras. No decorrer das negociações, os membros do Grupo de Trabalho demandaram acesso a mercado no setor bancário por meio da abolição das barreiras não tarifárias, ao que o governo russo respondia – respaldado por forte *lobby* – recorrendo ao argumento de indústria nascente e o de que um setor bancário independente é crucial para a economia russa. Temia-se, ademais, que uma maior participação estrangeira no setor bancário deixaria a economia russa mais vulnerável a fugas de capital. A oferta russa era de 12% de participação estrangeira em todo o setor, com restrição sobre o funcionamento de banco estrangeiro no território russo e com a imposição de barreiras no tipo de operação que o banco estrangeiro conduziria no território russo, exigindo registro prévio de dois anos antes do início de suas operações – o que não era exigido às operadoras nacionais.

O setor de seguros foi um dos que mais cresceu no mundo, e o mercado russo de seguros era o terceiro maior em termos de crescimento (CARNEGIE ENDOWMENT FOR PEACE, 2006, p. 17), e empresas estadunidenses queriam ter maior acesso ao mercado russo. Durante as negociações, a Rússia se comprometeu a reduzir gradualmente o nível de barreiras não tarifárias. A participação estrangeira seria limitada a 15% do total do setor, e um mínimo de capital em carteira exigido para as companhias de seguro dez vezes maior do que o exigido pelas companhias russas, entre outras restrições. O setor de telecomunicações russo também

foi submetido a significativas reformas, fazendo-o o sub-setor de serviços mais dinâmico, sendo a participação estrangeira relativamente alta (43.9%). No decorrer das negociações, os membros do Grupo de Trabalho demandaram que a Rússia desmantelasse o monopólio da Rostelecom e concordou com curto período de transição. O governo russo estava relutante em atender a essas demandas, temendo mais competição no setor. As autoridades russas concordaram com a abertura do mercado local para até 25% de fornecedor estrangeiro atuando em serviços de varejo e 49% em serviços de instalação/aparelhagem, mas exigiram a manutenção do monopólio da Rostelecom até 2010.

- g) Acordo de Propriedade Intelectual (TRIPS). As negociações concernentes à propriedade intelectual foram um dos obstáculos chave do processo de adesão. A Rússia já aderiu a acordos de propriedade intelectual, sendo, inclusive, membro da Organização Mundial da Propriedade Intelectual, mas países como os EUA e a UE alegaram que a aplicabilidade das leis de propriedade intelectual é insatisfatória no país. Haveria muita negligência por parte das autoridades russas em relação à pirataria em seu território. Havia, também, certo problema de cunho cultural. Para os russos, propriedade intelectual era um bem público, e não privado. Uma preocupação dos EUA e de outros membros foi que, em 2006, o parlamento russo (Duma) passou uma lei que revisava a Parte IV do Código Civil, a qual substituiu as leis de propriedade intelectual da Rússia com apenas uma lei – medida que os EUA consideravam pouco transparente. Mesmo assim, os membros do Grupo de Trabalho demandaram que a Rússia se comprometesse a cumprir todos os dispositivos do TRIPS desde o momento da adesão (ratificação do protocolo de adesão), ao que a Rússia demonstrou sinais de concordância. Por 11 anos, o Departamento de Comércio dos EUA punha a Rússia na “Lista Prioritária de Observação 301”, que faz a relação de países que desrespeitam acordos de propriedade intelectual e contra os quais os EUA poderiam tomar alguma ação.
- h) Acordos Plurilaterais (Aviação Civil). Os acordos plurilaterais não são obrigatórios, muito embora os EUA e a UE tenham solicitado a adesão, por parte da Rússia, a esses acordos. A Rússia é um dos maiores exportadores de peças de aeronaves, bem como um importante mercado consumidor desses produtos, já que a demanda por esses produtos domesticamente tem crescido. Embora a Rússia tenha verbalizado que não pretende aderir a esse acordo, ela concordou em reduzir o preço da permissão de sobrevoos para linhas aéreas internacionais até 2013.

- i) Acordo de Compras Governamentais. O Acordo também é facultativo, já que entra no rol dos plurilaterais. Na antiga União Soviética, compras governamentais tinham grande importância (e continua a ter, haja vista que contribui para 7-12% do PIB russo), e havia forte discriminação contra fornecedores internacionais. Os membros do Grupo de Trabalho pressionaram a Rússia para que ela aderisse ao Acordo de Compras Governamentais, ao que a Rússia mostrava-se evasiva.

Em geral, esses são os temas listados como os mais controversos que surgiram no decorrer das negociações de adesão e que, de certo modo, também foram fator que atrasaram as negociações. Um país que teve importância fundamental durante as negociações foram os EUA, por seu peso econômico na OMC, mas também por ter sido alvo de acusações pela Rússia, segundo a qual eles faziam demandas excessivas e politicamente motivadas. No próximo capítulo dar-se-á atenção detida ao Acordo Bilateral de Adesão da Rússia com os EUA. Ao analisar o acordo, será possível compreender melhor as forças favoráveis e contra a adesão à OMC na Rússia.

CAPÍTULO III

O ACORDO BILATERAL DE ADESÃO DA RÚSSIA COM OS EUA DE 2006

Diante das considerações sobre a OMC e os possíveis impactos econômicos da adesão russa ao referido organismo em momento anterior, dar-se-á maior destaque ao Acordo Bilateral de Adesão da Rússia com os EUA.

3.1 Processo de adesão à OMC

O processo de adesão à OMC é regulado formalmente apenas pelo Artigo XII do Acordo de Marraqueche-1994. O artigo XII, inciso 1 estipula: “*Poderá aceder a este Acordo, nos termos que convencionar com a OMC, qualquer Estado ou território aduaneiro separado que tenha completa autonomia na condução de suas relações comerciais externas e de outros assuntos contemplados neste Acordo e nos Acordos Comerciais Multilaterais. Essa acessão aplica-se a este Acordo e aos Acordos Comerciais Multilaterais a este anexados*” (OMC, 1994).

O artigo prevê a adesão do candidato por meio da aprovação de 2/3 dos membros, mas, na prática, a votação por consenso prevalece. Os termos da adesão devem ser acordados entre os membros da OMC o candidato, o qual deve aceitar todos os termos dos acordos multilaterais (princípio do *single undertaking*); os Acordos Plurilaterais são facultativos.²⁷ Na prática, o processo varia de país para país, pois depende da dinâmica das negociações.

O processo de adesão à OMC é regulado formalmente apenas pelo Artigo XII do Acordo de Marraqueche-1994. Na prática, o processo varia de país para país, pois depende da dinâmica das negociações. O art. XII estipula que qualquer país ou território aduaneiro separado que tenha completa autonomia na condução de suas relações comerciais externas pode se candidatar à OMC. O artigo prevê a adesão do candidato por meio da aprovação de 2/3 dos membros, mas, na prática, a votação por consenso prevalece. Os termos da adesão devem ser acordados entre o candidato e os demais membros da OMC.

²⁷ No âmbito da OMC, os acordos plurilaterais são aqueles que têm como característica principal a adesão facultativa, ou seja, são válidos somente para seus signatários. São eles: o Acordo sobre Compras Governamentais, o Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Cívicas e o Acordo sobre Produtos de Tecnologia da Informação.

O art. XII do Acordo de Marraqueche tem suscitado críticas por ser breve e genérico, principalmente quando relega os termos da adesão às negociações bilaterais (LANOSZKA, 2001; DRABEK; BACCHETTA, 2004; CATTANEO; PRIMO BRAGA, 2009; JONES, 2009).²⁸ Com vistas a dar algum tipo de guia sobre o processo de adesão, o Secretariado da OMC preparou um conjunto de diretrizes que servem de guia para o processo de adesão, de acordo com as etapas descritas a seguir.²⁹ O candidato submete uma comunicação ao Diretor Geral da OMC indicando o seu desejo de aderir ao Organismo, que é circulada por todos os membros. O Conselho Geral, então, considera a candidatura e estabelece um Grupo de Trabalho de Adesão, que é aberto a todos os membros, tendo como função examinar os pedidos de adesão e submeter ao Conselho Geral propostas de recomendações sobre a candidatura. O Grupo de Trabalho de Adesão da Rússia contou com 60 membros ao todo (RÚSSIA, 2011a), o maior da história da OMC.

Na primeira fase, o candidato submete ao Grupo de Trabalho um relatório detalhado sobre a sua política de comércio exterior, incluindo dados estatísticos e cópias de suas leis e regulamentos relativos ao comércio exterior, bem como as listas de tarifas aplicadas pela nomenclatura do Sistema Harmonizado. O relatório é circulado pelos membros do Grupo de Trabalho, que submete questões por escrito, com o objetivo de esclarecer pontos do regime de comércio exterior do candidato, o qual responde por escrito. Tal fase pode ter várias rodadas de perguntas e respostas. O Grupo de Trabalho se reúne para examinar o processo, com nova sessão de perguntas e respostas. O Grupo se reúne tantas vezes quantas forem necessárias em sessões formais ou informais.

A segunda fase tem início com as negociações bilaterais de acesso a mercados nas áreas de bens, serviços e propriedade intelectual entre os membros do Grupo e o candidato. A fase inclui a discussão sobre reduções tarifárias, quotas tarifárias para produtos agrícolas ou outros pontos de acesso a mercados. O resultado é consolidado em um novo documento com a lista de concessões e compromissos negociados bilateralmente, mas que passam a valer para todos os membros da OMC. A melhor concessão (ou maior redução tarifária) que o candidato faz para um membro é aplicada a todos os outros países-membros, em consonância com o princípio da nação mais favorecida da OMC. O candidato não é obrigado a apresentar aos parceiros os termos dos acordos preferenciais de comércio negociados com terceiros.

²⁸ Conferir também: JACKSON, John (2001), "The WTO 'Constitution' and Proposed Reforms: The Seven 'Mantras' Revisited". The Program for the Study of International Organization (PSIO) Occasional Paper WTO Series, N° 2. Geneve: Graduate Institute of International Studies, 2001. (Disponível em: <http://www.unoacademia.ch/webdav/site/iheid/shared/iheid/514/WTO%202.00.pdf>; acesso em: 30 jun. 2011).

²⁹ Fonte: OMC (2011a). (Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_e.htm).

A terceira fase é constituída pela elaboração e aprovação do relatório do Grupo de Trabalho sobre a candidatura, e pelo exame da lista de concessões e compromissos. O Grupo então negocia e acorda os termos do protocolo de acessão. A quarta fase é o envio ao Conselho Geral do relatório do Grupo de Trabalho que resume as discussões, da proposta de decisão de acessão, e do protocolo de acessão que inclui a lista de compromissos e concessões acordadas. O Conselho discute a candidatura e aprova os termos de acessão por maioria de 2/3. O protocolo entra em vigor trinta dias depois da aceitação do candidato, ou pela assinatura, ou por instrumento de ratificação de seu Congresso ou Parlamento.

Marc Bachetta e Zdenek Drabek (2004) e Kent Jones (2009) ressaltam que o elemento mais controverso da adesão à OMC reside no fato de o poder de barganha pender para os países que já são membros: o país candidato é obrigado a ajustar seu regime de comércio para aderir ao Organismo; porém, ele não recebe a contrapartida dos países que já são membros, os quais já “pagaram” para fazer parte da OMC em outras rodadas de negociações. Os membros antigos não fazem concessões para os países entrantes. Os únicos compromissos que assumem são o de manter o acesso aos seus mercados da maneira como está e não torná-lo discriminatório. Além disso, os compromissos acordados pelos países membros não são automaticamente conferidos aos novos membros, a exemplo da retirada da Emenda Jackson-Vanik, pelo Congresso dos EUA, que condiciona relações normais e permanentes de comércio com os países da antiga órbita socialista à política desses países de emigração de judeus – e que foi um dos impasses entre os EUA e a Rússia nas negociações de adesão, como será visto adiante. A revogação dessa Emenda, como lembra Drabek e Bachetta (2004, p. 1094), foi bastante discricionária (os EUA haviam revogado essa Emenda para países como a Bulgária antes mesmo de ela ter aderido à OMC, mas não para a Rússia).

Assim, a distribuição de poder assimétrica tornou-se parte integrante do processo de adesão, sem contar que, devido aos percalços da Rodada Doha, os membros da OMC estariam mais propensos a endurecer os termos das negociações, o que seria uma oportunidade de obter concessões dos novos membros, as quais seriam difíceis de conseguir no âmbito multilateral. Ainda assim, há certo consenso de que os benefícios e as obrigações da OMC, no longo prazo, são uma vantagem que os países candidatos devem considerar. Drabek e Bacchetta (2004), em um estudo sobre o impacto da adesão à OMC nos antigos países socialistas concluíram que os níveis de governança, de reformas estruturais e de acesso a mercado tiveram melhoria significativa. É importante frisar que para esses países, essas conquistas são relevantes, principalmente no que tange às instituições e às reformas necessárias para adotar de modo mais adequado a economia de mercado.

3.2 Acordo Bilateral de Adesão da Rússia com os EUA de 2006

Como parte do processo de adesão à OMC, a Rússia teve de concluir negociações bilaterais de acesso a mercado com todos os países do Grupo de Trabalho. O país candidato deve assinar um Acordo Bilateral de Adesão com cada um dos países interessados. Até 2006, os EUA eram o único país com quem a Rússia ainda não havia assinado esse Acordo. Em novembro de 2006 foi anunciado que os dois países haviam concluído a negociação bilateral de acesso a mercados, o que gerou expectativas de que o processo de adesão estaria próximo da conclusão, haja vista que os EUA eram a maior economia (em termos individuais) da OMC e porque apresentavam o histórico de ter apoiado a Rússia em sua transição para o capitalismo (CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE, 2006, p. 9; LISSOVOLIK, 2006, pp. 447-8; ASLUND, 2010, pp. 58-9).³⁰

O Acordo é interessante, uma vez que ilustra as posições divergentes na Rússia acerca da adesão à OMC. Do lado dos EUA, demonstra que havia maior endosso interno aos termos do Acordo Bilateral – ao menos no ato da assinatura. O Acordo ilustra, também, um aspecto do campo de estudo das Relações Internacionais bastante discutido, que é a influência do ambiente doméstico sobre a tomada de decisões em política internacional (incluindo política de comércio exterior). A fim de analisar o Acordo, faz-se uso das contribuições do modelo do Jogo de Dois Níveis de Robert Putnam (2010), que trata do impacto dos limites domésticos no processo negociador externo, da relação entre o respaldo interno e a credibilidade do ator negociador no nível internacional e da função do grupo de interesse como sinalizador das dificuldades que o Executivo poderá ter na aprovação doméstica do acordo concluído no contexto internacional.³¹

³⁰ No entanto, somente em outubro de 2010 os EUA e a Rússia anunciaram que pontos pendentes das negociações haviam sido completamente resolvidos. Cf.: ROMASHEVA, Anastasia. “Russia to join WTO this year to save Europe”. *Pravda*, 01/11/2011 (Disponível em: http://english.pravda.ru/business/companies/01-11-2011/119488-russia_wto-0/). Aqui cabe mencionar que, embora a UE seja o maior parceiro comercial da Rússia, a problemática da adesão, seja em termos da percepção do autor, seja pela relevância das fontes, recaía sobre os EUA e não tanto sobre a UE. Como frisado no primeiro capítulo, não havia uma política unificada da UE para a Rússia. Até mesmo pela questão das fontes, nos EUA havia maior acessibilidade ao debate sobre o Acordo Bilateral de Adesão com a Rússia em sites oficiais (como a página do USTR) e de centros de pesquisa importantes (como o Carnegie Endowment for Peace). No site da UE, é possível ler os pontos principais do Acordo Bilateral de Adesão, porém não há na literatura informação mais sistematizada sobre a gênese do Acordo, como houve nos EUA.

³¹ Embora a análise do acordo seja baseada no modelo do Jogo de Dois Níveis de Putnam, outros autores (Helen Milner, 1997; Jeffrey Frieden, 1999; Peter Gourevitch, 2002) que também tratam da influência da política doméstica na tomada de decisão em política internacional serão incluídos para enriquecer o debate.

3.2.1 Considerações teóricas

O governante ou negociador internacional sofre pressões dos grupos de interesse domésticos, que têm preferências diferenciadas; com isso, o “interesse nacional” não é definido de maneira exclusiva pelo poder central (Executivo), mas também advém do debate interno entre os outros poderes (Legislativo e Judiciário), grupos de interesse e a opinião pública, dentre outros.

Por isso Putnam (2010, p. 147) denomina seu modelo teórico de Jogo de Dois Níveis, observando que os governos responsáveis pela política externa dos Estados, considerados negociadores internacionais, atuam junto a seus interlocutores domésticos, com os quais negociam a ratificação e a entrada em vigor dos acordos. Decorre daí a importância do papel dos atores políticos e do nível de pressão que sofrem dos grupos de interesses econômicos e sociais que os apoiam. Ao mesmo tempo, agem no plano internacional, no qual jogam (negociam) em busca da cooperação internacional com outros Estados.

No Jogo de Dois Níveis, existem dois momentos específicos: a barganha entre os negociadores, no plano internacional, que leva a um acordo provisório (Nível I) e as discussões, em separado, entre os grupos domésticos sobre ratificar ou não o acordo (Nível II). Em geral, é preciso que os acordos firmados no Nível I sejam ratificados no Nível II para que se tornem juridicamente vinculantes. Putnam defende uma concepção ampla de ratificação, que inclui a aprovação formal no Parlamento e “qualquer processo decisório no Nível II que seja necessário para aprovar ou implementar um acordo concluído no Nível I” (p. 153). O autor ainda destaca que “os atores no Nível II podem representar agências burocráticas, grupos de interesse, classes sociais, ou mesmo ‘opinião pública’”. A concepção ampliada de ratificação implica que a política doméstica influencia todos os aspectos da tentativa de se conseguir um acordo cooperativo, da negociação internacional à ratificação doméstica.

Nesse sentido, a cooperação será mais ou menos provável dependendo do quão atraente certa política for para os grupos de interesse. A razão para isso é que o interesse desses grupos em uma política específica afetará a maneira como os políticos enxergam a questão e se serão favoráveis ou contrários à sua ratificação. Logo, o que define a possibilidade da ação internacional do Estado é a dinâmica interna, determinada pela formulação e pela acomodação das preferências domésticas em coalizões políticas que podem ou não ser favoráveis à ratificação e à implementação do acordo internacional. Um acordo só pode ser atingido quando a ratificação (aceitação, apoio, endosso) for possível nos níveis

domésticos das partes envolvidas. As preferências domésticas traduzidas em coalizões políticas que representam demandas junto ao Estado são denominadas, por Putnam, de *win-set*, ou “conjunto de vitórias” (p. 154). Somente acordos que fiquem dentro do *win-set* dos Estados conseguirão ser ratificados pelos seus respectivos Níveis II. Tal fato tem efeitos diretos no poder de barganha de cada negociador e, portanto, tem grande influência na dinâmica da negociação.

Putnam (2010, p. 156) retoma a *conjectura de Schelling* – o conceito segundo o qual um negociador A, cujo nível doméstico é heterogêneo ou dividido na estrutura de preferências, pode mostrar para um negociador B como certas concessões não seriam aceitas pelo seu nível doméstico, comprometendo-o então com determinado limite a partir do qual a negociação se tornaria inviável. Um Estado onde não há consenso amplo entre os interlocutores domésticos pode obter maior sucesso em acordos internacionais do que aquele governo que incorpora e representa um consenso doméstico mais amplo. Em outras palavras, as dissensões internas são benéficas ao governo, no momento da negociação internacional, ao tornarem evidentes ao seu parceiro que, se os acordos negociados não forem ao encontro de seu *win-set*, eles não serão ratificados no Parlamento. Portanto, quanto menor o *win-set*, ou seja, quanto mais posições difusas no nível doméstico, mais força terá o governo na negociação internacional. E quanto maior o *win-set*, maior será a possibilidade de se alcançar um acordo; em contrapartida, diminui a capacidade de barganha do governo vis-à-vis outros negociadores.

A necessidade de ratificação interna do acordo assinado pelo Estado reforça a ideia de que ele, se não estiver alinhado à preferência doméstica, não será validado. Mesmo que o acordo tenha sido firmado internacionalmente, o ambiente doméstico heterogêneo pode levar a uma deserção voluntária ou involuntária.³² Ressalta-se que o veto ou a ratificação estão sujeitos à pressão interna exercida pelos *lobbies* que trabalham para persuadi-lo. Alguns grupos de interesse têm maior capacidade de influenciar as decisões do Estado e, portanto, obtêm maior sucesso, atingindo seu objetivo e tendo as negociações internacionais conduzidas em termos que lhes são mais favoráveis.

³² Deserção voluntária refere-se a uma recusa dada por um ator egoísta racional na ausência de contratos obrigatórios. A defecção involuntária reflete o comportamento de um agente que é incapaz de cumprir uma promessa devido ao fracasso de uma ratificação.

3.2.2 A estrutura da negociação: as preferências no nível doméstico na Rússia e nos EUA

Na Rússia, o Nível I é identificado como o governo da Rússia (Executivo), e o principal órgão negociador da adesão à OMC, o Ministério do Desenvolvimento Econômico e do Comércio.³³ O Nível II é composto por setores da sociedade, da comunidade de negócios e da elite governamental cujos interesses seriam diretamente afetados pela adesão. Grupos domésticos visam ao protecionismo ou a liberalização conforme essas políticas aumentam ou não sua renda. Paul Krugman e Maurice Obstfeld (2010, p. 53) acreditam que os ganhos e as perdas de curto prazo parecem determinar as posições políticas em debates sobre a liberalização do comércio. Foram identificados setores favoráveis e contrários ao ingresso russo no Organismo entre 1993 e 2008 (HELMER, 2002; MEDVEDKOV, 2002, pp. 43-4; ROCHE, 2002, pp. 12-16; GURIEV; RACHINSKY, 2005, pp. 15-6; BREMMER; CHARAP, 2007, p. 91; JOHNSON, 2007, p. 20; VERCUEIL, 2007; COOPER, 2008; ASLUND, 2010, pp.53-4). Dentre os opositores, foram identificados:

- a empresa RUSAL, maior empresa de alumínio russa e do mundo. Embora a empresa tenha grande proeminência no setor (11% da produção mundial de alumínio e 13% da produção mundial de alumina), o executivo-chefe da companhia e oligarca Oleg Deripaska, fez forte pressão por maiores subsídios para o setor. O ramo do alumínio era um dos que mais se beneficiavam de medidas protecionistas decretadas pelo governo russo depois das crises econômicas dos primeiros anos da transição.
- o setor automobilístico e de avião civil. Trata-se de setores pouco competitivos e bastante protegidos pelo governo. Além disso, são ramos industriais que passaram a ter controle por parte dos *siloviki* durante o governo Putin. Nesse setor, também alguns oligarcas, como Oleg Deripaska, que controlava a indústria Rospromavto, a segunda maior do ramo na Rússia, e outras de aviação civil, demandavam períodos mais longos de transição.
- a Câmara Russa de Comércio e Indústria, que reunia antigos diretores da era soviética e era presidida pelo antigo primeiro-ministro Yevgenii Primakov (1998-1999) (“eurasianista”, que deu início à postura assertiva na política externa russa em meados da década de 1990) e a União das Manufaturas da Rússia.³⁴ Em geral, essas

³³ Cf.: RÚSSIA, 2011a. (Disponível em: http://www.wto.ru/en/news.asp?msg_id=28656).

³⁴ Cf.: BENJAMIN, Mark, (2001), “Russia could join WTO in 2003, official says”. *The Russia Journal*, 9/11; BELTON, Chaterine (2002), “Suddenly, It’s Big Business vs. Putin. Tycoons are turning up the heat against Russia’s WTO entry”. *Business Week*, 18/3.

organizações recorriam ao argumento da indústria nascente e da grande competição que as empresas russas sofreriam com a abertura do país à concorrência externa.

- o setor agrícola, cristalizado na figura do ministro da Agricultura Alexei Gordeev (1999-2009). A preocupação do setor concernia aos limites dos subsídios a serem permitidos pela OMC e aos critérios de importação de carne, já que a indústria de carne na Rússia mostrava sinais de recuperação.
- setor de serviços bancários e de seguros (Associação dos Bancos da Rússia e a União das Seguradas da Rússia), de telecomunicações e de comércio varejista, que não desejavam a presença estrangeira no setor.
- indústrias leves (alimentícias, têxteis), pois temiam concorrência estrangeira, a qual poderia lhes causar prejuízos significativos, além de fechamento de postos de trabalho.
- os já expostos *siloviki*, cujo projeto político e econômico envolviam a maior presença do Estado na economia, a manutenção de privilégios e menor integração e concessão ao Ocidente.

Além desses setores, estavam recalcitrantes em apoiar a adesão as diversas regiões da Rússia, as quais não tinham condições de competir com empresas estrangeiras e que, não sem surpresa, eram todas as regiões da Rússia, à exceção de Moscou, São Petersburgo, Tatarstão, Bashkortostan, Sverdlovsk, Perm e Samara. Esta última era sede da maior empresa automobilística, a Avtovaz, que produzia 55% do PIB regional e representava um pouco mais da metade de toda a arrecadação do governo local (ROCHE, 2002, p.14).

Entre os setores favoráveis, foram identificados:

- o setor de aço (cuja maior empresa é a Severstal), visto que suas exportações para os EUA eram reguladas por sistema de cotas. Se na era soviética, 90% das exportações da Rússia era de combustíveis fósseis, atualmente esse valor está ao redor de 60%. Assim, setores, como o de aço, que ganharam espaço na pauta de exportação, eram favoráveis à adesão. Era um setor competitivo e que podia ter suas exportações incrementadas com a adesão.
- o setor de químicos, já que sofria ações *antidumping* na UE. Também era um setor competitivo e tido como um beneficiário da adesão à OMC.
- a maior parte (75%) das indústrias que congregam a União dos Industrialistas e Empreendedores da Rússia. Essa organização é dirigida, desde 2000, por oligarcas; é composta de grandes empresas do país e considerada um importante *lobby* por

medidas como a redução de impostos e da burocracia, a reforma do judiciário, dos monopólios naturais e aumento da transparência para os negócios.

- outras empresas, como a de metal Norilsk (produtora de níquel, cobre e cobalto) e a Alrosa (produtora de diamantes), também tendiam a ganhar com a adesão. Tais setores, juntamente com o de petróleo e de gás, apoiavam (ou, ao menos, não se opunham a) a entrada da Rússia na OMC.

Além do setor privado, outros atores domésticos favoráveis à adesão eram os liberais no Parlamento Russo e acadêmicos liberais que produziram vários estudos sobre os impactos da adesão sobre a economia russa. Na esfera governamental, personalidades como German Gref, ministro do Desenvolvimento Econômico e do Comércio (2000-2007), Alexei Kudrin, ministro das Finanças (2000-2011) e diretor do Grupo de Trabalho da Rússia na OMC até 2008, Maxim Medvedkov, negociador-chefe da adesão russa, e o ex-primeiro ministro de Putin Mikhail Kassianov (2000-2004) também eram favoráveis e envidaram esforços para que a adesão acontecesse.

Com base no relatório do Instituto Carnegie Endowment for International Peace sobre o Acordo Bilateral de Adesão de 2006 e em documentos oficiais, nos EUA, o Nível I foi identificado como o Executivo e o setor da burocracia estatal diretamente ligado às negociações com a Rússia, o United States Trade Representative (USTR). O Nível II foi identificado como aqueles setores que demonstraram maior interesse na adesão da Rússia à OMC, bem como os que tinham maior possibilidade de obter vantagens comerciais com a Rússia (CARNEGIE ENDOWMENT FOR PEACE, 2006; JOHNSON, 2007; COOPER, 2008; EUA, 2011c). São eles:

- o Conselho Nacional dos Produtores de Carne Suína. Esse ramo econômico foi um dos que mais aumentaram as exportações para Rússia, atingindo, em 2005, um recorde US\$ 2.6 bilhões. Em 2003, EUA e Rússia assinaram acordo de quotas específicas para a carne suína dos EUA, o que foi visto pelo setor como um “pagamento de entrada” para aprovar a adesão russa à OMC. Esse acordo facilitou o aumento das exportações de carne suína para a Rússia, que, em 2006, era o 6º maior importador daquele produto estadunidense. Por fim, foi frisado que o Acordo Bilateral era tal que os EUA não precisariam conceder nada para a Rússia, a não ser o status de “relações normais de comércio”, o que é concedido a todos os países que entram na OMC. O acordo assinado com a Rússia foi considerado satisfatório pelo setor.

- a Aliança Internacional de Propriedade Intelectual. As exportações de propriedade intelectual nos EUA, como música e programas televisivos, tornaram-se uma das maiores exportações do país. Na avaliação do setor, a Rússia, embora fosse signatária de vários acordos de proteção à propriedade intelectual, não os aplicava devidamente, nem fiscalizava os atos de pirataria. O setor alegava, por exemplo, que em 2006, havia 54 fábricas na Rússia que produziam discos ópticos, 24 das quais estavam engajadas em pirataria. Para o setor, a adesão à OMC significaria um melhor meio para garantir que a Rússia cumprisse as regras de propriedade intelectual. No entanto, o setor demandava que a Rússia demonstrasse previamente comprometimento de tornar as regras aplicáveis; do contrário, os EUA não deveriam dar o aval. Em 2006, o setor deu o aval para a assinatura do Acordo Bilateral.
- o setor de serviços (de seguro e de finanças), representado pela Coalizão de Indústrias de Serviços. A Rússia era apenas o 23º maior mercado para serviços de seguro do mundo, mas o 3º maior em crescimento. Empresas do setor operavam no mercado russo desde 1990, quando do início da abertura econômica ainda na URSS e avaliavam que havia um grande espaço para a atuação de empresas estrangeiras e que a participação russa na OMC daria maior segurança jurídica para as empresas estrangeiras. Meses antes da conclusão do acordo, membros do Congresso norte-americano enviaram uma carta para a então Secretária do Comércio Susan Schwab, reiterando demandas de maior abertura do mercado de serviços russo para a participação estrangeira; se a Rússia não fizesse tais concessões, o Congresso não concederia o *status* de “Relações Permanentes de Comércio” à Rússia, o que, segundo Juliet Johnson (2007, p. 21), permitiria aos EUA bloquear a adesão russa à OMC mesmo depois da assinatura do Acordo Bilateral.³⁵
- Congresso Norte-americano. O órgão tinha papel importante, porque, além de representar a sociedade norte-americana e, com isso, a maneira como ela vê a Rússia, precisa votar o status de “Relações Permanentes e Normais de Comércio”, por meio da revogação da Emenda Jackson-Vanik, datada de 1971. Esse “status” pode ser concedido antes ou depois de o país aderir à OMC. Até março de 2012, mesmo após a aprovação da adesão russa à OMC, os EUA não haviam revogado a Emenda, o que, na

³⁵ Contudo, a própria autora pondera que essa “ameaça” foi uma tática de “última hora” para obter concessões da Rússia. No capítulo seguinte, será discutido que a falta do *status* de “Relações Permanentes de Comércio” não incorria em reais problemas comerciais entre EUA e a Rússia e que, na verdade, os EUA incorreriam em ilícito comercial se não concedessem esse status à Rússia, uma vez que ela entrasse na OMC.

percepção da Rússia, mostrava que os EUA não confiavam no país e não queriam tê-lo como parceiro pleno.

3.3 O acordo e o Jogo de Dois Níveis: uma análise

3.3.1 Principais pontos do Acordo Bilateral de Adesão

A assinatura do Acordo Bilateral de Adesão teve apoio, nos EUA, dos setores supracitados, sendo considerado por eles vantajoso, o que demonstra que os EUA tiveram legitimidade e endosso por parte da comunidade de negócios. Entre os principais pontos acordados pela Rússia, destaca-se: aplicação de tarifa média de 8% sobre importação de produtos industrializados importados dos EUA, o que representava uma redução de 36% em relação às tarifas aplicadas no ano de 2000; adesão da Rússia ao Acordo de Tecnologia da Informação (ITA), fazendo com que produtos de tecnologia da informação tivessem isenção de tarifas, conforme estipula o ITA; redução em 37% das tarifas de importação de produtos de aviação civil; adesão ao Acordo de Harmonização das Tarifas em Produtos Químicos, fazendo que as tarifas incidentes sobre produtos químicos ao longo da cadeia produtiva ficassem harmonizadas entre 5,5% e 6,5% em conformidade com o Acordo; significativa redução tarifária para importação de equipamentos agrícolas, de construção civil, de equipamentos científicos e dispositivos médicos; redução em 1/3 dos impostos de exportação sobre sucata de metais ferrosos; cotas de importação para carne suína, bovina e de frango; compromisso de implementar medidas consistentes de combate à pirataria. (EUA, 2011c; CARNEGIE ENDOWMENT FOR PEACE, 2006).³⁶

O modelo do Jogo de Dois Níveis contribui para ilustrar os ambientes domésticos dos negociadores em questão. Do lado dos EUA, notou-se um ambiente doméstico (Nível II) mais homogêneo, representado por setores interessados na adesão da Rússia. O Acordo Bilateral de Adesão teve apoio de setores da economia estadunidense, sendo considerado por eles vantajoso, o que demonstra que o Executivo dos EUA teve legitimidade e endosso por parte da comunidade de negócios e que o Protocolo Final de Adesão da Rússia à OMC já estaria ratificado (no sentido amplo ao termo atribuído por Putnam) nos EUA. É interessante notar

³⁶ Os principais pontos contemplados no Acordo Bilateral de Adesão EUA-Rússia (2006) encontram-se nos documentos oficiais do *United States Trade Representative* (USTR): Fact Sheet on U.S. Russia WTO Bilateral Market Access Agreement on Non-agricultural Goods; Fact Sheet on U.S. Russia WTO Bilateral Market Access Agreement on Services; Fact Sheet on U.S. Russia WTO Bilateral Market Access Agreement on Agricultural Goods; Fact Sheet on U.S. Russia Bilateral Agreements on Non-Tariff Measures Affecting U.S. Agricultural Trade; Fact Sheet on U.S. Russia Bilateral Agreements on Intellectual Property Rights. Cf.: EUA (2011c), USTR, “Fact Sheets on U.S.-Russia Bilateral Agreements in the Context of WTO Accession”.

que houve até mesmo um debate para discutir a assinatura do acordo, divulgado pelo Instituto *Carnegie*.

Do lado russo, porém, notou-se um ambiente doméstico heterogêneo até a assinatura do Acordo Bilateral, o que denuncia que um *win-set* baixo na Rússia levaria ao cenário de deserção ou de não ratificação do Protocolo Final de Adesão, muito embora o Executivo (Nível I, representado pelo Ministério do Desenvolvimento Econômico e Comércio) tenha concluído o Acordo Bilateral de Adesão com os EUA, um passo considerado muito relevante para o processo de adesão da Rússia.³⁷

3.3.2 A oposição doméstica russa como razão do longo processo de adesão

Os aportes de Putnam ajudam a elucidar as razões da longa duração do processo de adesão da Rússia à OMC, na medida em que ilustraram um ambiente mais heterogêneo na Rússia, onde uma forte oposição, além dos setores privados pouco competitivos, vinha também de um grupo poderoso, que teve ascensão política e econômica durante o mandato de Putin. A existência dessa oposição interna significava que, mesmo que o governo russo tivesse assinado o Acordo Bilateral de Adesão, a ratificação (isto é, a aceitação interna, porque ratificação pelo parlamento dócil ocorreria) não ia acontecer. Até 2008, ao que tudo indica, não havia consenso/grande apoio por parte de pessoas influentes na Rússia quanto à adesão.

Helen Milner (1997, p. 63) ressalta que os acordos internacionais produzem efeitos distributivos domésticos e geram ganhadores e perdedores, os quais se mobilizam para influenciar as decisões de política externa. Na mesma esteira, Jeffrey Frieden (1999) argumenta que os interesses dentro de um país são impactados diferentemente pelo comércio internacional de acordo com sua posição competitiva no nível doméstico e internacional. No caso da Rússia, a adesão teve o voto contrário de setores temerosos de perder economicamente com a adesão. Esses temores são ainda mais exacerbados na medida em que há uma maior institucionalização do sistema multilateral de comércio e maior transparência das regras. Com isso, é possível saber de antemão os efeitos das políticas de cunho liberal

³⁷ Sem mencionar o fato de que não havia promessa de reciprocidade. Segundo Ethan Kapstein (2006, p. 8), um dos fatores que tornam a liberalização multilateral possível é a promessa de reciprocidade e o princípio da Nação Mais Favorecida (NMF), as quais proveem os fundamentos políticos domésticos para apoiar o regime de comércio do GATT. As pressões das indústrias domésticas e a oposição à liberalização comercial só serão amainadas se houver uma possibilidade de reciprocidade ou promessa de reciprocidade de facilitação comercial. Afinal, os agentes revelam preferência por acordos que consideram justos. No caso da adesão de países à OMC, os candidatos é que são obrigados a fazer promessas de abertura de mercado, enquanto os países já membros só são obrigados a não restringir o comércio a eles. Ou seja, não há uma clara visão de reciprocidade no curto prazo, o que pode agravar ainda mais a oposição doméstica a acordos comerciais multilaterais.

sobre a economia nacional.³⁸ John Helmer (2002) e Peter Reddaway *et alli* (2004) sugeriram que havia uma luta interna entre os grupos econômicos já estabelecidos (os oligarcas) e grupos em ascensão durante a presidência de Putin (os *siloviki*) pelo espaço na economia russa, sendo o debate da adesão à OMC mais uma disputa entre esses grupos com relação às perdas e aos ganhos decorrentes da adesão do que um debate acerca dos rumos que a economia russa deveria tomar.

De fato, a literatura recente tem rejeitado a ideia de que a Rússia seja um modelo totalitário de Estado, segundo o qual o país estaria sob o controle monolítico de Putin ou dos serviços de inteligência (FSB, principal agência que se estabeleceu após a KGB). Como ressaltou Chris Monday (2011, p. 72), em artigo sobre as elites russas, é quase impossível decifrar exatamente quem pertence a qual facção na Rússia devido à opacidade do regime russo. Ângelo Segrillo (2011, p. 144), porém, nota que Putin se equilibrou entre dois grandes grupos distintos, os “civis” e os *siloviki*.

Como já mencionado, o projeto político do segundo grupo é de uma economia com forte intervenção estatal na economia. Além dessa característica, vários autores (BREMNER; CHARAP, 2004; REDDAWAY *et alli*, 2004; COHEN, 2009; KRYSHANTANOVSKAYA, 2009; MANKOFF, 2009) sugerem que esse grupo não era desejoso de maior integração econômica ao Ocidente, uma vez que haviam conseguido ascender economicamente a expensas do Estado, isto é, por meio de conexões interpessoais e com o governo russo, de modo considerado pouco transparente. Aderir, assim, a um organismo como a OMC, cujo mote é a transparência, iria de encontro aos desígnios do grupo. Em adição, segundo se depreende do estudo de Monday (2011), esse grupo controla algumas empresas pouco competitivas ou que recebiam forte subvenção estatal (Russian Airlines, Avtovaz, Rosneft). Aderir à OMC significaria expor as indústrias russas à competição estrangeira, o que poderia levar essas indústrias pouco competitivas e ou protegidas a ter prejuízos acentuados.

Já o primeiro grupo, formado por “civis”, é mais liberal, desejoso de uma economia competitiva, mais baseada na propriedade privada do que em uma presença mais forte do Estado. Entre os civis, destacavam-se, por exemplo, o já mencionado ministro de Finanças do governo Putin Alexei Kudrin (2000-2011) e o ministro do Desenvolvimento Econômico e do Comércio German Gref (2000-2007). Esses dois eram entusiastas da adesão à OMC, muito embora alguns autores (HELMER, 2002) tenham argumentado que esse último visava, na

³⁸ Goldstein *et alli* (2000) argumentam, assim, que a paulatina legalização nos organismos internacionais tem o potencial de minar a liberalização comercial.

verdade, fortalecer seu capital político e por isso advogava a adesão à OMC, para fazer dela seu sucesso pessoal.

Posto que essa divisão seja opaca, sabe-se que essas facções rivais mantinham pouca comunicação entre si, por estarem dominadas por burocracias, não por indivíduos, o que levava a uma disputa por poder. Havia pouca margem para comunicação horizontal entre as agências, predominando o sistema centralizado de comunicação vertical e produzindo rivalidades entre as agências sob o poder central. Até mesmo para assuntos de política externa, diferentes coalizões pareciam dominar a política externa. Segundo Michael McFaul (1999, p. 396), “a facção militar parece controlar a política em relação à Geórgia, a Gazprom controla a política em relação à Europa Oriental, Lukhoil tende a controlar a política no Mar Cáspio, e o Ministério da Energia Atômica parece controlar a política no Oriente Médio. A coordenação institucionalizada entre essas unidades parece ser fraca.” Celeste Wallander (2007, p. 116) afirma que o sistema patrimonialista autoritário que se formou na Rússia é baseado no controle político de recursos econômicos com a finalidade de enriquecer clãs clientelistas. O “patrão” se firma no poder, por meio do apoio dos clientes, que, por sua vez, são recompensados por apoiá-lo. No topo do sistema político, estava o presidente Putin, que coordenava as relações e as disputas entre os clãs clientelistas chefiados por funcionários de alto escalão, tais como entre o já citado “civil” German Gref e o presidente da Rosneft, Igor Sechin (um *siloviki*).

Essa peculiaridade do regime de poder russo, qual seja, a fragmentação e a falta de comunicação entre as “facções” e o fato de que uns tantos se opunham à adesão à OMC, enquanto outros eram mais favoráveis, por razões ideológicas, ou por interesses pessoais, agravavam a duração das negociações, reforçando a tese de que não havia consenso interno, o que denunciava um baixo *win-set*, fazendo com que, até 2008, término do mandato de Putin, a adesão não havia se consumado.

Putin funcionava como o “árbitro” desses grupos. Em última instância, caberia a ele a decisão de prosseguir ou não com a adesão, poder-se-ia argumentar. Segundo Segrillo (2011, pp. 141-3), ele era um ocidentalista moderado e também defensor de um Estado forte. Como um ocidentalista moderado e também ciente de que o modelo baseado na exportação de combustíveis fósseis não ia se sustentar no futuro, em última instância ele decidiria pela adesão russa à OMC, já que a participação nesse organismo, no longo prazo, promoveria a

maior diversificação das atividades econômicas e a atração de novos investimentos. Ele estaria, desse modo, atendendo aos interesses dos “civis” e de oligarcas.³⁹

Como defensor de um Estado forte, ele promoveria uma modernização conservadora, adotando uma “estratégia de inércia” (RÚSSIA, 2008a), postergando ao máximo a adesão, na tentativa de obter períodos transitórios vantajosos a tempo de fortalecer um sistema capitalista com forte intervenção estatal na economia (ASLUND, 2009b). Esse cenário atenderia aos desígnios de alguns oligarcas contrários à adesão, mas, principalmente, aos *siloviki*, que queriam fazer da política externa russa um instrumento subserviente da política doméstica e de seus interesses no país.

Ideologicamente, Putin se identificava mais com o pensamento dos *siloviki*, o que explica porque lhes deu poder e espaço na política e na economia. É certo que alguns oligarcas também figuravam entre os opositores à adesão, como foi identificado. A diferença é que eles, ainda que economicamente relevantes, haviam sido alijados da política desde a prisão de Mikhail Khodorkovsky em 2003.⁴⁰ Os oligarcas, diferentemente do que ocorria durante o mandato de Yeltsin e diferentemente dos *siloviki* no mandato de Putin, não tinham influência na tomada de decisão política.

Mesmo pendendo ideologicamente para o lado dos *siloviki*, Putin contava com o respaldo desses dois grupos principais (isto é, dos “civis” e dos *siloviki*) para se sustentar politicamente. Não havendo o consenso necessário, até 2008, Putin não decidia pela adesão ao Organismo, mesmo tendo concluído o Acordo Bilateral com os EUA, que era um passo importante, pois representava o aval da maior economia da OMC. De acordo com o modelo de Putnam, mesmo que um acordo internacional fosse firmado no Nível I, ele não seria ratificado (no sentido amplo) no Nível II, caso este fosse heterogêneo e com forças divergentes. Ora, em 2006, os dois países assinaram o acordo bilateral de adesão, mas o que se viu após a assinatura desse acordo bilateral de adesão foi um aumento na retórica protecionista, embargos a carnes norte-americanas, o aumento de tarifas sobre a importação de madeira da UE e outras medidas protecionistas, ou seja, políticas contrárias ao espírito de liberalização de mercado.⁴¹

³⁹ Embora os oligarcas não estejam na classificação de Segrillo, eles partilham de interesses mais afeitos aos dos “civis” do que dos *siloviki*.

⁴⁰ Conferir Capítulo 1, Seção 1.1.3.

⁴¹ Depois da assinatura do Acordo, a Rússia proibiu a importação de carne da Polônia, Ucrânia, dos EUA; de peixe da Letônia e da Noruega; de derivados do leite da Lituânia e da Ucrânia; de vinho e frutas da Moldávia e da Geórgia. Segundo Anders Aslund (2010, p.54), essas proibições aumentaram à medida que as indústrias de carne suína e de frango ficaram mais competitivas.

Muitos estudos têm sugerido que as democracias apresentam maior probabilidade de fazer compromissos mais sérios para outros países por causa de suas instituições. A prestação de contas à sociedade (*public accountability*) numa democracia limita o espaço de comportamentos idiossincráticos que geralmente ocorrem em regimes autoritários, onde os governantes têm poucos constrangimentos imediatos (GOUREVITCH, 2002). Assim, é muito mais difícil para uma democracia fazer uma mudança política tão rapidamente – a exemplo da Rússia, que recorreu a políticas protecionistas e embargou a importação de carne dos EUA mesmo tendo assinado com eles o Acordo Bilateral de Adesão. Ainda que não cubra estritamente o foco do período desta dissertação, vale a pena mencionar que mais ilustrativo ainda foi o fato de que em 2009, apenas dois dias após uma reunião entre a ministra do Desenvolvimento russa e secretários do Comércio dos EUA e da UE, quando eles concluíram negociações consideradas exitosas para a entrada da Rússia na OMC, Vladimir Putin, já na condição de primeiro-ministro do presidente Dmitri Medvedev (2008-2012), simplesmente declarou que a Rússia não mais ia continuar o processo de adesão à OMC. Em vez disso, ia tentar se tornar membro em uma união aduaneira com o Cazaquistão e com a Bielorrússia, o que nunca havia acontecido na OMC e que atrasaria ainda mais a conclusão do processo.

Em outras palavras, uma vez que processos políticos transparentes revelam o jogo político doméstico, os líderes mostram convincentemente seus custos ao fazer as concessões. Já líderes autoritários não têm que vencer eleições, mas apenas manter o apoio de elites chave e de algumas figuras numa sociedade para se manter no poder (BUENO DE MESQUITA, 1999).

O Acordo Bilateral demonstrou que a luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse, pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses, e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p.151).

Mostrando-se reticente, a Rússia quis fazer o mínimo de concessões possível, para maximizar seus interesses domésticos e internacionais. Maximizar os interesses domésticos significava atender aos dois grupos de sustentação política (“civis” e *siloviki*) e também a empresários relevantes (oligarcas). Mesmo com a escalada retórica contra o liberalismo e a

aparente perda de interesse pela adesão no segundo mandato, o governo russo concluiu acordos importantes – com a UE, em 2004, e com os EUA em 2006 – e promoveu significativa reforma legislativa para se adequar às regras da OMC, atendendo aos setores mais progressistas. É curioso notar também que os negociadores chefes da OMC sempre foram “liberais”, German Gref, Alexei Kudrin e Elvira Nabiulina. Ao mesmo tempo, o governo russo quis fazer o mínimo de concessões e obter longos prazos de transição atendia aos interesses das indústrias menos competitivas, mais protecionistas, e davam um conforto para os que pregavam uma imagem de Rússia forte, que negociava como uma grande potência, e que não merecia ser tratada como potência de segunda classe ou como um país “mais fraco” politicamente ao entrar na OMC, tais como o Quirguistão ou a Ucrânia (cuja adesão, consumada em 2008, foi avaliada como desvantajosa para o país).⁴²

Putnam (2010, pp. 157-8) lembra que alguns grupos domésticos podem ter custos baixos com não-acordo, ao passo que outros podem ter custos mais altos; os primeiros serão mais céticos que os segundos quanto a acordos no Nível I. Além disso, países grandes, autossuficientes geralmente têm pouco a perder com o não acordo, em comparação com países menores ou mais débeis economicamente.

Conquanto Putin tivesse um plano de modernização para a Rússia, sua adesão à OMC era avaliada como algo não necessariamente imediato. Afinal, quase 70% das exportações da Rússia vinham de combustíveis fósseis, que não eram regulados pela OMC e não eram alvo de protecionismo, nem de ações *antidumping* – corroborando o argumento levantando no capítulo anterior de que a adesão era motivada politicamente. O modelo econômico calcado no setor de energia e na forte presença do Estado parecia também funcionar até 2008, dando a sensação aos russos de que a OMC não era necessária no curto prazo. Afinal, o país conseguia acordos vantajosos com o Cazaquistão, o Turcomenistão, a Ucrânia e a China para provisão de combustíveis fósseis. Ao mesmo tempo, inseria-se na economia mundial por meio de acordos de livre comércio com os antigos países da URSS, com claras vantagens para a Rússia.⁴³ Muitos pareciam estar satisfeitos com a política “transimperialista” da Rússia, não necessitando de se integrar plenamente ao Ocidente. Bastava fazer acordos com os países da CEI para a Rússia vender mais produtos industrializados, para controlar suas rotas de

⁴² Cf.: KOUBOUTA, Iryna *et alli* (2010), “Ukraine’s Second Year in WTO: Trends in Foreign Trade in Goods and Analysis of Compliance with Commitments”. Kyiv: Blue Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre. Cf. também: “Ukraine joined WTO on disadvantageous terms - economics minister”. *Ria Novosti*, 19/7/2010 (Disponível em: <http://en.rian.ru/world/20100719/159861414.html>).

⁴³ Verificar próximo capítulo, Seção 4.2.3.

petróleo, e continuar a vender petróleo e gás natural para a Europa. Essa inserção econômica internacional da Rússia era-lhe mais interessante, até 2008.

3.3.3 O valor simbólico do Acordo

Depois de oito anos de negociações com a Rússia, para os EUA, o custo do não-acordo não era desprezível – o que pendia o poder de barganha para a Rússia. Como frisado, os EUA têm interesses comerciais no ingresso russo à OMC. Além de contar com maior segurança jurídica para negociar com a Rússia, esse país tem importante mercado consumidor e aumentou as importações de produtos estadunidenses, sobretudo de carne. Outras empresas estadunidenses têm interesse em expandir suas atividades no setor de serviços russo (bancário e financeiro), que estará mais aberto à participação estrangeira após a adesão. Havia, ademais, a preocupação com a aplicação efetiva, pela Rússia, de regras de proteção à propriedade intelectual. Não menos importante, tinha um custo político, qual seja, a estratégia dos EUA, iniciada na década de 1990, de “socializar” a Rússia por meio de sua participação em organismos internacionais.

Posto que os EUA tenham interesses econômicos no processo de adesão, a Rússia não é parceira estratégica comercial para o país. Ela não figura entre os quinze maiores parceiros comerciais dos estadunidenses (EUA, *World Book*, 2011a), nem havia, a despeito das importações de petróleo russo, produtos comercializados de elevado nível estratégico (RUTLAND, 2007, p. 32).

Mesmo os EUA envidando esforços para a assinatura do acordo bilateral e após a conformação da legislação doméstica russa com as regras da OMC, o país ainda continuava de fora da OMC ainda em 2008. Segundo Aslund (2010, p. 59), as autoridades russas chegaram a afirmar que “a conclusão do processo depende 99% dos EUA”.

Por outra perspectiva, Philip Hanson (2011) e Geaman e Kols (2011) dão maior ênfase à política doméstica russa como causa principal da duração do processo de adesão, devido à divisão na sociedade russa com relação aos reais benefícios da adesão russa à OMC. Aderir à OMC significa adotar princípios de liberalismo de mercado e de transparência dos negócios. Se por um lado, esses princípios se coadunavam ao pensamento dos oligarcas (que queriam aumentar a competitividade da economia russa) e de outros “civis”, por outro lado, iam de encontro a práticas perpetradas pelo grupo *siloviki*, que desenvolveram conexões com o governo, controlado setores chave da economia e visto seus privilégios incrementados, mas de

maneira escusa, corrupta e pouco transparente. Ademais, esse último grupo preferia um controle maior da economia pelo Estado russo e ao protecionismo. O ambiente doméstico heterogêneo prenunciava uma deserção por parte da Rússia. Por isso, é possível compreender que, mesmo após a assinatura do Acordo Bilateral de Adesão com os EUA, a Rússia procrastinou a decisão pela adesão e adotou medidas protecionistas.

Em contraste, outros autores (ASLUND, 2010, p. 58; ASLUND; BERGSTEN, 2011) enfatizam as relações bilaterais russo-norte-americanas como causa principal da duração do processo de adesão. É importante lembrar que a adesão à OMC era prioridade de política externa do governo de Vladimir Putin, ao menos em seu primeiro mandato (2000-2004). Em 2001, foi assinado o “Plano para tornar a legislação da Federação Russa em conformidade com as regras e os regulamentos da Organização Mundial do Comércio” (RÚSSIA, 2011a). Desde então, o parlamento russo aprovou uma série de leis com vistas a se conformar com as regras da OMC, servindo as negociações de adesão como um catalisador interno para mudar a legislação pertinente. Ademais, em seu segundo mandato (2004-2008), Putin procedeu a uma maior centralização do poder na Rússia e à eliminação da oposição. O parlamento era dominado pelo partido do presidente, Rússia Unida; os membros Conselho da Federação (câmara alta do parlamento) passaram a ser nomeados; as decisões de política externa ficaram concentradas na administração presidencial, e não no Ministério de Relações Exteriores. Com isso, avalia-se que, mesmo diante da pressão de setores contrários à adesão à OMC, Putin conseguiria avançar as negociações de adesão e aprová-la internamente.⁴⁴ Além disso, Putin permitiu a ascensão de grupos mais nacionalistas e que viam os países ocidentais, nomeadamente os EUA, como rivais e como o principal obstáculo para a conclusão do processo de adesão na OMC. Assim, propõe-se, neste trabalho, investigar se no plano internacional estava também a chave para compreender a duração do processo de adesão da Rússia. Argumenta-se que a chave para a segunda explicação encontra-se nas relações bilaterais russo-norte-americanas, sobre as quais se debruçará no próximo capítulo.

⁴⁴ Em uma apresentação no Carnegie Endowment de Washington, Grigory Yavlinsky, economista liberal e um dos artífices da transição russa para a economia de mercado, afirmou: “Para Putin, fazer consenso não é difícil. Ele simplesmente tem de dizer: ‘este é o consenso’”. Citado: COTTRELL (2002, p. 47).

CAPÍTULO IV

AS RELAÇÕES BILATERAIS RUSSO-NORTE-AMERICANAS E A ADESÃO DA RÚSSIA À OMC

O presente capítulo visa verificar se uma das causas principais da longa duração das negociações de adesão da Rússia à OMC decorreu das relações bilaterais russo-norte-americanas, as quais, mormente no período que coincide com os mandatos de Vladimir Putin (2000-2008) e de George W. Bush (2001-2008), foram marcadas por conflitos, em sua essência, retóricos, e por desconfiança mútua. Como hipótese, argumenta-se que tais conflitos contaminaram as negociações da referida adesão, atrasando circunstancialmente tal processo. Em outras palavras, a delonga da finalização do processo de adesão da Rússia à OMC foi mais um episódio, mais uma consequência das relações bilaterais russo-norte-americanas. Como referencial teórico, adotou-se tanto o neo-realismo quanto o construtivismo social para explicar a lógica da interação entre russos e norte-americanos.

4.1 Referencial teórico: neo-realismo e construtivismo social

A política externa russa é global no seu escopo, mas também permanece constrangida por considerações políticas domésticas e pela constante definição da sua identidade pós-soviética e pós-imperial. O fortalecimento do Estado, da economia e das forças militares é tido como pré-requisito para a recuperação russa e para o posterior desempenho de seu papel no mundo. A política externa russa tem adotado uma política de flexibilidade tática, na medida em que o país procura um intervalo para recuperar a força do país – como um retraimento – para, em seguida, adotar uma política mais incisiva. Essa estratégia de buscar a estabilidade global e a regeneração interna tem precedentes na história russa: foi adotada após as derrotas russas na Guerra da Crimeia (1853-1856) e na Guerra Russo-japonesa (1904-5). Nesses casos, o princípio era que o país resolvesse problemas domésticos antes de embarcar numa política externa mais incisiva e assertiva (MANKOFF, 2009, pp. 38-40). Na Rússia pós-soviética, por exemplo, havia tantos problemas domésticos que o tipo de política externa global e de grande potência defendida pelo ex-primeiro ministro Yevgenii Primakov (e por muitos na elite russa) tinha sérias limitações. Mesmo assim, Boris Yeltsin tentou confrontar e até mesmo confrontou os EUA diretamente em várias questões, como quando se opôs à

intervenção armada liderada pela OTAN no Kosovo e à incorporação de antigos países da órbita socialista (Polônia, Hungria e República Tcheca) naquele organismo. Os primeiros anos de Putin, porém, foram marcados pela maior deferência às iniciativas ocidentais. Essa deferência estava relacionada menos à convergência entre os objetivos políticos russos e do Ocidente e mais ao reconhecimento de que a Rússia estava enfraquecida no cenário internacional e da necessidade de consolidação das forças domésticas.⁴⁵ No seu segundo mandato, Putin imprimiu uma política externa mais condizente com a posição mais forte da Rússia, já recuperada da crise de 1998 e desfrutando dos elevados preços de petróleo e, de certo modo, aproveitando também o relativo insucesso que os EUA tiveram no Iraque.

O neo-realismo, ou realismo estrutural, diferentemente do realismo clássico, não parte do pressuposto de que as potências são inerentemente agressivas porque desejam obter mais poder; o objetivo dos Estados é simplesmente sobreviver, e eles buscam, acima de tudo, a segurança. O principal teórico dessa corrente, Kenneth Waltz, sustenta que a estrutura do sistema internacional força os Estados a prestar mais atenção à balança de poder relativo entre os Estados. A anarquia – e não primordialmente a natureza humana – leva os Estados a competirem entre si, porque o poder é o melhor meio de sobreviver.⁴⁶

O neo-realismo enfatiza a existência da anarquia internacional, onde o comportamento dos Estados é condicionado pela distribuição de poder relativo entre eles. Como salientou Mankoff (2009, p. 39), era de se esperar que um país como a Rússia que teve a experiência de um declínio relativo em seu poder, com o fim da Guerra Fria, reduzisse suas ambições geopolíticas, enquanto um país cujo poder relativo estivesse em ascensão, buscasse um papel internacional expansionista e se mostrasse mais assertivo. Esse padrão parece explicar a política externa de Putin – sendo mais cooperativo quando o país ainda se recuperava internamente, mas sendo mais assertivo quando o país já estava recuperado – mas não explica muito por que Yeltsin se recusou a diminuir suas ambições geopolíticas na década de 1990, especialmente em 1999 (oposição à invasão no Kosovo), quando a Rússia ainda estava abalada pela crise do ano anterior.

⁴⁵ Putin, em seu primeiro discurso à nação, em 2000, reconheceu que, para atingir o nível de renda per capita de Portugal – o então membro mais pobre da União Europeia – a Rússia deveria apresentar taxas de crescimento do PIB a 8% por 15 anos seguidos. Outro episódio da latente decadência russa foi o afundamento do submarino Kursk, no mesmo ano. Cf.: RÚSSIA (2000a). V.V. Putin, 'Rossiia na rubezhe tysiacheletii,' (Russian on the Eve of the Millennium), *Pravitelstvo Rossiiskoi Federatsiia* (Government of the Russian Federation), January 2, 2002. p. 5.

⁴⁶ WALTZ, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*. Long Grove, Illinois: Waveland Press.

O construtivismo social ajuda a dar maior esclarecimento. Assim como o realismo, há também vários tipos de construtivismo.⁴⁷ No entanto, para a presente pesquisa, basear-se-á no construtivismo social, cujo maior expoente é Alexander Wendt (1999).⁴⁸ O autor enfatiza que o comportamento dos Estados é acima de tudo uma função de sua auto-percepção e da identidade construída por suas elites. Sob esse prisma, o sistema internacional é um fenômeno cultural ou social, e não apenas um terreno para se aplicar instrumentos militares, econômicos e diplomáticos. É, antes de tudo, um espaço que promove a socialização e a compreensão (ou possível compatibilização) dos interesses na política mundial. A categoria central do construtivismo social é a identidade; a própria existência do Eu requer o reconhecimento do Outro. O Outro exerce influência decisiva sobre o Eu. No caso da Rússia, a Europa e o Ocidente, tradicionalmente, tiveram o papel do Outro, na medida em que, historicamente, a Rússia buscou ser reconhecida pelo Outro Ocidente e se modernizar à maneira ocidental (TSYGANKOV, 2006; MANKOFF, 2009).

A insistência da Rússia de agir e ser tratada como uma grande potência perpassou toda a era Yeltsin e Putin e é apoiada por pensadores e por tomadores de decisão na Rússia. Embora tenha havido certa dificuldade de se definir culturalmente e politicamente após a Guerra Fria, há um consenso geral na Rússia sobre seu papel internacional. As elites russas veem seu país em termos de grande potência, cujos interesses atingem várias regiões do globo, e que tem o direito de ser consultada em várias questões internacionais, mesmo que estas não afetem diretamente os interesses russos de um modo direto (MANKOFF, 2009, p. 41). Houve vacilos e hesitações na política externa russa. Andrei Tsygankov (2006, pp.8-27) argumenta que a política externa russa e essas vacilações são resultado das diferentes coalizões que tomavam o poder na Rússia em tempos diferentes.⁴⁹ Personalidades como o ministro das relações exteriores Andrei Kozyrev, atlanticista, tinha um conjunto de valores radicalmente diferentes daquele de Primakov, eurasianista, ou de Putin. Porém, nenhum deles questionou a identidade fundamental da Rússia como uma grande potência autônoma e um ator chave no sistema internacional.

⁴⁷ADLER, Emanuel (2002), "Constructivism and International Relations". In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (orgs.) (2002), *Handbook of International Relations*. Sage Publications; FEARON, James; WENDT, Alexander (2002), "Rationalism v. Constructivism: a Skeptical View". In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (orgs.) (2002), *Op. citada*.

⁴⁸ WENDT, Alexander (1999), "Social Theory of International Relations". Cambridge: Cambridge University Press.

⁴⁹ Essas coalizões eram os eurasianistas, os atlanticistas e os civilizacionistas. Cf. também: TSYGANKOV, A.; TSYGANKOV, P. (2010), "National ideology and IR theory: Three incarnations of the 'Russian idea'". *European Journal of International Relations*, Vol. 20, Nº 10, pp. 1-24; TSYGANKOV, Andrei (2008), "Self and Other in International Relations Theory: Learning from Russian Civilizational Debates". *International Studies Review*, Vol. 10, pp. 762-775.

O neo-realismo (ofensivo) de John Mearsheimer (2001) também contribui para entender as relações bilaterais russo-norte-americanas. Para o autor, assim como para os outros realistas, a competição permanente é a principal característica do sistema internacional, e o poder não é um objetivo em si, mas um meio para manter a sobrevivência. Ele afirma que o objetivo de todas as grandes potências é a hegemonia, as quais usam o poder e a diplomacia para atingir esse objetivo. Mearsheimer destaca a balança ou o equilíbrio de poder, quando um Estado tenta neutralizar o crescimento de uma potência hegemônica.

Embora o objetivo da Rússia não seja a hegemonia global, ela pretende, pelo menos, ser uma potência regional (como foi afirmado no capítulo 1), um dos polos de poder da ordem atual, com interesses privilegiados na área da antiga União Soviética. Para tanto, como uma típica estratégia de contenção da crescente influência de uma potência, a Rússia buscou aumentar sua influência nas antigas repúblicas soviéticas do Cáucaso e da Ásia Central, que penderam para os EUA, diante da maior presença militar desse país por conta das ações militares no Afeganistão. Ademais, como afirmou recentemente Vladimir Putin (RÚSSIA, 2012), “a Rússia é somente respeitada e tem seus interesses devidamente considerados, quando se mostra forte e mantém firmes suas posições”. Ademais, no mesmo artigo (mas também nos documentos oficiais de Política Externa da Rússia), os EUA são considerados uma ameaça, uma vez que desejam se tornar “absolutamente invulneráveis”, o que, segundo ainda Putin, pressupõe a absoluta vulnerabilidade dos outros países, o que a Rússia não permitiria. Por fim, Putin acusa os EUA de ainda enxergarem o mundo sob a mentalidade de “blocos”, já que ainda existem planos de expansão da OTAN e a instalação de mísseis em países próximos da Rússia, o que é visto como ainda estratégia de contenção ao país.

A estratégia de se manter “firme” nas suas posições (como meio de demonstrar poder) permite explicar a intransigência russa no que tange suas posições no Conselho de Segurança da ONU no recente caso da Síria: essas intransigências são explicadas menos pelos interesses comerciais do que pela estratégia de se mostrar firme, forte e reaver status de grande potência, cujos interesses devam ser considerados (BORDACHEV, 2012; LUKYANOV, 2012b). Essa conduta russa de ser tratada e buscar reconhecimento como grande potência foi motivo de tensão com os EUA durante as negociações na OMC.

4.2 Relações bilaterais russo-norte-americanas (1993-2008)

4.2.1 Governo Yeltsin (1992-1999) e Governo Clinton (1993-2001)

O governo de Boris Yeltsin coincidiu, em sua maior parte, com o mandato do presidente Bill Clinton (1993-2001). Os dois mandatários tinham pontos em comum, na medida em que eram tidos como “liberais” e visavam à integração da Rússia no Ocidente.

Desse modo, durante o governo Yeltsin, as relações bilaterais foram marcadas mais por cooperação do que por enfrentamento. O objetivo primordial de Boris Yeltsin, logo após assumir a presidência do recém país independente, era integrar a Rússia à estrutura organizacional do Ocidente, como meio de garantir a consolidação da democracia e da economia de mercado no país e de evitar a restauração do comunismo (BROWN; SHEVTSOVA, 2004, p. 93). O país queria fazer parte da ordem internacional do pós-Guerra Fria, que podia ser caracterizada pela forte preponderância dos EUA em vários âmbitos, inclusive em organismos multilaterais, como o então GATT (posterior OMC) (COTTRELL, 2002, p. 52; DONALDSON; NOGEE, 2009, p; 218). Além disso, o país, à época, apresentava dificuldades econômicas, e precisava de assistência financeira e política do Ocidente para proceder às reformas econômicas e políticas voltadas para a adoção da economia de mercado e da democracia representativa.

Os EUA eram o país que estava em melhores condições de liderar uma ajuda financeira à Rússia – o que levava à Rússia, assim, a apresentar uma postura mais cooperativa (por vezes até subserviente) em relação àquele país (KANET, 2009, p. 1). Ademais, havia uma crença de que a linha que os EUA adotassem em relação à Rússia influenciaria a conduta de outros países ocidentais em relação à Rússia (SHEVTSOVA, 2010, p. 11). Aos EUA interessava uma atitude de cooperação em relação à Rússia, pois acreditava-se que se a Rússia se tornasse um país democrático, ela teria mais chances de cooperar com os EUA.

Essa estratégia de transformação interna para angariar cooperação fazia parte de uma das tradições de política externa norte-americana. Segundo Goldgeier e McFaul (2003, p. 5), os executores de política externa, nos EUA, no pós-Guerra Fria, poderiam ser enquadrados em dois campos: os transformadores do regime e os executores de balança de poder. Na primeira categoria, agruparam-se políticos que acreditavam que os EUA deveriam usar seu *soft power* para integrar a Rússia em várias instituições multilaterais, tais como a OMC, bem como para transformar a Rússia em nível interno, com vistas a torná-la um país democrático.

Na segunda categoria, reuniram-se políticos que argumentavam que a natureza doméstica da Rússia não ditava o comportamento do país no plano externo. A política consistia, assim, em diminuir o poder da Rússia o máximo possível, seja por meio da redução do seu arsenal nuclear, seja pela garantia da independência dos países vizinhos.

Essas duas estratégias estão relacionadas, respectivamente, com as tradições liberal (wilsoniana) e realista, que permearam a elaboração e a execução da política externa americana. De acordo com a visão wilsoniana, a melhor maneira de garantir a segurança dos EUA não é defender o país do mundo exterior, mas mudar o mundo exterior, a fim de torná-lo mais democrático e pacífico. Já a visão realista enfatizava as políticas de poder e o poder relativo dos Estados.

Em consonância com sua visão wilsoniana, Bill Clinton adotou uma política de integrar a Rússia em organismos internacionais, de modo a fazer a Rússia “se sentir importante e parte do Ocidente” (GOLDGEIER; McFAUL, 2003, p. 260). De fato, Clinton publicamente apoiou a entrada da Rússia em mecanismos de cooperação ocidentais, tais como a Estação Espacial Internacional, manutenção da Rússia na OSCE, no engajamento para contenção de conflitos na Bósnia em 1995 e, mais notadamente, no G-7. Clinton, ademais, em vários momentos, veementemente apoiou a adesão da Rússia à OMC, sob essa lógica de integrar a Rússia ao Ocidente e de auxiliar sua transformação interna, como maneira de dar ensejo a relações amistosas com os EUA.

Se por um lado, a preocupação dos EUA sob o governo Clinton dizia respeito à transição ao capitalismo, por outro, motivos de segurança também embasavam a política externa dos EUA para a Rússia, já que esta ainda era uma potência nuclear. Desse modo, é possível entender por que Bill Clinton sustentava que a Rússia não poderia ficar isolada ou sozinha, já que “*o mundo não poderia aguentar uma nova Iugoslávia, replicada em uma nação tão grande quanto a Rússia, que se espalhava por 11 fusos-horário e que tinha um arsenal nuclear ainda vasto*”.⁵⁰ Clinton acreditava que se a Rússia, país inerentemente rico em recursos, se tornasse mais democrática e mais estável, ela seria grande parceira dos EUA, os quais não precisariam mais se preocupar com possíveis ameaças militares provenientes dela.

Alguns autores afirmam, porém, que essa política norte-americana para a Rússia não estava isenta de componente ideológico. Segundo Stephen Cohen (2001, p. 111), haveria um afã por parte dos EUA de converter a Rússia em “uma réplica dos EUA”. Os EUA queriam

⁵⁰ Citado em: LEGVOLD, Robert (2006), “US-Russian Relations: An American Perspective”. *Russia in Global Affairs*, Vol. 4, Nº 4, October/December.

ensinar a Rússia como se tornar um país capitalista e democrático – para tanto, a reforma econômica consistia na “terapia de choque” e medidas fiscais contracionistas (redução dos gastos públicos), privatização e papel mínimo do governo (2001, p. 9).⁵¹ Já a reforma política significava apenas o apoio ao presidente russo Boris Yeltsin, já que este representava “a direção que os EUA queriam que a Rússia tomasse”.

De fato, um dos pilares da política russa dos EUA na era Clinton era o apoio incondicional a Yeltsin, o qual, na visão dos EUA, era a peça chave para garantir a democracia na Rússia.⁵² Com isso, é possível compreender por que os EUA apoiaram Boris Yeltsin quando este, inconstitucionalmente, dissolveu o parlamento em 1993 e forçou uma nova constituição no país. Clinton tampouco condenou as violações de direitos humanos quando, em 1994, Yeltsin iniciou a campanha militar na região separatista russa da Tchechênia. Na ocasião, Clinton apoiou a iniciativa russa, considerando-a como uma defesa da democracia russa e, inclusive, comparou a ação militar russa à Guerra de Secessão nos EUA.⁵³ Por fim, apoiou a reeleição de Yeltsin em 1996, ainda que sob alegação de financiamento ilícito de campanha, preferindo deixá-lo no poder ao invés de apoiar um candidato também liberal, Grigorii Yavlinsky (um dos “reformadores” econômicos de Yeltsin) (GOLDGEIER; McFAUL, 2003, pp. 126-142). Nesses momentos, principalmente em 1993 e em 1996, acreditava-se que a não intervenção dos EUA provocaria a derrocada de Yeltsin e, conseqüentemente, a interrupção das reformas políticas e econômicas em curso tão caras aos EUA.

No entanto, segundo ainda Cohen, a política de converter a Rússia já estava fadada ao fracasso, já que os dirigentes norte-americanos formulavam suas políticas sob um prisma triunfalista, ou seja, com a suposição de que eram vencedores.⁵⁴ Essa ideia “missionária”, entretanto, entrava em conflito com as tradições históricas da Rússia. Cohen argumenta ainda (2001, p. 103) que era um erro imaginar que, devido ao fim da Guerra Fria, a Rússia e os

⁵¹ Além dessas medidas, cogitou-se instalar um grupo de “experts” na burocracia russa, de usar capital humano da OTAN para reaparelhar as Forças Armadas russas e de até mesmo fazer do dólar uma moeda oficial na Rússia. COHEN, Stephen (2001), *Failed Crusade*. W. W. Norton & Company, p. 118.

⁵² Em paralelo ao apoio a Yeltsin, a administração de Clinton procurou focar ou ajudar pessoas ligadas ou empenhadas com as reformas econômicas de cunho liberalizante. Por exemplo, Anatoly Chubais e Boris Fyodorov eram favoritos para os EUA. Cf.: GOLDGEIER; McFAUL, 2003, p. 102.

⁵³ Clinton também rejeitou a ideia de que a Rússia fosse expulsa de organizações internacionais como punição pela guerra na Tchechênia. Pelo contrário, Clinton pressionou para transformar o G-7 em G-8 e não cortou a assistência financeira para a Rússia durante a guerra da Tchechênia. Cf.: GOLDGEIER; McFAUL, 2003, p. 142.

⁵⁴ Cf.: KHARABI, Johan (2010), “Rethinking Russia : U.S.-Russian Relations in an Age of American Triumphalism - An Interview with Stephen F. Cohen”. *Journal of International Relations*, Vol. 63, Nº2, Spring/Sumer, pp. 191-205. Com base nessa visão triunfalista, é possível compreender, também, a expansão da OTAN para os países outrora socialistas. Embora os EUA houvessem afirmado que a OTAN não se expandiria em direção ao Leste, tal promessa não foi cumprida, já que a visão triunfalista dava o direito aos EUA de quebrar esse juramento. Assim, até mesmo Clinton ditava a agenda, em desconsideração da Rússia.

EUA deixariam de lado quatro décadas de desconfiança e de confronto para adentrar uma nova era de amizade e de parceria.

É curioso notar que a tentativa “missionária” dos EUA de converter a Rússia remonta ao início do século XIX. Primeiramente considerada uma potência cristã, um agente civilizador e um possível parceiro político, a Rússia, desde finais do século XIX, passou a ter uma imagem negativa nos EUA. De acordo com David Foglesong (2007), nessa época, começou-se a disseminar nos EUA a ideia de fazer uma “cruzada” na Rússia, com a finalidade de converter o país em uma democracia. A Rússia era considerada uma terra impura, autoritária e que maltratava os judeus, mas que tinha o potencial de ser convertida espiritualmente por missionários estadunidenses e elevada materialmente pela chegada de produtos norte-americanos para aquele país, o qual se industrializava rapidamente no início do século XX. A ideia de conversão teria perpassado várias administrações estadunidenses e sido incorporada em discursos posteriores de seus mandatários, dentre os quais, o presidente Ronald Reagan, que considerou a Rússia “um império do mal”.

De qualquer maneira, as prescrições norte-americanas não funcionaram com a Rússia, já que ela se opunha veementemente à expansão da OTAN e as ações contra a Sérvia na década de 1990. A inclusão de três antigos satélites russos na OTAN levou a Rússia a acreditar que não era bem quista pelo Ocidente, ao menos não para os EUA (COHEN, 2001, p. 249). Além disso, como explicitado anteriormente (Capítulos 1 e 2), a ajuda do Ocidente (e dos EUA) à Rússia ficou aquém do que a transição para o capitalismo demandava.⁵⁵ A preocupação maior do Ocidente era com a transformação econômica da Rússia e menos com a consolidação da democracia. As medidas de liberalização comercial tiveram forte resistência por parte de políticos e da sociedade russa, que viu seu padrão de vida cair vertiginosamente.

Em meio ao descontentamento com as políticas econômicas, em que pese a alardeada parceria entre os dois países, divergências no tange à agenda internacional abundavam. Os EUA opunham-se, por exemplo, aos contatos entre a Rússia e a Índia e o Irã no campo da energia nuclear. Esses países, como explicitado no primeiro capítulo, eram tradicionais compradores de armamentos da União Soviética e tinham projetos de cooperação nessa seara, os quais remontavam à década de 1980. A Rússia, por sua vez, era contra a incorporação dos

⁵⁵ A Rússia recebeu US\$ 15.95 bilhões de assistência direta dos EUA, entre 1992 e 2007, 2,3% dos quais foram dedicados para programas de democratização (entre os anos de 1992-1998). Do total de ajuda financeira destinada para a CEI, 65% era absorvido pela Rússia. Em 1995, porém, essa porção já caiu para 45%. A diminuição de ajuda para a Rússia fazia parte da estratégia então adotada pelos EUA de fortalecer os outros países da CEI e de se aproximar dos países da bacia do Mar Cáspio ricos em petróleo. Em 1997, a Ucrânia já era o maior recipiente de ajuda financeira dos EUA na região e o 3º no mundo. Cf.: GOLGEIER; McFAUL, 2003, pp.114-8; SHEVTSOVA, 2010, pp.67-75.

antigos países socialistas ao quadro de membros da OTAN. O convite feito pela organização aos novos países⁵⁶ foi visto como violação à promessa feita pela OTAN – quando da reunificação da Alemanha – de que ela não se expandiria para nenhum país da antiga órbita socialista. Além disso, a Rússia foi contra sanções a antigos parceiros comerciais, como o Iraque, em 1998 (KANET, 2009, p. 5), e contra ação bélica impetrada a parceiros tradicionais, patente no bombardeamento de Sarajevo em 1999.

Além disso, questões de ordem econômica doméstica (políticas macroeconômica contraditórias, como a paridade do rublo ao dólar, aumento das importações, déficit orçamentário agravado com as privatizações, por meio das quais se vendeu a propriedade estatal a preços irrisórios) e internacional (queda dos preços de combustíveis fósseis no mercado internacional e contágio da crise asiática de 1997) levaram a Rússia a declarar moratória de sua dívida em 1998.⁵⁷ Com isso, aliado às divergências nas questões de segurança, a Rússia deixou de ser prioridade já no final do governo Clinton.

4.2.2 Governo Vladimir Putin (2000-2008)⁵⁸ e Governo George W. Bush (2001-2009)

A reclassificação das prioridades da política externa dos EUA continuou no governo seguinte, o de George W. Bush (2001-2009).⁵⁹ Para essa administração, os EUA deveriam se focar nos aliados da América do Norte, da Ásia, da Europa e, por último, focar na Rússia (GOLDGEIER; McFAUL, 2003, p. 14). O Governo George W. Bush foi marcado, inicialmente, pelo realismo (haja vista a preocupação do governo em aumentar o poderio militar dos EUA e de se desvencilhar de tratados que limitassem esse objetivo, como o Tratado ABM-1972) e por políticas de balança de poder.⁶⁰ Após os atentados de 11 de setembro, o governo Bush foi imbuído de alguns valores wilsonianos, como a promoção da liberdade individual. Tratava-se, contudo, de liberalismo seletivo, com vistas a justificar

⁵⁶ No entanto, pondera-se que os próprios países do Leste Europeu manifestaram desejo de aderir ao Organismo, como forma de “escapar” de possíveis políticas revisionistas russas. Cf. KANET, Roger (2009), “From Cooperation to Confrontation: Russia and the United States since 9/11”. *ACDIS Occasional Paper of the University of Illinois at Urbana-Champaign*, Maio, p. 12.

⁵⁷ Faz-se a ressalva de muitos empréstimos concedidos à Rússia não tiveram (nem foi exigida) a devida prestação de contas (accountability); com isso, muito dinheiro se perdeu, agravando as causas para a crise de 1998 (SHEVTSOVA, 2010, p.32).

⁵⁸ Vladimir Putin ascendeu à presidência em dezembro de 1999, como presidente interino após a renúncia de Boris Yeltsin (por problemas de saúde), e em 2000 foi eleito presidente da Rússia.

⁵⁹ Simbolicamente, a administração Bush também rebaixou o lugar da Rússia na burocracia estatal, ao desmantelar o Escritório dos Países da CEI e incluir a Rússia no novo “Escritório de Assuntos Europeus e Asiáticos”, que lidava com outros 54 países.

⁶⁰ O Tratado de Redução de Mísseis Antibalísticos foi assinado, em 1972, entre os EUA e a União Soviética, e proíbe, entre outros, a construção de sistemas nacionais de defesa antimísseis.

certas políticas estadunidenses que tinham por fim os combates ao terrorismo e a certos Estados tachados de “inimigos” (*rogue states*) da comunidade internacional (GOLDGEIER; McFAUL, 2003, pp.14, 305).

No que concerne à política para a Rússia, a marca do Governo Bush foi a inicial indiferença em relação à política doméstica russa⁶¹ e uma estratégia de contenção (*neocontainment*).⁶² A administração Bush acreditava que a melhor maneira de reparar as relações russo-norte-americanas era tratar a Rússia como os realistas, a exemplo de Kennan, Kissinger, Nixon e George Bush, a tratavam. O poder e a política externa russa importavam mais do que as transformações internas. Tratava-se da estratégia da “nova contenção”, segundo a qual o poder dos EUA deveria ser usado para contrabalançar o comportamento da Rússia, que, na visão dos EUA, ainda era uma potência, mas em declínio e, por isso, “ameaçadora e errática” (IDEM, p. 306). Já em meados de 2001, Bush decidiu engajar-se numa política de aproximação pessoal com o presidente Vladimir Putin – mormente, porque, naquele momento, estava em voga a crença de que a China era a maior ameaça para a segurança dos EUA no futuro, e a Rússia poderia ser um potencial parceiro para contê-la (2003, p. 312).⁶³ Após os atentados de 11 de setembro, sobretudo com a iniciativa da Rússia de se aproximar dos EUA para lhe oferecer apoio no combate ao terrorismo, os estadunidenses também tiveram atitude ainda mais cooperativa com aquele país.

Deve-se dar crédito a Vladimir Putin pela mudança na política externa dos EUA em relação à Rússia. O objetivo de Putin, ao ascender à presidência, era elevar o perfil internacional da Rússia, abalado pelas crises econômicas e políticas da década de 1990. Para atingir seu objetivo, ele adotou gestos conciliatórios em relação aos EUA (ASLUND; KUCHINS, 2009b). O ponto alto das relações bilaterais ocorreu na Cúpula de Moscou de 2002. Na ocasião, os EUA expressaram a necessidade de instalar bases militares na Ásia Central (mais precisamente, no território de países da antiga União Soviética) como base de apoio para as operações militares no Afeganistão, e Putin aquiesceu. Ele também apoiou a parceria militar que os EUA promoviam na Geórgia, afirmando inclusive que uma Geórgia melhor equipada e preparada aumentava a segurança da Rússia (KUCHINS, 2006; ASLUND, 2006).

⁶¹ Putin, ao contrário de Yeltsin, tampouco mostrou interesse em internacionalizar os problemas domésticos russos. Cf.: GOLDGEIER; McFAUL, 2003, p. 321.

⁶² Nos primeiros meses da nova administração, o Departamento de Estado agendou encontro com o ministro de relações exteriores da Tchecênia no exílio, Ilyas Akhmadov, o que foi considerado um sinal claro de apoio à causa chechena. Cf.: GOLDGEIER; McFAUL, 2003, p. 322.

⁶³ Em um famoso encontro entre Bush e Putin, em junho de 2001 na Eslovênia, o presidente norte-americano disse “ter olhado o colega russo nos olhos e visto sua alma.”

A Rússia aprofundou sua cooperação com a OTAN em 2002.⁶⁴ Com os EUA, aquele país concluiu o Tratado Estratégico de Redução Ofensiva (SORT, na sigla em inglês) no mesmo ano,⁶⁵ e a Rússia aceitou, aparentemente sem grande protesto, a retirada unilateral dos EUA do Tratado de Redução de Mísseis Anti-balísticos de 1972 em dezembro de 2001. Em contrapartida, Bush mudou sua retórica em relação à ação militar russa na Tchecônia (reiniciada em 1999) e, inclusive, aceitou a sugestão da Rússia de incluir aquela região como parte dos esforços mundiais de combate ao terrorismo (GOLDGEIER; McFAUL, 2003, p. 316). Os EUA até consideraram a Rússia como uma “não China”, ou seja, afirmavam que ali havia liberdade política, de consciência, sistema pluripartidário e uma oposição real (ARON, 2006, p. 84). Ademais, os estadunidenses engajaram a Rússia em pé de igualdade no “Quarteto”, grupo de resolução do conflito no Oriente Médio, elevando o perfil político do país. O presidente Bush, enfaticamente, apontava que os EUA se engajariam para acelerar o processo de adesão da Rússia à OMC. Para facilitar o processo, o Departamento de Comércio declarou a Rússia como país de economia de mercado em maio de 2002. Por fim, os EUA pressionaram os outros países do G-7 a aceitarem a presidência russa do grupo mesmo sem o país ter ingressado na OMC (SHEVTSOVA, 2010, p. 52).

Em 2003, inicia-se o divisor de águas das relações bilaterais russo-norte-americanas. No início desse ano, a Rússia, juntamente com a França e com a Alemanha, opôs-se à invasão estadunidense ao Iraque (embora os EUA não tenham sido tão críticos à postura da Rússia). Na ocasião, especulou-se até mesmo a formação de um eixo “Paris-Berlim-Moscou” para contrabalançar as tendências unilateralistas dos EUA.⁶⁶

⁶⁴ Em maio de 2002, Rússia e OTAN assinaram a formação do Conselho Rússia-OTAN (que aperfeiçoava o predecessor Conselho Comum Permanente, de 1997). A Rússia foi admitida na OTAN, com o fim de harmonizar as agendas de segurança e promover uma reforma militar na Rússia. Cf. SANGER, David (2002), “Rússia entra na OTAN, mas sem direito a voto”. *Folha de S. Paulo*, Caderno “Mundo”, 29/05, p. A13; e MORAES, Marcio Senne (2002), “OTAN acolhe Rússia como aliada estratégica”. *Folha de S. Paulo*, Caderno “Mundo”, 15/05, p. A11. Outros analistas sugerem que Putin teria percebido que a Rússia era muito “fraca” para se opor ao Ocidente. Assim, uma das primeiras medidas após assumir a presidência teria a solicitação de parceria com a organização, em 2000. Cf. TRENIN, Dmitri (2007), “Russia Redefines Itself and Its Relations with the West”, *Washington Quarterly*, Spring. (Disponível em: <http://carnegieendowment.org/2007/03/01/russia-redefines-itself-and-its-relations-with-west/3lz>).

⁶⁵ O Tratado Estratégico de Reduções Ofensivas, ou Tratado de Moscou, dispunha que os dois países se comprometiam a reduzir suas ogivas nucleares a um nível entre 1.700 e 2.200 até dezembro de 2012.

⁶⁶ Anthony, I., Bailes, A. J. K., Kile, S., and Lachowski, Z. (2003), ‘The Euro-Atlantic System and Global Security’, In *SIPRI Yearbook*. Oxford University Press, pp. 70-71; PRADETTO, August (2004), “Germany, France, and Russia: An Axis of Anti-Americanism?” *German Foreign Policy in Dialogue E-Newsletter*, Nº12. (Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue12.pdf>); GOLDTHAU, Andreas (2008), “Divided over Iraq, United over Iran. A Rational Choice Explanation to European Irrationalities”. *European Political Economy Review*, Nº 8, pp. 40-67. Para uma análise interessante sobre o eixo na atualidade, cf.: WALLERSTEIN, Immanuel (2011), “The Paris-Berlin-Moscow Axis Back Again”. *Binghamton University Commentary*, Nº 317, 15/11. (Disponível em: <http://www2.binghamton.edu/fbc/commentaries/archive-2011/317en.htm>). Por fim, segundo Goldgeier e McFaul (2003, p. 327), Bush teria oferecido incentivos (*carrots*)

No mesmo ano, a Rússia começou a renacionalizar algumas empresas consideradas chave para a segurança da Rússia, mormente as que lidavam com a extração de recursos naturais. De modo bastante idiossincrático, a Rússia confiscou a então maior empresa russa, a IUKOS, do ramo petrolífero, e restringiu a participação de empresas estrangeiras no setor de combustíveis fósseis. Segundo Aslund e Kuchins (2009b, p. 2), as perdas para os EUA com essas renacionalizações foram da ordem de US\$ 12 bilhões, embora o governo estadunidense não tenha publicamente protestado contra essas perdas.

Em 2004, a deterioração das relações bilaterais ficou mais evidente. Em março, Bulgária, Eslovênia, Eslováquia, Romênia, além das três antigas repúblicas soviéticas da Lituânia, Letônia e Estônia, tornaram-se membros da OTAN, o que gerou protestos por parte de Moscou, que interpretava essa incorporação de novos membros (mormente as antigas repúblicas soviéticas) como interferência dos EUA na área de influência russa. Pesou também nas relações bilaterais a morte do jornalista da revista “Forbes Russia” Paul Klebnikov, em julho, configurando uma ameaça ao jornalismo investigativo. No mesmo ano, houve eleições na Ucrânia, nas quais Putin interveio de maneira a obter resultados favoráveis à Rússia. O Ocidente protestou contra a “intervenção” russa e contra o resultado considerado fraudulento, a que a Rússia interpretou como uma conspiração liderada pelos EUA na sua antiga área de influência.

Em abril de 2005, Vladimir Putin declarou que o colapso da União Soviética foi o maior desastre do século.⁶⁷ Em dezembro do mesmo ano, o presidente Putin adotou legislação restritiva contra organizações não-governamentais, apesar dos protestos dos EUA e da UE.

Em janeiro de 2006, a empresa russa Gazprom (monopólio estatal de gás natural) interrompeu o suprimento de gás para a Ucrânia (e conseqüentemente para UE, já que a Ucrânia é país de trânsito do gás), por dois dias, suscitando dúvidas quanto à confiabilidade da Rússia como fornecedora de gás natural. No entanto, em novembro do mesmo do ano, os EUA e a Rússia anunciaram a assinatura do Acordo Bilateral de Adesão à OMC, quase concomitantemente ao assassinato da jornalista Anna Politkovskaya (crítica das ações militares na Tchecônia) e do antigo funcionário do FSB (uma das ramificações da antiga

para a Rússia aquiescer à invasão no Iraque. A Duma postergou a ratificação do Tratado de Moscou, após o episódio.

⁶⁷ RUSSIA (2005), “Discurso Anual do Presidente da Rússia à Assembleia Federal da Federação Russa”, 25/4. (Disponível em: <http://www.kremlin.ru>).

KGB) Aleksandr Litvinenko (que havia desertado do cargo e começado a investigar fatos que comprometiam o governo Putin).⁶⁸

Em fevereiro de 2007, houve uma escalada crescente na retórica confrontacionista entre os dois países, quando veio a público o plano dos EUA de instalar escudos antimísseis na República Tcheca e na Polônia (dois antigos países da “órbita” soviética), com a finalidade de interceptar possíveis ataques do Irã ou da Coreia do Norte. A Rússia alegava que esses escudos estavam direcionados contra ela, e que, sendo assim, ela deslocaria seus mísseis para o enclave russo de Kaliningrado em direção a esses dois países europeus. Ademais, em resposta a esses planos, a Rússia suspendeu a implementação do Tratado de Forças Convencionais na Europa (FCE, na sigla em inglês).⁶⁹

Em 2008, a Geórgia e a Ucrânia solicitaram adesão à OTAN. Em protesto, a Rússia, na Cúpula da OTAN de Bucareste em abril desse ano, ameaçou os dois países, ao afirmar que caso a Ucrânia fosse admitida como membro do organismo, “a própria existência da Ucrânia como país independente seria posta em xeque”.⁷⁰ Depois da Cúpula, a Rússia prontamente apoiou as pretensões das regiões separatistas da Geórgia Abkhazia e Ossétia do Sul. As tensões entre a Geórgia e a Rússia, que já remontavam desde há alguns anos, culminaram na invasão daquele país pela Rússia, sob a alegação de proteger russos étnicos residentes nessas regiões. Esse foi o ponto mais baixo das relações bilaterais russo-norte-americanas. As consequências dessa escalada de confrontação foi a suspensão, pela OTAN, da candidatura da Ucrânia e da Geórgia, bem como o cancelamento (ao menos verbalizado), por Vladimir Putin, das negociações de adesão à OMC. Em abril de 2008, os EUA e a Rússia haviam assinado o Acordo 123 sobre Cooperação Nuclear Civil, que era avaliado como tendo importância comercial significativa, mas que foi suspenso de ratificação pela presidência dos EUA após a invasão da Geórgia.

Embora tenha havido toda essa escalada da retórica confrontacionista entre os dois países, os mandatários Bush e Putin tiveram 27 encontros (mais do que 18 entre os pares Clinton e Yeltsin). No entanto, havia uma diferença de valores entre eles. Em seu segundo

⁶⁸ Cf.: POLITKOVSKAYA, Anna (2004), *Putin's Russia: Life in a Falling Democracy*. Nova York: Metropolitan Books; RACEWICZ, Michal (2007), *Putin i Spólka: Historia Manipulacji* (Putin e Sua Rede: Uma História de Manipulação). Varsóvia: Ed. Newsweek Polska.

⁶⁹ O Tratado FCE, assinado em 1990 pela OTAN e pelo Pacto de Varsóvia, entrou em vigor em 1992 para reduzir as forças armadas e os equipamentos clássicos dos dois blocos, prevendo medidas de confiança, como comunicar ao outro as grandes manobras e de transparência, como inspeções recíprocas. Depois da queda da URSS, o texto foi revisado em 1999, mas os países da OTAN rejeitam ratificar a nova versão, condicionando sua aplicação à retirada das tropas russas da Geórgia, o que já ocorreu, e da Transnístria, na Moldávia, onde na verdade, a Rússia cumpre mandato de Força de Paz. O tratado de 1990 limitava cinco categorias de armamentos pesados em uma zona que se estendia do Atlântico aos montes Urais (limite da parte europeia da Rússia).

⁷⁰ “What Precisely Vladimir Putin Said at Bucharest,” *Zerkalo Nedeli*, 19/04/2008.

mandato, George W. Bush, ao menos retoricamente (ou mesmo para justificar suas ações militares em outros países) estabeleceu a promoção da democracia e dos valores norte-americanos como prioridade da política externa norte-americana. Aslund e Kuchins (2009b, p. 4) criticaram a visão do governo de que apenas a Rússia ia na “direção errada”, com sua guinada para o autoritarismo e para a centralização do poder.⁷¹ Para os autores, não havia uma política clara dos EUA para a Rússia, mas apenas políticas aleatórias no campo da segurança nuclear e energética. Isso dava a impressão a Putin de que Bush era um parceiro não confiável. Por exemplo, Bush havia prometido a Putin (assim como Clinton a Yeltsin) que envidaria esforços para que o Congresso estadunidense revogasse a chamada Emenda Jackson-Vanik, de 1972, uma relíquia da Guerra Fria, que condicionava relações normais de comércio com os EUA à política soviética de emigração de judeus.

Além desses pontos divergentes entre os dois países, já mencionados nos capítulos anteriores, existem outros. Os EUA, por exemplo, apoiam a construção de gasodutos que desviam o território russo em direção aos consumidores europeus, como o Projeto Nabucco e o Transcáspio. Os russos interpretavam a expansão da influência dos EUA na Ásia Central (como o encorajamento de novas rotas de gasoduto) como uma estratégia de contenção à Rússia. Na seara de direitos humanos, a Rússia acusava os EUA de praticarem um padrão duplo, já que esse país raramente criticava o desrespeito aos direitos humanos perpetrados por países aliados, como a Arábia Saudita e o Egito, ou minimizava as repressões às liberdades civis praticadas pelo governo do Azerbaijão e do Cazaquistão, ou mesmo da China, a qual, segundo a *Freedom House*, viola mais os direitos humanos do que a Rússia.⁷² A Rússia também tem se oposto a sanções dos países ocidentais contra regimes ditatoriais, como o do Zimbábue e do Sudão.

Os vários desentendimentos arrolados acima, embora pareçam fatos conjunturais, na verdade expõem divergências estruturais entre os dois países, que foram mais exacerbadas quando a Rússia estava mais recuperada economicamente e politicamente – o que corrobora a ideia apresentada no início do capítulo de que após uma fase de retraimento e de certa condescendência, a Rússia adota uma política mais incisiva ao se recuperar economicamente e politicamente. Havia uma desconfiança mútua entre ambas as partes. A administração de George W. Bush presumia que a Rússia ainda era uma potência pouco significativa,

⁷¹ A crítica refere-se ao seguinte relatório: SESTANOVICH, Stephan (Org.) (2006), “Russia’s Wrong Direction”. Washington: Council on Foreign Relations.

⁷² No Relatório da Freedom House de 2011, a China obteve a nota 7 no quesito “direitos políticos” e 6 em “liberdades civis”, enquanto a Rússia obteve 6 e 5 nos respectivos quesitos. A escala vai de 1 (mais livre) a 7 (menos livre). Ambos os países são classificados como “não livres”. Cf.: Freedom House (2011).

ignorando a crescente economia do país. Assim, quando Vladimir Putin fizera suas “concessões” iniciais aos EUA – ou seja, apoio aos EUA na operação militar no Afeganistão, além de fechar bases militares em Cuba e no Vietnã – ele não recebeu nada em troca. Pelo contrário, os russos alegaram que receberam a retirada unilateral dos EUA dos Tratados ABM-1972, o apoio à expansão da OTAN e da UE ao Leste Europeu e críticas à política doméstica russa no que concerne aos direitos humanos e à liberdade de expressão. Na visão dos russos, Bush teria interpretado os gestos da Rússia como sinal de fraqueza e não como gestos de cooperação. A percepção da Rússia era de que os EUA estavam cercando a Rússia por meio da expansão da OTAN e pela instalação de escudos antimísseis na Polônia e na República Tcheca. Para os EUA, a Rússia abandonou sua trajetória democrática – ou melhor, a trajetória que os EUA queriam que a Rússia seguisse. Havia então uma desconfiança mútua entre os dois países, decorrente de todas essas posições divergentes nas questões internacionais. Essa desconfiança mútua, na visão de alguns autores, contaminou as relações bilaterais e, em particular, atingindo também as negociações de adesão à OMC (ASLUND; BERGSTEN, 2010).

Aqui vale a contribuição de Alexander Wendt (1999). O autor afirma a centralidade das ideias em sua teoria. Para ele, o mundo é socialmente construído e, por isso, produto das ideias e dos valores dos agentes que o constroem. No caso em tela, notou-se que os EUA formaram uma ideia de uma Rússia antidemocrática, autoritária e belicosa; do lado da Rússia, formou-se uma imagem dos EUA como um país com tendências unilateralistas, que não considerava a Rússia como grande potência e que era um país tampouco confiável. Havia uma forte desconfiança mútua, predominando, entre eles, uma lógica confrontacionista. Formou-se entre os dois países o que Wendt chama de “anarquia hobbesiana”, caracterizada pela cultura da inimizade. Os Estados estão embutidos de uma dinâmica de competição e desconfiança permanente, e a lógica que prevalece é a lógica da auto-ajuda. Os atores internos se conformam com a existência de uma cultura de anarquia por existirem motivos de poder e sobrevivência para levar os atores a aderirem a essa cultura de anarquia. Como dito explicitado anteriormente, compreende-se o porquê de a Rússia manter posições consideradas “intransigentes” no cenário internacional (com relação ao Irã, por exemplo), ou mesmo de aumentar sua influência na área da ex-URSS, com vistas a projetar poder e sentir-se respeitada, garantindo, assim, sua sobrevivência, que ela considerava ameaçada devido às pretensões de dominação dos EUA. Por parte dos EUA, havia um ceticismo com relação à Rússia como parceiro confiável na OMC, e mesmo como uma potência revisionista, pressionando para que ela se democratizasse ou então contendo seu comportamento. Essa

desconfiança mútua influenciava as negociações de adesão no sentido de retardá-las, porque não havia confiança, por parte dos dois países, de que a outra parte estava sendo confiável.

Assim, o construtivismo social de Wendt contribui, então, para compreender o dinamismo das relações bilaterais russo-norte-americanas, principalmente porque reforça o caráter estrutural neo-realista de confrontação entre os dois países, de política de poder, de busca pela sobrevivência num ambiente de competição. Como frisou John Mearsheimer, (1994, p. 369), a estrutura básica do sistema internacional – competitiva e anárquica – largamente determina como os Estados devem pensar e agir em relação aos outros Estados.

4.2.3 O estatismo na Rússia e as relações bilaterais

Por que os EUA teriam papel tão central e crucial na adesão da Rússia à OMC? É oportuno lembrar que o Ocidente sempre esteve presente no debate da identidade da Rússia, desde o reinado do czar Pedro, o Grande (1682-1725). O Ocidente tem sido tema central no debate de identidade nacional e de interesse nacional russo. A Rússia, historicamente, procurou ser reconhecida pelo Ocidente (Europa Ocidental) e se modernizar à maneira ocidental (TSYGANKOV, 2006, p. 17). Desse modo, é compreensível que tanto Gorbachev, Yeltsin, e até mesmo Putin, tenham afirmado que a Rússia é um país com identidade europeia e ocidental, ao invés de asiática. Putin declarou que “a OMC conduziria a Rússia ao escopo de relações legais do mundo civilizado”.⁷³ No pós-Guerra Fria, os EUA passaram a ser o ponto de referência central para a política externa russa (KASYMOV, 2011, p. 119-21; MANKOFF, 2009, pp. 17, 97-100).

Enquanto estava mais fraca economicamente, a Rússia via no relacionamento especial com os EUA uma maneira eficiente de exercer influência no mundo. Ademais, durante seu mandato, Bill Clinton (1993-2001) afirmou recorrentemente apoio à adesão russa na OMC. Esperava-se que os EUA intervissem em favor da Rússia na OMC, assim como fizeram em outros organismos, notadamente no FMI e no G-7.⁷⁴

Embora tivesse sido menos problemática a adesão à OMC durante o governo de Yeltsin, devido ao forte apoio dos EUA à integração russa ao Ocidente, e pelo fato de a burocracia russa ser bastante influenciada pela visão “atlanticista”, o Estado nascente

⁷³ RÚSSIA (2002), “Discurso Anual do Presidente da Federação Russa Vladimir Putin à Assembleia Federal”, 18/04.

⁷⁴ Clinton pedia ao FMI maior flexibilidade para concessão de empréstimos à Rússia. Tanto que o Fundo criou mecanismo, o Fundo para Transformação Sistêmica, como meio de prover fundos para a Rússia, mesmo quando ela não atingia as metas do FMI no que tange à inflação mensal ou aos limites de déficit.

necessitava ser consolidado, instituições de mercado precisavam ser criadas, e o parlamento, após 1994, passou a contar com maior presença dos comunistas e de outras lideranças partidárias céticas em relação ao Ocidente e contrárias às reformas econômicas radicais em curso. Além disso, deu-se maior atenção a questões de segurança internacional, o que levou ao estremecimento das relações russo-norte-americanas, dificultando o processo de adesão.

Com a ascensão de Putin (1999-2008), o interesse pela adesão recrudesciu. Aquele mandatário chegou à presidência prometendo dar de volta à Rússia sua posição de destaque no cenário internacional. A OMC serviria a tal propósito, na medida em que ajudaria o país a concluir as reformas necessárias para a consolidação da economia de mercado, bem como atrair novos investimentos, os quais poderiam ajudar a diversificar a economia. Em seu primeiro mandato (2000-2004), o presidente Putin deu ênfase ao processo de negociação, com a meta de que o país entraria na OMC em 2003 (ASLUND, 2006; ASLUND; KUCHINS, 2009b). Um fator apontado como a causa para a aceleração do processo foi o ingresso da China na OMC em 2001. A Rússia não queria estar excluída dos principais fóruns globais, o que seria incompatível com sua posição de potência. Embora Putin tenha sido reeleito em 2004, notaram-se mudanças nos programas de política externa. Se no primeiro mandato, ele buscava maior aproximação com o Ocidente (como um momento de retraimento), no segundo mandato, tornou-se mais saliente a ideia de mostrar que a Rússia é uma grande potência e necessita ser tratada como tal (adotando uma postura mais assertiva e incisiva em sua política externa).

É interessante notar como esse contexto das relações bilaterais russo-norte-americanas é, portanto, marcado pela liderança de dois mandatários com visões mais “realistas” de relações internacionais. George W. Bush (2001-2008) era um adepto da teoria da balança de poder, ao passo que Vladimir Putin (2000-2008) era, segundo alguns autores (SEGRILLO, 2011, p. 141), um ocidentalista moderado, embora suas políticas tenham sido realmente marcadas por uma política de poder. Quanto a George W. Bush, se em seu primeiro mandato, predominava uma retórica realista das relações internacionais, a temática da democracia na política externa dos EUA passou a dominar o discurso do presidente e dominou a agenda do primeiro encontro com o presidente Putin após a reeleição (ARON, 2006, pp. 84-5). Havia a percepção, por parte dos EUA, de que a Rússia se distanciava dos ideais democráticos e do estado de direito, aspectos caros à política externa dos EUA. Os estadunidenses viam a Rússia como um país que não se desvencilhara completamente do seu passado imperial e se recusava a ter maiores responsabilidades no cenário internacional. Como resultado, Washington

conduzia uma política dual em relação à Moscou, ora por meio da contenção, ora por meio da cooperação com o país (MANKOFF, 2009, p. 101).

George Kanet (2010) afirma que, nos EUA, prevalece a percepção de que a Rússia se desvencilhou do caminho democrático a que havia se comprometido. Para muitos políticos norte-americanos, a Rússia teria ainda políticas revisionistas, com o intuito de restaurar o poderio que outrora tinha como parte da União Soviética. Porém, essa análise, segundo o estudioso, não leva em conta os esforços russos de se integrar ao Ocidente, embora em termos iguais, e não como potência “vencida” ou de “segunda classe”. Ele acredita que os interesses da Rússia foram negligenciados ao longo da década de 1990, uma vez que o país não era mais considerado grande potência. Os EUA teriam avançado sua agenda sem levar em conta os interesses da Rússia, tais como na primeira onda de expansão da OTAN, na intervenção americana no conflito no Kosovo, bem como em críticas dos EUA à condução do conflito na Tchecôquia. Na década de 2000, com a recuperação econômica e com a consolidação de suas instituições, a Rússia tem buscado restabelecer sua “legítima” posição de destaque no panorama internacional.⁷⁵ Na perspectiva de Moscou, suas políticas não são revisionistas, mas apenas visam a restabelecer seus interesses privilegiados na área da antiga URSS (quando estava enfraquecida economicamente) e a negociar com o Ocidente nos termos que a Rússia considera apropriados.

Como explicitado nos capítulos anteriores, Vladimir Putin promoveu política centralização como meio de reaver a posição de destaque da Rússia no cenário internacional. Para ele, era necessário fortalecer o Estado, mediante da centralização das tomadas de decisão, a fim de estabelecer uma política externa e doméstica coerente e concisa. Entretanto, essas medidas foram vistas com desconfiança por parte dos países ocidentais, que viam um retorno ao autoritarismo na Rússia. Esse “estatismo” marcante na administração de Vladimir Putin – ou seja, maior centralização do poder na Rússia, como meio de restaurar o antigo status de grandeza que o país outrora possuía – era motivo de preocupação para os EUA (KASHYMOV, 2011, p.109). Apesar disso, Putin buscou a integração da Rússia na economia e na política globais, haja vista as negociações de adesão à OMC (p. 113). No entanto, as reformas destinadas a consolidar o poder estatal, as quais, em última instância, provocaram também a erosão de instituições democráticas e o maior envolvimento do Estado na economia, acabaram por contradizer algumas das normas da OMC.

⁷⁵ Segrillo (2011, p. 142) nota que a Rússia, desde há séculos, está acostumado a ter um papel no mundo ou de grande potência (tempos czaristas) ou de superpotência (tempos soviéticos). Uma Rússia extremamente enfraquecida como nos anos 1990 foi uma absoluta exceção passageira na experiência histórica do país.

É preciso lembrar que uma razão para que o estatismo e a centralização do poder tenham sido possíveis foi uma espécie de “contrato social” entre o governo e a sociedade. Segundo Aleksei Makarkin (2011, p. 1460) esse contrato é caracterizado pelo fato de os cidadãos apoiarem as políticas e estratégias adotadas pelo governo. Em troca, recebem estabilidade econômica e política e melhoria da qualidade de vida. É a lealdade em troca da estabilidade. O contrato social, longe de ser uma invenção moderna, remonta aos tempos soviéticos, quando o regime de partido único também dava boas condições de vida para a população russa e oportunidades de ascensão social, em troca do apoio ao regime.

O contrato social também explica por que as medidas restritivas de liberdade de expressão, bem como a centralização nas eleições, suscitaram pouca crítica da população. É importante lembrar que a centralização política na Rússia não destoava totalmente das tradições e da opinião da população russa. Tradicionalmente, aquela população tem preferido lideranças fortes, capazes de manter a integridade do Estado vasto e multinacional. As políticas econômicas de “terapia de choque” da década de 1990 causaram indignação à população; a percepção de que o Ocidente queria se aproveitar da momentânea fraqueza econômica russa fez com que a população apoiasse, ao menos em princípio, as políticas de centralização econômica e política levadas a cabo por Putin.⁷⁶

Embora a política de centralização e de política de grande potência (*derzhavnosti*) da Rússia causasse apreensão por parte dos EUA, os dois países assinaram, em 2006, Acordo Bilateral de Adesão, cumprindo os passos formais para entrada no organismo. Maior do que significado econômico⁷⁷, a assinatura desse acordo bilateral teve maior significado, na medida em que a Rússia buscou, nos EUA, auxílio em sua transição ao capitalismo e na sua adesão a organismos multilaterais, em particular, e no Ocidente, de maneira geral. Acreditava-se, portanto, que após a assinatura desse acordo, a adesão russa à OMC ocorreria prontamente (CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE, 2006, p. 9; LISSOVOLIK, 2006, pp. 447-8; ASLUND, 2010, pp. 58-9).⁷⁸ Mesmo após a assinatura do acordo bilateral e

⁷⁶ Pesquisas de opinião pública mostram que Putin teve aprovação popular da ordem que variou de 70% a 80% durante toda sua presidência (GOLDMAN, 2008, p.1). Além disso, outras pesquisas de opinião mostraram que 59% dos russos acham a ordem mais importante que a democracia: “a ordem deve ser mantida, mesmo que para isso sejam necessárias algumas infrações dos princípios democráticos e limitações das liberdades individuais” (SEGRILLO, 2011, p. 148).

⁷⁷ Afinal, a Rússia não figurava entre os 15 maiores parceiros comerciais dos EUA, nem havia comércio de produtos estratégicos.

⁷⁸ Na verdade, acredita-se que a Rússia estava muito próxima de entrar na OMC já em 2007, um pouco antes de Putin deixar a presidência da Rússia. WAGSTYL, Stefan (2011), “Russia and WTO: The End in Sight”, *Financial Times*, 31/10. Aslund (2010, p.60) afirma que, em 2009, por exemplo, o Secretário de Comércio dos EUA e a Comissária de Comércio da União Europeia haviam exitosamente concluído negociações sobre a adesão russa com Igor Shuvalov (na época, um dos encarregados de negociar a adesão), com o ministro das

após a conformação de sua legislação doméstica com as regras da OMC, a Rússia ainda não se tornou membro do Organismo. A Rússia alegava que a China entrou na OMC em 2001, mesmo tendo uma economia era mais controlada pelo Estado do que a russa, bem como a Arábia Saudita, em 2005, país que também violava os direitos humanos. Mesmo assim, tiveram apoio dos EUA. Segundo Aslund (2010, p. 59), as autoridades russas chegaram a afirmar que “a conclusão do processo depende 99% dos EUA”, inclusive para que eles interviessem nas negociações com a Geórgia.

Foram conflituosas as negociações da Rússia com a Geórgia, que, de 2006 a 2011, manteve veto à entrada dos russos no organismo (ASLUND, 2006; 2010, p. 58), em represália às ações políticas russas contra o governo em Tbilisi (que culminaram no conflito russo-georgiano de agosto de 2008). A Geórgia, como membro do Grupo de Trabalho de Adesão podia bloquear a submissão do relatório final ao Conselho Ministerial da OMC, o qual toma a decisão final sobre a admissão do novo membro.⁷⁹ A Rússia questionava se os EUA, que tinham se aproximado da Geórgia nos últimos anos, não poderiam pressioná-la a retirar o veto, possibilitando a continuidade do processo de adesão. Entretanto, deve-se levar em conta que a retirada do veto seria um revés para a Geórgia, que veria a Rússia mais uma vez obter uma vitória sobre o país. Ademais, os EUA (e a UE) tinham interesses no país, notadamente aqueles relacionados com rotas de gás que passariam pelo território georgiano, desviando do território russo (a exemplo dos gasodutos *Nabucco* e *Whitestream*), sendo interessante àqueles países a diminuição da influência russa no país caucasiano.

Não obstante os aspectos técnicos e as negociações pendentes, Aslund (2010, p. 60) aponta que eles eram “transponíveis”. A maior parte dos acordos e os maiores obstáculos haviam sido contemporizados no Acordo Bilateral de Adesão assinado com os EUA. Argumenta-se que a razão principal que impedia a conclusão do processo era a falta de confiança mútua entre os dois governos (ASLUND; BERGSTEN, 2010) – e não tanto na política doméstica russa.⁸⁰

Finanças Alexei Kudrin (tradicionalmente um entusiasta da adesão) e com a ministra do Desenvolvimento Econômico e Comércio Elvira Nabiullina (também entusiasta). Dois dias depois, 9/06/2009, Putin anunciou a desistência da candidatura russa ao Organismo, como país individual, para seguir a candidatura na forma de união aduaneira com a Bielorrússia e com o Cazaquistão – ideia que, meses depois, foi descartada.

⁷⁹ Segundo o artigo IX do Acordo de Marraqueche, as decisões na OMC devem ser tomadas por consenso; recorrer-se-á à votação quando o consenso não for atingido. Assim, caso a Geórgia não cedesse, a Rússia alegava que tentaria a aprovação por meio da votação de 2/3, como prevê o artigo XII (WEAFER, 2011).

⁸⁰ No entanto, ainda que os EUA e a Rússia tenham alardeado a conclusão desse acordo bilateral, sabe-se que apenas em 2010, no seio da política de “reset” dos EUA em relação à Rússia, é que os últimos obstáculos das negociações foram concluídos. Cf.: BELLAEFF, Vladimir; LOZANSKY, Edward (2010), “A Quid pro Quo Reset”. *Russia Profile*, 10 de agosto (<http://www.russiaprofile.org>; última visita: 20/05/2011).

A Rússia alegava que os EUA bloqueavam sua entrada na OMC ou que dificultavam a conclusão das negociações por fazerem demandas excessivas de abertura de mercado.⁸¹ Estudos do economista do Banco Mundial David Tarr (2008, pp. 16-17; 2009, pp. 9-11) mostraram, contudo, que a Rússia, na verdade, já obtivera termos favoráveis de adesão.⁸²

É sabido que muitos analistas sugeriam que os EUA deveriam tomar uma posição assertiva em relação ao pleito da Rússia, em face dos desdobramentos de sua política doméstica e externa (COHEN, 2002, p. 2; ARON, 2006, p. 97; SESTANOVICH, 2006, pp. 38-40; WALLANDER, 2007, p. 120; SHEVTSOVA, 2010, p. 45; EUA, 2010b). Assim como apoiaram o ingresso da Rússia em outros organismos (inclusive em termos preferenciais) os EUA deveriam apoiar, também, o ingresso da Rússia na OMC, tornando-a, assim, plenamente integrada na comunidade das “democracias desenvolvidas”.

No entanto, a Rússia não deveria ter condições especiais de adesão, nem privilégios, mas sim, liberalizar vários setores de sua economia (em consonância com os interesses norte-americanos), bem como compatibilizar sua legislação paralelamente às regras da OMC. Para os EUA, a adesão deveria se pautar pela qualificação prévia do candidato, ou seja, não devia ser um presente político, nem vista apenas como prestígio. Pelo contrário, o ingresso da Rússia devia indicar que o país se comprometeria de antemão a obedecer às normas do sistema multilateral de comércio. Se o governo russo entendesse que foi admitido por razões políticas, não teria motivos para obedecer às regras. Sem dúvida, era do desejo dos EUA que a Rússia entre na OMC; a participação no organismo promoveria sua democratização, transparência, o estado de direito e traria as relações bilaterais para mais um marco institucional, contribuindo para maior previsibilidade delas. Porém, a Rússia deveria demonstrar sua vontade de participar do Ocidente como membro pleno, que adota ideais democráticos, do liberalismo de mercado e possui um estado de direito de fato. Sem essa sinalização, os EUA não endossariam a entrada da Rússia na OMC.

De fato, os EUA ajudaram a Rússia a se integrar às organizações ocidentais. Sabia-se, porém, da preferência da Rússia em arranjos bilaterais para lidar com seus parceiros, ainda

⁸¹ Cf.: RIA NOVOSTI (2009), “Joseph Stiglitz calls Russia’s WTO entry terms ‘outrageous’”, 2/07. (Disponível em: <http://en.rian.ru/world/20090702/155417328.html>).

⁸² Segundo o economista, o nível médio consolidado até 2008 para as tarifas russas (de 8%) era maior (ou seja, mais favorável) do que o nível estabelecido para outros países então candidatos, tais como a Geórgia (6,5%), a Estônia (7,3%) e o Quirguistão (6,7%). No setor bancário, a Rússia obteve importantes vantagens, ao não permitir significativa participação estrangeira no setor, o que outros candidatos não conseguiram. O país obteve, também, sucesso nas negociações agrícolas, por ainda manter o direito de conceder certos subsídios ao setor. Até mesmo a demanda, por parte da União Europeia e dos EUA, de unificação dos preços de gás russo também foi posteriormente retirada. Desse modo, torna-se discutível a tese de que a Rússia esteja sendo tratada de modo desfavorável em relação a outros candidatos.

que alguns organismos, como o G-7, denotavam maior prestígio. Mesmo assim, os países ocidentais usaram as organizações internacionais para lidar com a Rússia.⁸³ Nenhuma dessas participações havia envolvido nenhum tipo de “condições prévias” (democratização, liberalização, reduções tarifárias) para que ela participasse desses mecanismos (SHEVTSOVA, 2010, p. 45).

Com as negociações de adesão à OMC, porém, a Rússia foi “obrigada” a fazer uma série de adaptações em sua legislação – o que ela fez –, teve de se comprometer a reduzir tarifas, a aumentar a transparência interna, de uma maneira geral (o que ia de encontro ao desígnio da nova elite russa, a qual conseguiu acumular recursos na última década, mas de forma pouco transparente), tudo isso em uma época em que crescia a divergência entre EUA e a Rússia em várias questões internacionais e que crescia um sentimento de que a Rússia não estava sendo tratada como uma das potências mundiais deve ser. Para muitos na Rússia, as negociações de adesão à OMC constituíam, na verdade, concessões ao Ocidente (e aos EUA em particular) (FEAN, 2011), e não como negociações de adesão ao sistema multilateral de comércio, cujo mote é a liberalização comercial e a redução das tarifas. Obviamente, o processo de adesão à OMC em si já suscita problemas pelo fato ele ser, na prática, relegado aos membros, o que dá margem para a politização do processo, além de operar sob a regra do consenso entre as partes. O último obstáculo para a conclusão da adesão, por exemplo, foi a resolução de um problema essencialmente político – o controle da Rússia sobre as fronteiras da Geórgia após o curto conflito bilateral em 2008.

Putin, então, parecia não querer concluir as negociações de adesão à OMC, porque queria usá-las como maneira de mostrar que era uma grande potência ainda. Isto é, não queria ceder em relação à adesão à OMC, porque ia parecer que a Rússia estava mais uma vez cedendo aos EUA e não receberia nada em troca. Por que uma potência recuperada, então uma das 10 maiores economias do mundo (maior até do que membros do G-7), país chave no que tange à segurança energética mundial, e que conseguira pagar suas dívidas externas contraídas na década de 1990, com forte influência na sua região, e com pretensões até no Ártico, como uma potência desse porte cederia facilmente aos EUA, com quem tinha ainda rivalidades geopolíticas, e a um organismo internacional, o qual, até pelo menos 2008, não fazia falta para a Rússia – sendo apenas mais uma questão de prestígio internacional?⁸⁴ A

⁸³ Ver, nesse sentido, HEUVEN, Marten (2000), “Engaging Russia: Can International Organizations Help?”. *The Atlantic Council of the United States Occasional Paper*, Março.

⁸⁴ Além da irrelevância da pauta de exportação russa para a OMC, a demora das negociações sinaliza que a Rússia não estava preparada para aceitar disciplinas e *checks and balances* de fora para suas reformas domésticas. Ademais, o governo russo sinalizava para um tipo de desenvolvimento econômico baseado não no

Rússia queria melhorar os termos de adesão com os EUA; afinal, a Rússia, embora reconhecesse que não era tão poderosa como os EUA, merecia ser tratada como potência, também e, portanto, não deveria ter severas condições de entrada na OMC, ainda mais ditadas por um país com o qual ela se equiparava em termos militares e nucleares.

Obviamente, Putin levava em consideração demandas internas, já que havia um considerável número de setores contra a adesão à OMC. No entanto, ele tinha grande concentração de poderes nas mãos, legitimidade e altas taxas de apoio da população e, diversas vezes, passou por cima de demandas domésticas para avançar certos objetivos. Ainda que contasse com grupos de sustentação política, Putin era o “árbitro” das elites, no fim das contas. Com isso, afirma-se que seria possível que ele avançasse o objetivo de aderir à OMC. Daí a hipótese de os EUA serem uma causa que agravou o tempo das negociações de adesão à OMC – se na Rússia havia a possibilidade de aprovar a adesão, então em outra parte, nos EUA, havia o bloqueio. Devido às posições políticas russas no Conselho de Segurança da ONU, a guerra com a Geórgia, contratos comerciais de armamentos com países “perniciosos”, como Venezuela, Irã, Síria, por ter se tornado um país “diferente” do que os EUA haviam previsto no início dos anos 1990, a Rússia, para os norte-americanos, não era considerada uma parceira confiável no Ocidente e, assim, não deveria entrar num “clube exclusivo” que era a OMC.

Não somente na OMC, mas em outros “clubes”, a participação da Rússia estava sendo revista. Ainda que tenha iniciado cooperação com a OTAN, a Rússia não tinha poder de veto; os regimes internacionais nos quais a URSS (e a Rússia) tinha maior prestígio, a saber, os de controle de armamentos, foram depreciados pela administração de George W. Bush. Até mesmo o fato de a Rússia ter se tornado membro pleno do G-8 foi questionado por parlamentares dos EUA – sem mencionar o fato de que o G-7 ainda continua a existir, já que os encontros mais significativos acerca da política financeira internacional aconteciam sem a participação russa. O único prestígio internacional restante à Rússia seria a sua condição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU que, por sua vez, foi marginalizado pelos EUA nos casos de implementação dos Acordos de Dayton (para a Bósnia-Herzegovina), nas questões do Kosovo e do Iraque (HANSON, 2007, p. 10; KANET, 2009, p.113).

Dessa maneira, o interesse russo pela OMC arrefeceu (BORDACHEV; LUKYANOV, 2008; ASLUND, 2010). A estratégia a ser tomada era uma política autônoma, independente,

livre comércio, mas na intervenção estatal, na corporação pública como fomentador de desenvolvimento. Vide a iniciativa de Medvedev de criar uma versão russa do “Silicon Valley”, na cidade russa de Skolkovo. A estratégia de desenvolvimento russa é de o Estado apoiar alguns projetos selecionados pelo governo. GURIEV, Sergei (2010), “How to Reform the Russian Economy”. *Centre for European Reform Policy Brief*, Julho.

sem a necessidade de cooperação com o Ocidente; se aquela nação precisasse de cooperação, que fosse com a China, cuja economia era mais dinâmica e com quem dividia certas perspectivas acerca dos direitos humanos e da soberania interna (KUCHINS, 2006). Além da China, a Rússia buscou firmar-se como um centro regional (embora com interesses globais), aprofundando a política de tratar o antigo espaço da União Soviética como prioridade. A ideia era tornar-se um centro de atração para as ex-repúblicas soviéticas. Ela engajou-se, por exemplo, na promoção de acordos de livre comércio com o Cazaquistão e com a Bielorrússia, acordos os quais culminaram no recente Espaço Econômico Euroasiático.⁸⁵

Outra maneira de mostrar independência em sua política externa e desviar a atenção das negociações de adesão à OMC foi incentivar a maior institucionalização do mecanismo BRICS. Inicialmente apenas visto como um acrônimo para as potenciais maiores economias do globo em 2050, Brasil, Rússia, Índia, China (e desde 2010, África do Sul), o grupo, a partir de 2006, ganhou consistência e maior importância, sobretudo devido ao apoio da Rússia e do Brasil, os maiores entusiastas do grupo. Em que pese as nítidas diferenças entre os membros (duas grandes democracias contra dois países mais autoritários; duas economias exportadoras de *commodities* contra duas economias exportadoras de produtos manufaturados e de tecnologia; países com problemas fronteiriços ou com disputas geopolíticas regionais; baixo densidade comercial entre os membros; falta de uma tradição cultural comum), sob iniciativa da Rússia, autoridades dos quatro países iniciaram seus mecanismos de consultas em um encontro em paralelo à Sessão Anual da Assembleia Geral da ONU, em 2006, culminando na primeira reunião dos chefes de Estado na cidade russa de Ekaterimburgo, em 2009 (ROBERTS, 2010).

Para a Rússia de Putin, mostrar ao Ocidente que a Rússia faz parte dos BRICS, um grupo que tem incrementado seu destaque no plano internacional, é mostrar que a Rússia tem outras esferas em que pode atuar, e que a OMC não seria a “*última alternativa disponível*”, conforme sugerido pelo acadêmico Philip Hanson (2007, p.10).⁸⁶ Assim, participar dos

⁸⁵ Vários foram os passos para se chegar ao Espaço Econômico Euroasiático. Um código estabelecendo união aduaneira entre Rússia, Cazaquistão e Bielorrússia foi assinado em novembro de 2009, mas levou mais de um semestre para ser ratificado pelos 3 países. Em 6 de julho de 2010, o código passou a ter efeito para os 3 países. O estabelecimento da união aduaneira marca o segundo estágio da integração econômica entre os três países, tendo o primeiro estágio iniciado em janeiro de 2010, com a entrada em vigor de um cronograma tarifário comum. A partir de janeiro de 2012, essa união aduaneira evoluiu para uma área econômica comum, caracterizada pelo livre movimento de bens, serviços, capital e trabalho, lançando as bases para que, em 2013, seja constituída a União Euroasiática. A formação desse bloco comercial foi motivo de preocupação dos EUA, que veem nessa política russa a tentativa de reavivar a União Soviética. Cf.: ADELAJA, Tai (2011), “Touting a Mini-WTO: The Customs Union Prepares for Stage Four of Integration”. *Russia Profile*, 14/07.

⁸⁶ No entanto, até mesmo houve críticas quanto à permanência da Rússia nos BRICS. Se antes o Brasil parecia ser a anomalia dos BRICS, no início da década de 2010, a Rússia parecia tomar esse lugar, com a população

BRICS seria maneira de mostrar ao Ocidente que a Rússia tem credenciais para ser um “*rule-maker*” no que tange à governança global, na seara econômica e política, já que angariou o apoio dos outros membros ao condenar a iminente imposição de sanções contra o Irã.⁸⁷ Pode-se afirmar que a estrutura do grupo BRICS, flexível, sem regras rígidas e “impostas” pelo Ocidente, condiz às preferências da Rússia (ROBERTS, 2010). Por fim, o grupo denota tipo de inserção que visa manter sua soberania nacional decisória, além de imprimir perspectivas próprias e novas ponderações para as tomadas de decisão internacional (LUKYANOV, 2012).

Assim, em 2008, Putin havia afirmado que a Rússia deveria abandonar alguns compromissos firmados nas negociações bilaterais, já que ele esperava que os países ocidentais o punissem pela agressão russa à Geórgia.⁸⁸ Ou ainda, insultando em público um funcionário russo, afirmou categoricamente que a Rússia não deveria implementar os acordos de adesão à OMC antes de ter consumado o processo; do contrário, os países ocidentais perderiam o interesse em admitir os russos.⁸⁹

A Rússia, envolta numa lógica de guerra fria com os EUA, via as negociações de adesão à OMC sob o prisma geopolítico, e não tanto sob o prisma comercial ou da adesão a um regime internacional. É possível inferir alguns indícios de que, mesmo nos EUA, havia quem fosse contra à integração da Rússia no Ocidente. Alguns parlamentares estadunidenses chegaram a aventar a possibilidade de punir a Rússia por diversas ações com a retirada do apoio dos EUA à sua entrada na OMC. O então Secretário de Comércio dos EUA, Carlos Gutierrez, sobretudo após a invasão da Rússia na Geórgia, afirmou que aquele país estava pondo em risco todo o apoio que os EUA lhe deram para entrar em vários clubes multilaterais e na OMC e chegou a aventar a possibilidade de condicionar a entrada russa na OMC à observância dos pontos acordados para o fim do conflito na Geórgia.⁹⁰ É claro que o contexto político do momento – a crise na Geórgia de 2008, país que se tornara próximo dos EUA – provocou esse tipo de argumentação, que, provavelmente, não era a real intenção do governo estadunidense. Por outro lado, a entrada da Rússia na OMC, embora tivesse o potencial de

declinante e a economia pouco diversificada. Anders Aslund afirma que a Rússia não tem lugar nos Brics, devido às controversas políticas de Putin de renacionalização de empresas e de reversão à integração no Ocidente, uma vez que Vladimir Putin, já na condição de primeiro-ministro, suspendeu, em 2009, o processo de adesão à OMC. Cf.: ASLUND, Anders (2009a), “No Place in BRIC for Russia’s Economic Mess”. *The Moscow Times*, 29/07

⁸⁷ Cf.: MK Bhadrakumar (2011), “BRICS bloqueiam EUA no Oriente Médio”. *Carta Capital*, 27/11.

⁸⁸ SMOLCHENKO, Anna (2008), “Putin casts doubt on Russia’s WTO accession”, *The New York Times*, 25/08.

⁸⁹ BACCHUS, James (2011), “Former WTO judge: Putin’s cynical effort to get Russia into WTO”, *International Business Times*. Disponível em: (<http://www.ibtimes.com/articles/142145/20110506/former-wto-judge-putin-s-cynical-effort-to-get-russia-into-wto.htm>).

⁹⁰ “SPIEGEL Interview with US Commerce Secretary Gutierrez”, *Der Spiegel*, 25/08/2008. Disponível em (<http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,574126-2,00.html>).

aumentar as exportações norte-americanas para o país, não era de todo essencial para os EUA, já que, mais uma vez, a Rússia não era parceira econômica importante (isto é, aprovar a adesão da Rússia não devia ser algo urgente). Por outro lado também, parlamentares sugeriram a possibilidade de associar a entrada da Rússia na OMC a assuntos atinentes à democracia. Defendeu-se que os EUA não deveriam apoiar plenamente a Rússia no G-8, nem na OMC, enquanto não se resolvesse o caso do assassinato do antigo funcionário russo do Serviço Federal de Segurança da Federação Russa (FSB) Alexander Litvinenko em 2006, de cuja morte suspeita-se a participação ou ao menos conivência do governo russo (EUA, 2007, p. 26). Parlamentares defenderam que os EUA não deveriam apoiar a entrada da Rússia na OMC, caso ela não revisse sua política interna de direitos humanos (BOSCO, 2011). Até mesmo a concessão do “status” de relações normais de comércio com os EUA estaria condicionada à revisão de sua política de direitos humanos e suas relações com o Irã.⁹¹

Essa “desconfiança” em relação à Rússia é sintomática no Congresso americano, o qual, até 2011, não revogou a Emenda Jackson-Vanick, datada da década de 1970, que condiciona comércio com a Rússia à política russa de emigração para judeus. A vigência da Emenda, formalmente, impede que haja relações normais de comércio entre o país e a Rússia. Na prática, trata-se mais de valor simbólico do que um real impedimento ao comércio com aquela nação. Na verdade, quando a Rússia ingressar na OMC, os EUA terão de eliminar a Emenda, do contrário incorrerão em ilícito contra as regras da OMC e não poderão usufruir das vantagens comerciais acordadas pela Rússia quando de sua adesão (as relações comerciais entre os dois países não serão abrangidas pelas regras da OMC acordadas pela Rússia). Segundo Kuchins (2006), a posição daquele Congresso reflete mais uma posição geral que se tem sobre a Rússia e, portanto, deve ser considerada, na medida em que representa o “aval” que a sociedade estadunidense concede ao Executivo em matéria de política externa.

É importante lembrar que a temática da democracia (e sua promoção) está no cerne da identidade dos norte-americanos. Acredita-se que estes tenham uma missão, uma providência divina, qual seja, a de levar a democracia e a liberdade para o mundo (MEAD, 2002, p. 60; KANET, 2010, p. 213). A liberdade é conceito-chave do excepcionalismo americano, teoria segundo a qual os EUA seriam um povo excepcional, cuja missão é construir uma sociedade moralmente virtuosa e que serviria de exemplo para outros povos (JUNQUEIRA, 2003, p. 170). Todos os povos do mundo estariam aptos a compartilhar os valores norte-americanos,

⁹¹ “Russia trade vote will be “hard lift”: U.S. lawmaker”, *Reuters*, 13/12/2011.

sendo que os EUA são vistos como inspiração para a causa da liberdade (KISSINGER, 1994, p. 142, 471).

A questão é que o excepcionalismo também está presente na cultura russa. Há a crença de que a Rússia é uma grande potência com uma missão especial no mundo também. Inicialmente o caráter excepcional da Rússia tinha forte componente religioso – com a queda de Bizâncio, Moscou reivindicava o posto de Terceira Roma para a religião cristã ortodoxa. Posteriormente, a ideia do excepcionalismo russo adquiriu componentes seculares, servindo para contrastar com a cultura ocidental “materialista” e “racionalista”, a qual, para se regenerar, deveria voltar-se para o oriente, para a cultura russa, ainda “jovem, enérgica e abrangente” (ZUBELZÚ, 2007, pp. 105-6). Os russos teriam, assim, a missão de transformar a sociedade. No século XXI, o excepcionalismo russo continua presente no discurso russo: um dos objetivos de longo prazo é “transformar a Rússia de um país imitador de outras civilizações em um modelo a ser imitado por outros” (POLYAKOV, 2009, p.24).

São dois países com visões e projetos próprios os quais dificilmente seriam assimilados pelo outro. As percepções dos EUA em relação à Rússia, e da Rússia em relação aos EUA, no pós-Guerra Fria caracterizaram-se por expectativas e decepções em ambas as partes, o que gerava desconfiança mútua. Por um lado, a Rússia declarava que os EUA não queriam cooperar com sua adesão à OMC. Por outro, os EUA acreditavam que a Rússia não desejava cumprir regras de um regime de comércio multilateral, pois poderia prejudicar os interesses de uma elite que vem se fortalecendo na Rússia e a que o próprio ex-presidente Putin dava apoio, e não era um parceiro genuinamente confiável, haja vista suas diversas posições acerca de problemas da agenda internacional.

4.3 A aprovação da adesão em 2011

Embora o escopo do presente estudo cubra o período de 1993 a 2008, faz-se importante discorrer sobre os acontecimentos de dezembro de 2011 e que ajudam a elucidar a problemática em questão. Durante a Conferência Ministerial da OMC em Genebra de 15 a 17 de dezembro de 2011, a Rússia foi, finalmente, convidada a entrar no Organismo.

A 10/11/2011, o Grupo de Trabalho de Adesão da Rússia aprovou os termos de entrada do país, terminando, com isso, a 2ª fase dos procedimentos formais de adesão de um membro à OMC. A conclusão dessa fase somente foi possível – frisa-se, por razões políticas⁹²

⁹² MARKEDENOV, Sergey (2011), “The Mountainous Road to the WTO”. *Russia Profile*, 08/11.

– após a retirada do veto da Geórgia, a qual condicionou seu apoio à presença de contingente internacional nas fronteiras entre a Rússia e as regiões separatistas da Ossétia do Sul e da Abkhazia. Desde 2008, a Rússia mantém presença militar nessas regiões (e inclusive reconheceu-as como países independentes), mas a Geórgia demandava que funcionários georgianos supervisionassem o comércio nas fronteiras entre a Rússia e essas regiões, a que esse país se negava. Isso significa que a Rússia admitiria, tacitamente, que as duas regiões ainda se encontravam sob jurisdição georgiana. A Geórgia alegava que os membros da OMC devem ter controle total sobre as relações comerciais exteriores de seu território. No final de outubro, a Rússia e a Geórgia finalmente chegaram a um acordo, mediado pela Suíça (e não pelos EUA), segundo o qual haveria observadores internacionais na fronteira entre a Rússia e as regiões separatistas.⁹³

Como parte da adesão, a Rússia concluiu 30 acordos bilaterais de acesso a mercados para serviços e 57 para acesso a mercados de bens. Para o mercado de bens, o teto tarifário que a Rússia poderá aplicar será de 7,8%, em comparação com a média vigente de 10% em 2011 para todos os produtos⁹⁴:

- o máximo de tarifa aplicável para produtos agrícolas será de 10,8%, menor do que a atual taxa de 13,2%;
- o máximo de tarifa aplicável para produtos manufaturados será de 7,3%, contra a média atual de 9,5%.

As tarifas médias a serem aplicadas após a entrada em vigor do Protocolo de Adesão serão:

- 14,9% para produtos derivados do leite (tarifa aplicada atualmente de 19,8%);
- 10% para cereais (tarifa aplicada atualmente de 15,1%);
- 7,1% para sementes de oleaginosas, de gorduras e para óleos em geral (contra 9% na atualidade);
- 5,2% para químicos (tarifa aplicada atualmente de 6,5%);

⁹³ Cf.: GORST, Isabel; WAGSTYL, Stefan (2011), “Russia/WTO: What’s in it for Georgia?” *Financial Times*, 2/11; ROMASHEVA, Anastasia (2011), “Russia to Join WTO This Year to Save Europe”. *Pravda*, 1/11; WAGSTYL, Stefan (2011), “Russia and WTO: The End in Sight”, *Financial Times*, 31/10.

⁹⁴ Fonte: OMC (2011b), *Report of the Working Party on the Accession of the Russian Federation to the World Trade Organization*. (Disponível em: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=%28+%40meta%5FSymbol+WT%FCACC%FCRUS%FC%2A%29+&language=1). WT/ACC/RUS/70 é o relatório do grupo de trabalho sobre a adesão. Nele se apresenta um exaustivo exame da política comercial russa. Nos documentos WT/ACC/RUS/70/Add. 1 e WT/ACC/RUS/70/Add. 2, estão disponíveis as listas de compromissos específicos em bens e serviços.No documento WT/ACC/RUS/1/Rev.30 estão os termos de referência da adesão.

- 12% para automóveis (contra 15,5% atualmente);
- 6,2% para maquinário elétrico (contra 8,4% atualmente);
- 8% para madeira e papel (tarifa aplicada atualmente de 13,4%); e
- US\$ 223 pela tonelada de açúcar (contra o preço de US\$ 243 impostos atualmente).

As tarifas de algodão e de produtos de tecnologia da informação serão zeradas. A tarifa aplicável final será automaticamente aplicada com a ratificação do Protocolo de Adesão pelo parlamento russo para mais de um terço dos produtos. O maior período de transição será de 8 anos para carne de frango, 7 anos para automóveis, helicópteros e de aviação civil. Esses últimos três setores encontravam-se no rol dos que eram contra a adesão russa à OMC e obtiveram, assim, longo período de transição.

O Protocolo permitiu também a aplicação de quotas tarifárias para carne bovina, suína e de frango e alguns produtos derivados do leite. Ficaram assim distribuídas as tarifas incidentes sobre produtos dentro das quotas (entre parênteses, estão as tarifas aplicadas para os mesmos produtos quando importados fora do limite das quotas):

- 15% para carne bovina (e 55%);
- 0% para carne suína (e 65%). Em janeiro de 2020, as quotas de importação de suínos serão substituídas por uma taxa única de 25%;
- 25% (e 80%) para alguns produtos derivados de frango; e
- 10% (e 15%) para produtos derivados do leite.

Algumas dessas quotas estarão sujeitas a alocações específicas para os membros.

No que tange ao setor de serviços, a Rússia fez compromissos específicos em 11 setores e em 116 sub-setores. No setor de telecomunicações, o limite para participação estrangeira no setor (atualmente de 49% em relação ao setor como um todo) seria eliminado. A Rússia também se comprometeu a aplicar os termos do Acordo Básico de Telecomunicações da OMC. Após 9 anos da ratificação do Protocolo, empresas de seguro estrangeiras poderão abrir subsidiárias na Rússia. Bancos estrangeiros também poderão abrir agências, mas o total acumulado de participação estrangeira no setor será limitado a 50%. A Rússia facilitará a participação estrangeira em serviços de transporte rodoviário e marítimo. Para serviços de distribuição, a Rússia permitiu empresas 100% estrangeiras a atuar no setor varejista e de atacado.

À Rússia foi permitido aplicar impostos de exportação para mais de 700 linhas tarifárias, incluindo produtos, tais como pescados, crustáceos, combustíveis fósseis, madeira e alguns metais.

Tarifas de transporte que incidam sobre bens em trânsito serão, até julho de 2013, aplicadas de maneira condizente com as regras da OMC. A Rússia aplicará aos produtos importados as mesmas tarifas incidentes para bens domésticos em trânsito.

As licenças de importação serão abolidas para importação de álcool, produtos farmacêuticos e produtos criptografados. A Rússia também aplicará, a partir da data de adesão, o Sistema Geral de Preferências para países em desenvolvimento e menos desenvolvidos – a tarifa aplicada para produtos oriundos desses países é de 75% da taxa de Nação Mais Favorecida (NMF).

A Rússia se comprometeu a reformar seu regime tarifário para açúcar em 2012. A partir da data de adesão, qualquer isenção tarifária para equipamentos espaciais será enquadrada com base no princípio da NMF. A Rússia não mais poderá adotar procedimentos aduaneiros diferenciados de acordo com os países exportadores.

Além desses compromissos, a Rússia manifestou intenção de aderir ao Acordo de Compras Governamentais e iniciaria reformas internas para implementá-lo em até 4 anos após a adesão. A Rússia se comprometeu, também, a eliminar subsídios industriais ou modificá-los para que entrassem em conformidade com as provisões da OMC. O volume de subsídios agrícolas não poderia exceder US\$ 9 bilhões em 2012 e seria gradualmente reduzido para US\$ 4,4 bilhões até 2018. Todos os subsídios de exportação para produtos agrícolas deverão ser aplicados para 0%. Em relação aos preços de energia, a Rússia tem a permissão de continuar regulando os preços de energia aplicados domesticamente, com base em considerações políticas e sociais.

Qualquer legislação relacionada a regulações técnicas, sanitárias e fitossanitárias, deverá estar em conformidade com as disposições da OMC e deverá ser publicada prontamente, respeitando o princípio da publicação e da transparência das regras. A Rússia desenvolverá e aplicará os padrões internacionais no que concerne às medidas sanitárias e fitossanitárias, além de ativar sua participação na Codex Alimentarius, na Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) e na Convenção Internacional para Proteção dos Vegetais. O país também se comprometeu a eliminar todas as medidas inconsistentes com as provisões da OMC no que tange à propriedade intelectual até 2018. Porém, o país deverá aplicar integralmente as provisões do Acordo sobre Propriedade Intelectual da OMC, incluindo as disposições de efetiva aplicação da lei (*enforcement*), sem recurso a período de transição. A

Rússia também se comprometeu a observar integralmente as regras da Convenção de Berna para Proteção de Trabalhos Artísticos e Literários.

As provisões do Protocolo de Adesão deverão ser uniformemente aplicadas em todo o território da Rússia, inclusive em zonas econômicas especiais e outras áreas de regimes tarifários especiais. Nenhuma legislação que atinja o comércio de serviços, bens ou de propriedade intelectual se tornará efetiva antes da publicação. A Rússia tem até 15 de junho do corrente ano para ratificar o pacote de adesão. Após 30 dias da notificação da ratificação, o país se tornará membro pleno da OMC.

A avaliação é que a Rússia conseguiu limitar os compromissos para a abertura de seu mercado no acordo concluído com a OMC, conseguindo um acordo flexível, se comparado ao que a China obtivera.⁹⁵ Afinal, o país conseguiu longos períodos de transição para produtos agrícolas e algumas manufaturas, conseguiu manter baixos os preços de energia praticados domesticamente, permitir imposto de exportação sobre gás e petróleo (principais produtos de exportação). Além disso, conseguiu limitar a participação estrangeira no setor de serviços (de seguro, de telecomunicações e bancário). Como já adiantando por outras análises (TARR, 2008, 2009), de fato, a Rússia teve maiores vantagens do que a China.

Com isso, pode-se afirmar que fica difícil sustentar a alegação dos russos de que os EUA teriam, até 2008, bloqueado a entrada deles na OMC. É claro, as relações bilaterais russo-norte-americanas, com certeza, influenciaram as negociações, na medida em que assuntos de segurança internacional contaminavam assuntos de política comercial (como exemplo de uma ocorrência clássica de *linkage* em relações internacionais), mas não a ponto de bloquear por completo. Afinal, é imprudente desconsiderar a grande influência que a política doméstica russa teve sobre todo o processo de adesão. Embora Putin tivesse muitos poderes concentrados em sua administração, ele era respaldado por uma elite (os “siloviki”, que ele mesmo apoiou) que era menos afeita à abertura comercial ou à integração no Ocidente e que tinha outro projeto para a economia do país – uma modernização econômica baseada na

⁹⁵ Cf.: MOREIRA, Assis (2011), “Rússia se filia à OMC em condições mais favoráveis que a China”. *Valor Econômico*, 17/11. Diferentemente da Rússia, a China teve de eliminar todas as quotas e restrições às importações, taxas sobre exportações, eliminou os preços duais e não era considerada economia de mercado quando de sua adesão. Porém, ela manteve elevadas as tarifas consolidadas médias para agricultura (15%; a Rússia, 10,8%) e para bens não agrícolas (8,9%; a Rússia, 7,3%). Cf.: THORSTENSEN, Vera (2010-2011), “China e EUA – de guerras cambiais a guerras comerciais”. *Política Externa*, Vol. 19, Nº 3, Dez/Jan/Fev. Acredita-se que foi acertada a decisão de “deixar a China entrar na OMC”, já que ela se tornou o maior exportador mundial e o segundo maior importador mundiais, e o mundo ganhou com o a abertura do mercado chinês. Porém, há ainda muita reclamação por parte dos membros da OMC, já que, manipulando o câmbio, ela exporta produtos industrializados a preços baixos, discrimina a aquisição de insumos básicos (produtos minerais raros) para as próprias firmas chinesas, protege seu mercado contra a competição estrangeira e tem sido lenta em implementar Acordos de Propriedade Intelectual. Cf.: “Shades of Grey: Ten Years of China in the WTO”, *The Economist*, 10/12/2011. (Disponível em: <http://www.economist.com/node/21541408>).

forte presença do Estado na economia e no Estado como fomentador de crescimento econômico e de inovação. No entanto, havia uma percepção de que esse modelo poderia se esgotar, não por causa de sua concepção em si (afinal, o Estado tem de estar presente em alguns projetos econômicos e não há nada de anormal que o Estado intervenha na economia para proteger alguns setores menos competitivos), mas principalmente porque a economia estava fortemente concentrada no setor de combustíveis fósseis, o que desestimulava investimentos em outros setores e encorajava “rent seeking”. A crise de 2008-2009 que atingiu fortemente a Rússia (em proporção maior do que outros emergentes) e expôs as fragilidades da economia pode ter sido um fator que fez avançar as negociações de adesão à OMC.

Até meados de 2008, contudo, pelo fato de a elite russa mais conservadora não perceber a OMC como meio de diversificação da economia, ou por acreditar que a economia russa, até então não exposta à crise econômica, poderia continuar a crescer sem ter de se submeter à OMC, as negociações de adesão tiveram componente predominantemente político. Os EUA, nesse contexto, tiveram papel de destaque, por, além de todo o histórico de engajamento da Rússia no Ocidente, ter sido usado como o “inimigo externo” para mascarar os desígnios dessa elite de não integrar a Rússia no organismo, de modo a lhe prejudicar privilégios e propriedades.

CONCLUSÃO

I cannot forecast to you the action of Russia. It is a riddle, wrapped in a mystery, inside an enigma; but perhaps there is a key. That key is Russian national interest.

Wiston Churchill

There are now two great nations in the world, which starting from different points, seem to be advancing toward the same goal: the Russians and the Anglo-Americans [...] Each seems called by some secret design of Providence one day to hold in its hands the destinies of half the world.

Alexis de Tocqueville

No decorrer da pesquisa apresentada, buscou-se compreender as razões que levaram a Rússia a não aderir à OMC ou que provocaram o a longa duração nas negociações de adesão à OMC, com foco no período 1993-2008.

Ao longo das negociações, a Rússia deu vários sinais contraditórios, ora mostrando-se favorável – e com isso, realizando pertinente reforma legislativa, avançando as negociações bilaterais de adesão –, ao mesmo tempo em que atuava de forma contrária. Houve avanços e recuos concomitantes, os quais intrigavam os demais interessados na adesão russa. Nesse sentido, mais de setenta anos depois, a frase de Churchill ainda se aplicava à Rússia contemporânea no contexto da adesão à OMC: o país, realmente, parecia um mistério envolto em um enigma. Mais acertadamente, Churchill sugeriu um olhar mais atento à política doméstica russa a fim de decifrar tal nação.

Conforme o exposto, demonstrou-se que as posições idiossincráticas da Rússia não eram nada mais que o reflexo da falta de consenso doméstico sobre os benefícios e as vantagens de adesão ao Organismo. A forte oposição doméstica à adesão era um indicativo de que o Protocolo Final de Adesão não seria ratificado – isto é, não teria o amplo endosso necessário – o que não remetia confiança suficiente para que o presidente Vladimir Putin decidisse pela adesão. A ênfase recai sobre o governo Putin, uma vez que foi o presidente russo quem expressamente fez da OMC uma de suas prioridades de política externa. No governo de Boris Yeltsin, a adesão era mais problemática devido a outros problemas (internos) de maior urgência a serem resolvidos, como por exemplo, a consolidação do Estado russo nascente e as crises econômica e política do fim da década de 1990. Com isso, os aportes do modelo de Putnam são valiosos para ilustrar que um ambiente doméstico

heterogêneo denunciaria um baixo *win-set*, levando à não ratificação do Protocolo Final da Adesão, ainda que as negociações avançassem. Embora tivesse amplas condições de fazer ratificar um acordo final no parlamento, o então presidente Putin precisava do apoio de grupos específicos para se sustentar no poder.

Tem-se ainda o agravo de que forte oposição viesse de um grupo que tinha tanto influência econômica e política: os *siloviki*. Era um grupo que queria fazer da política externa russa apenas um instrumento da política doméstica, com vistas a manter privilégios, assegurar propriedades e posição econômica conseguidas por meios considerados não transparentes. Ao grupo, não interessava necessariamente a adesão à OMC, já que conseguia se inserir na economia internacional via acordos de provisão de petróleo, de compra de empresas distribuidoras de combustíveis fósseis nos países vizinhos, e formação de *joint-ventures* com empresas de países selecionados (Alemanha, França, Itália, Holanda). Integrar a OMC poderia colidir com seus interesses, já que a organização prega pela transparência e prestação de contas, o que não ocorria na sociedade russa. Se o conteúdo das negociações comerciais é técnico, as consequências da liberalização do comércio confere às negociações um aspecto marcadamente político. Em adição, tal grupo, ideologicamente, aproximava-se da escola de pensamento russo “eurasianista”, segundo a qual a grandeza da Rússia deveria ser restaurada, mostrando-se um país mais autossuficiente, uma potência de nível mundial, com interesses legítimos em várias partes do globo e sobre vários temas da agenda internacional.

Ora, uma potência assim não poderia ser tratada como potência de segunda classe ou fraca, conforme a percepção da referida elite – a Rússia estava sendo tratada aquém do esperado durante as negociações de adesão à OMC. Viam-se as negociações de adesão mais como “concessões” que a Rússia fazia ao Ocidente (remetendo ao início dos anos 1990, quando aquela nação encontrava-se enfraquecida) do que negociações de participação em um organismo que visa à liberalização comercial. Aquele grupo recorria, também, ao uso do inimigo externo para mascarar seus reais desígnios de manter privilégios, e acusavam, assim, os EUA de terem sido o principal fator que bloqueava sua adesão à OMC.

Daí a ênfase às relações bilaterais russo-norte-americanas no contexto da adesão russa à OMC, haja vista que o processo ficou bastante politizado e tais relações bilaterais não podem ser negligenciadas ao se tentar explicar as razões da delonga da conclusão do processo.

Mas, por que os EUA? Porque foi um país que teve um papel mais pronunciado em tentar “socializar” a Rússia e trazê-la para o marco das instituições ocidentais, de modo a torná-la um parceiro cooperativo. Afinal, a Rússia ainda era um país com enorme capacidade nuclear e estratégico, com muitos recursos naturais e um parceiro político para resolução de

crises globais e conflitos regionais. Ademais, os estadunidenses eram a maior economia individual da OMC, influenciando, assim, o rumo das negociações. É possível afirmar que os EUA realmente bloquearam a adesão da Rússia à OMC, conforme os russos alegavam? Dificilmente se consegue provar, ao menos para o escopo deste estudo. É mais plausível sustentar, com certeza, que os norte-americanos, isto é, as relações bilaterais russo-norte-americanas fortaleceram tal oposição doméstica (sobretudo os *siloviki*), o que agravou a duração das negociações de adesão – que, por si só, demanda muito tempo – e deu o maior componente político a negociações de adesão a um organismo que versa, essencialmente, sobre questões comerciais.

De que modo as relações bilaterais supracitadas fortaleceram a oposição doméstica e contaminaram as negociações de adesão? Pela percepção, da Rússia, de que os EUA não a tratavam como potência, mormente em uma época em que esta estava recuperada economicamente. No início da década de 1990, a Rússia precisava de ajuda financeira dos EUA, e não tinha força política para se opor às políticas norte-americanas em regiões onde os russos tinham interesse, como por exemplo, nos Bálcãs e no Iraque. Na década de 2000, inicialmente, Vladimir Putin, um pragmático, buscou aproximar-se dos EUA, com vistas até mesmo a delimitar as áreas de influência de cada um. No entanto, na percepção russa, esta havia feito concessões aos estadunidenses, e estes não fizeram nada em troca. Pelo contrário, muitos posicionamentos de ambas as nações colidiam na agenda internacional, além de os EUA terem criticado aspectos da política doméstica da Rússia. Os elevados preços do petróleo e o papel de proeminência angariado pela Rússia no que tange ao fornecimento de energia para a Europa e para outras regiões deram maior autoconfiança para esta última imprimir seus pontos de vista da agenda internacional, bem como em defender seus interesses no mundo – muitos dos quais divergiam dos EUA, o que dava origem a uma situação de conflito ideológico. Parecia haver uma lógica de Guerra Fria, uma desconfiança mútua. A Rússia não aprovava a presença militar dos EUA na Ásia Central, nem o apoio dos EUA às mudanças de regime em países da ex-URSS, notadamente, a Ucrânia. A Rússia argumentava que os EUA queriam fazer um cerco a esta. Já os estadunidenses não confiavam totalmente na Rússia, alegando que esta possuía políticas revisionistas, ou que nunca seria um parceiro pleno do Ocidente caso não adotasse plenamente valores ocidentais. Desse modo, entende-se o posicionamento de vários estudiosos dos EUA de que o país não deveria aprovar a adesão russa à OMC antes que esta demonstrasse maior comprometimento na adoção de medidas de proteção à propriedade intelectual, por exemplo. Ou mesmo, se mostrasse desejosa de fazer parte de um organismo como a OMC. Embora os norte-americanos tivessem interesse na

adesão dos russos e setores de negócios nos EUA tenham demonstrado apoio à adesão, a Rússia não era um parceiro estratégico, nem tinha importantes produtos que pudessem competir com os produtos norte-americanos, como foi caso da China. Talvez para os estadunidenses não fizessem tanta diferença que a Rússia ingressasse mais cedo ou mais tarde na OMC. Em discurso recente, Vladimir Putin frisou que a instabilidade nas relações com os EUA deve-se ao fato de que o diálogo político não era sustentado por uma sólida base econômica.

Os russos tinham razões para desconfiar dos EUA. Afinal, os estadunidenses não revogavam a Emenda Jackson-Vanick, que, embora não afetasse totalmente a prática as relações comerciais com os EUA, serviam como um “símbolo” acerca do que estes pensavam da Rússia – ou seja, não a queriam como parceiro. Além disso, foi possível constatar que alguns deputados norte-americanos sugeriram condicionar a aprovação da adesão à revisão, pela Rússia, de sua política doméstica de direitos humanos. Até mesmo a existência da OTAN e seus planos de expansão são um fator de desconfiança para a Rússia, que via o mundo sob uma ótica realista. A estrutura básica do sistema internacional, anárquica, largamente determina como os Estados pensam e agem em relação aos outros.

A desconfiança mútua foi apontada por alguns como fator principal para a duração nas negociações. A lógica de Guerra Fria (existente entre grandes potências, como por exemplo, França e Inglaterra) ainda existia nas relações bilaterais. O neo-realismo e o construtivismo vêm ajudar nesse sentido, já que os dois países estavam envolvidos em uma lógica de competição. Os dois países tinham visões diferentes de mundo que pareciam não se coadunar, remetendo à citação inicial de Tocqueville – muito utilizada para fazer referência ao período de Guerra Fria. Acadêmicos sugeriram que havia um sentimento de potência vencedora na formulação e condução da política externa dos EUA para a Rússia, enquanto outros afirmaram que, em verdade, não houve política coerente dos norte-americanos para com os russos no período – predominavam as “fobias” e pré-conceitos com relação ao caminho “errado” da Rússia.

Mesmo em meio à retórica confrontacionista, os EUA e a Rússia conseguiram firmar um acordo bilateral de adesão em 2006, o qual representou uma etapa importante para a conclusão do processo de adesão à OMC. Meses depois, Putin elevaria sua retórica protecionista e faria declarações contra os EUA. O ponto baixo das relações foi a invasão da Rússia à Geórgia, já no mandato de Medvedev, mas que foi claramente uma política designada por Putin, de mostrar que não aceitaria a expansão da OTAN para países da ex-URSS (Geórgia e Ucrânia), bem como de reafirmar a região da ex-URSS como área de

interesses privilegiados russos – o que foi tacitamente aceito pelos EUA e pela UE, que retiraram seu apoio à candidatura daqueles países à OTAN, nem fizeram maiores sanções à Rússia, como se previa.

De qualquer maneira, a despeito das ameaças, as negociações prosseguiram até chegar o momento em que a Rússia desistiu da candidatura, voltando atrás posteriormente. Após percalços e expectativas de que a mesma entraria na OMC, finalmente, em 2011, a Rússia foi convidada a entrar.

Observando os termos da entrada da Rússia, é possível perceber que esta conseguiu prazos vantajosos e tarifas mais elevadas do que a da China, por exemplo. Assim, fica razoável argumentar que não eram exatamente os EUA que bloqueavam a passagem da Rússia para o “exclusivo clube do comércio mundial”, mas, reforçando o que foi dito, apenas que esta última postergava ao máximo a adesão para poder obter negociações vantajosas, de sorte a poder maximizar o apoio dos grupos mais favoráveis ao comércio (civis) e os menos (*siloviki*).

Embora não seja o escopo do presente estudo, vale a pena questionar: o que aconteceu depois de 2008? Por que a adesão em 2011?

Em algum momento, tais negociações teriam de finalizar. Afinal, para os dois lados pesavam muitos interesses em jogo: para a Rússia, fazer parte plenamente do Ocidente (diferentemente do que ocorria no G-8, na OTAN), atrair novos investimentos para diversificar sua economia e ter acesso a novos mercados; para os norte-americanos, trazer a Rússia para um marco legal institucional e atender aos interesses de seu comércio doméstico. Alguns fatores contribuíram para acelerar o processo.

Do lado russo, a crise de 2009 expôs a fragilidade da economia daquela nação, fortemente baseada em um produto que fica à mercê das flutuações do mercado internacional. Em algum momento, foi decidido pela elite russa que seria melhor aderir à OMC, mas nos bons termos do Protocolo Final de Adesão. De qualquer maneira, reforça-se a tese de que até 2008, pelo menos, final do mandato de Putin, não havia a maior probabilidade da Rússia em ter fortemente o apoio doméstico para aderir à OMC.

Do lado dos EUA, a aprovação da adesão russa à OMC é um fator positivo da política de *reset* dos norte-americanos com os russos, iniciada em 2009, mas que não teve o impacto esperado. Assim, a adesão russa à OMC era um fator positivo, que mostraria que a política de *reset* teve algo de mais substancial. Foi uma vitória política para Obama em termos de política externa para Rússia. Faz-se importante recordar que a crise econômica atingiu também os norte-americanos, e a aprovação da Rússia na OMC possibilitará o aumento das exportações

norte-americanas para aquele país, contribuindo para o aumento do número dos postos de trabalho. Por fim, a Rússia ainda é um país relevante e estratégico para os EUA, na discussão de várias questões da agenda internacional, como proliferação nuclear, desarmamento, meio ambiente. Então, mostrava-se importante manter os russos como parceiros em mais uma seara das relações internacionais.

Como a Rússia se portará após a adesão? Ela realmente ratificará o Protocolo Final de Adesão? Tudo indica que ela vá assinar o Protocolo. Seria contraproducente o contrário, e pelos termos que o país conseguiu entrar, avalia-se que aquela nação não voltaria atrás. No entanto um pouco de desconfiança ainda resta dos EUA, que recentemente declararam que somente revogaria a Emenda Jackson-Vanik se os russos ratificassem o Protocolo. O país tem até junho do ano corrente para fazê-lo, ou seja, já no terceiro mandato de Vladimir Putin, vencedor das últimas eleições. Putin, como ocidentalista moderado, fará assinar o acordo, ainda que em meio a retóricas antiocidentais e antiestadunidenses. Em artigos publicados por Putin antes das últimas eleições, ele reafirma a importância da OMC como estratégia de modernização do país. Avalia-se, então, que Putin utilizará a OMC para avançar o interesse do país, a fim de modernizar o país, reafirmando seu compromisso de dez anos atrás, de “usar a OMC como instrumento do desenvolvimento”. A Rússia terá ainda um grande constrangimento institucional, caso tenha a intenção de trapacear (*cheat*) as regras – como ainda sugerem políticos norte-americanos. E manter os russos na OMC, no atual cenário político russo de crescente tomada de consciência da população, é um importante meio daquele Estado mostrar que o país quer acabar com a corrupção, com a burocracia e elevar níveis de transparência nacional.

Portanto, a conclusão obtida no presente estudo é a de que até 2008, a não adesão era reflexo da indecisão das elites russas com relação à adesão à OMC. Em um nível maior, era o próprio reflexo das contradições da Rússia no Pós-Guerra Fria, período de definição de sua identidade nacional (como país oriental ou ocidental, recorrendo liberalismo econômico ou autossuficiência, buscando um modelo de desenvolvimento baseado na integração ao mercado internacional, ao liberalismo ou calcado na intervenção estatal, no planejamento estatal). As relações bilaterais russo-norte-americanas no período em questão agravaram a lentidão das negociações por causa da influência dos EUA no debate cultural e identitário russo; por causa das posições divergentes em várias questões internacionais que provocaram animosidade nas negociações de adesão à OMC; porque insuflavam a tendência já oposicionista dos *siloviki*. Conquanto não se possa comprovar que os EUA tenham bloqueado a adesão, as questões

internacionais certamente são fator chave para se compreender a delonga da conclusão do processo de adesão e também contribuíram para a maior politização do processo.

A politização do processo é agravada pela própria dinâmica de adesão da OMC. As negociações são predominantemente bilaterais, não tendo o Secretariado, por exemplo, o papel de supervisionar as negociações bilaterais com vistas a verificar a “imparcialidade” ou a pertinência das questões comerciais nas negociações. É sintomático perceber que o último grande obstáculo que para finalizar o processo de adesão foi essencialmente político (a questão das fronteiras da Rússia com a Geórgia). O fato de as negociações serem relegadas para o poder dos países agrava a politização dos processos de adesão e, assim, a longa duração de alguns deles. Contudo a adesão da Rússia poderá trazer nova vida ao organismo, em crise de identidade com o fracasso da Rodada Doha, tendo, com isso, enaltecido seu papel como instância para solução de contendas comerciais. Para a OMC, a adesão da Rússia é de suma importância, porque mostra que o organismo ainda tem o prestígio e o privilégio de ter um país estratégico, importante no cenário internacional, que vem se recuperando e que volta a exercer influência global de uma maneira mais assertiva e a retomar seu papel de foro de negociações comerciais. Os russos poderão dar mais fôlego ao organismo.

Cabe, por fim, uma última reflexão. Na atualidade, um tema bastante caro aos países emergentes (inclusive o Brasil) tem sido levantado: a estratégia de inserção internacional soberana. Segundo tal estratégia, um país busca preservar uma autonomia elevada para decidir acerca de suas políticas interna e externa e ser capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada e desenhar sua própria história. A história recente da Rússia, incluindo o processo de adesão à OMC, encaixa-se na questão apresentada – aquela nação desejava participar da economia global, mas mantendo sua soberania interna, sua liberdade de ação e de expressão de seus pontos de vista. Ainda que tenha sido evidente a presença de interesses escusos durante as negociações da adesão, é legítimo um país querer defender seus interesses – desde que, claro, não prejudique outrem. Estudar o processo de adesão russa à OMC também leva a repensar o modo como os países desejam se inserir na arena internacional.

REFERÊNCIAS

Documentos

ESTADOS UNIDOS (EUA) (2011a), Central Intelligence Agency (CIA), *The World Fact Book*, (Disponível em: <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>; última visita: 1/03/2012).

_____ (2011b), Departamento de Energia da Administração de Informações de Energia, “Country Brief Analysis: Russia”. (Disponível em: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/Background.html>; última visita: 1/03/2012).

_____ (2011c), United States Trade Representative, “Fact Sheets on U.S.-Russia Bilateral Agreements in the Context of WTO Accession” (Disponível em: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/wto-multilateral-affairs/wto-accessions/russian-federation>; última visita: 1/03/2012).

_____ (2010), Departamento de Estado, “Advancing Freedom and Democracy Reports” (Disponível em: <http://www.state.gov/g/drl/rls/afdr/2010/eur/129785.htm>; última visita: 1/03/2012).

_____ (2007), House of Representatives, “Russia: Rebuilding the Iron Curtain”. *Hearing before the Committee on Foreign Relations*, 110th Congress, First Session, 17 de maio, Serial nº 110-65. (Disponível em: <http://www.foreignaffairs.house.gov>; última visita: 1/03/2012).

FEDERAÇÃO RUSSA (RÚSSIA) (2012), Governo da Federação Russa, “Russia and the Changing World” (V.V. Putin), 27/02. (Disponível em: <http://premier.gov.ru/eng/>; última visita: 1/03/2012).

_____ (2011a), Ministério do Desenvolvimento Econômico e Comércio, (Disponível em: <http://www.wto.ru/russia.asp?f=dela&t=11>; última visita: 1/03/2012).

_____ (2011b), Serviço Federal de Estatísticas, “Russia in Figures”. Disponível em: (http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_12/Main.htm; última visita: 1/03/2012).

_____ (2008a), “Discurso no Encontro do Conselho de Estado sobre a Estratégia de Desenvolvimento da Rússia para o ano de 2020”, 8/02. (Disponível em: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/02/08/1137_type82912type82913_15964_3.shtml; última visita: 1/03/2012).

_____ (2008b), Ministério das Relações Exteriores, “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, 12/07 (Disponível em: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/869c9d2b87ad8014c32575d9002b1c38!OpenDocument>; última visita: 1/03/2012).

_____ (2005), Discurso Anual do Presidente da Rússia à Assembleia Federal da Federação Russa, 25/4. (Disponível em: <http://www.kremlin.ru>; última visita: 1/03/2012).

_____ (2002), “Discurso Anual do Presidente da Federação Russa Vladimir Putin à Assembleia Federal”, 18 de abril (Disponível em: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2002/04/18/0000_type70029type82912_70662.shtml; última visita: 1/03/2012).

- _____ (2000a), Governo da Federação Russa, “Rossiia na rubezhe tysyacheletii” (Russian on the Eve of the Millennium) (V.V. Putin) (Disponível em: <http://government.ru/eng/>; http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millenium.html; última visita: 1/03/2012).
- _____ (2000b), Ministério das Relações Exteriores, , “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, 28/06 (Disponível em: <http://www.russiaeurope.mid.ru/concept.html>; última visita: 1/03/2012).
- FREEDOM HOUSE (2011), “Nations in Transit Report” (Disponível em: <http://www.freedomhouse.org>; última visita: 20/01/2012).
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2011), *The World Energy Outlook*. (Disponível em: <http://www.worldenergyoutlook.org/>; última visita: 1/03/2012).
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC), (2011a) “Accessions, Russian Federation” (Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_russie_e.htm; última visita: 1/03/2012).
- _____ (2011b), *Report of the Working Party on the Accession of the Russian Federation to the World Trade Organization* (Disponível em: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=%28+%40meta%5FSymbol+WT%FCACC%FCRUS%FC%2A%29+&language=1; última visita: 1/03/2012).
- _____ (2011c), “Understanding the WTO: How to Join the WTO – the accession process” (Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org3_e.htm; última visita: 1/03/2012).
- _____ (1994), *Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio* (Disponível em: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm; última visita: 1/03/2012).
- UNIÃO EUROPEIA, (2011), Eurostat. (Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external_trade/documents/ExtraIntraMonthlyEUTrade_ENVol12-2010.pdf; última visita: 1/03/2012)

Livros e artigos

- ADELAJA, Tai (2011), “Touting a Mini-WTO: The Customs Union Prepares for Stage Four of Integration”. *Russia Profile*, 14/07.
- ADLER, Emanuel (2002), “Constructivism and International Relations”. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (orgs.) (2002), *Handbook of International Relations*. Sage Publications.
- ARON, Leon (2006), “U.S.-Russia Relations through the Prism of Ideology”. *Russia in Global Affairs*, Vol. 4, Nº 3, pp. 81-99.
- ASLUND, Anders (2006), “Russia’s WTO Accession”. Testimony at the Hearing on EU Economic and Trade Relations with Russia. Committee on International Trade, Brussels, 21 de Novembro.

- _____ (2007), *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed?* Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics. (Disponível em: <http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=686>).
- _____ (2009a) “No Place in BRIC for Russia’s Economic Mess”. *The Moscow Times*, 29/07
- _____ (2009b), “The Return of the Siloviki”, 29/06. (Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-the-siloviki>; última visita: 1/03/2012).
- _____ (2010), “Why doesn’t Russia join the WTO?” *The Washington Quarterly*, Vol. 33, Nº 2.
- ASLUND, Anders; BERGSTEN, Fred (2010), “Let Russia Join the WTO”. *Foreign Policy*, 18 de junho. (Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com>; última visita: 20/06/2011).
- ASLUND, Anders; KUCHINS, Andrew (2009a), *The Russia Balance Sheet*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- _____ (2009b) “Pressing the “Reset Button” on US-Russia Relations”. *Center for Strategic & International Studies Policy Brief*, Nº PB09-6, Março. (Disponível em: http://csis.org/files/media/csis/pubs/090405_policy_briefing_russia_balance.pdf; última visita: 1/03/2012).
- BACCHETTA, Marc; DRABEK, Zdenek (2004), “Effects of WTO Accession on Policy-making in Sovereign States: Preliminary Lessons from Recent Experience of Transition Countries”. *The World Economy*, Vol. 27, Nº 7, pp.1083-1125.
- BACCHUS, James (2011), “Former WTO judge: Putin's cynical effort to get Russia into WTO”, *International Business Times*. (Disponível em: <http://www.ibtimes.com/articles/142145/20110506/former-wto-judge-putin-s-cynical-effort-to-get-russia-into-wto.htm>; última visita: 01/03/2012).
- BAILES, Anthony; KILE, A. J. K.; LACHOWSKI, Z. (2003), ‘The Euro-Atlantic System and Global Security’. *SIPRI Yearbook*. Oxford University Press, pp. 70-71.
- BASU, Sudip R. (2008), “Does WTO Accession Affect Domestic Economic Policies and Institutions?” Geneve: Graduate Institute of International Studies, HEI Working Paper Nº 03 (Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02737.pdf>; última visita: 01/03/2012).
- BHADRAKUMAR, MK (2011), “BRICS bloqueiam EUA no Oriente Médio”. *Carta Capital*, 27/11.
- BELLAEFF, Vladimir; LOZANSKY, Edward (2010), “A Quid pro Quo Reset”. *Russia Profile*, 10 de agosto (Disponível em: <http://www.russiaprofile.org>; última visita: 01/03/2012).
- BELTON, Chaterine (2002), “Suddenly, It’s Big Business vs. Putin. Tycoons are turning up the heat against Russia’s WTO entry”. *Business Week*, 18/3
- BENJAMIN, Mark, (2001), “Russia could join WTO in 2003, official says”. *The Russia Journal*, 9/11.
- BORDACHEV, Timofei. “Russia in Global Society”. *Russian in Global Affairs*, 25/03. (Disponível em: <http://eng.globalaffairs.ru/number/Russia-in-Global-Society-15496>; última visita: 01/03/2012).

- BORDACHEV, Timofei; LUKYANOV, Fyodor (2008), “A Time to Cast Stones”. *Russia in Global Affairs*, Nº 2 (Disponível em: http://eng.globalaffairs.ru/number/n_10937; última visita: 01/03/2012).
- BOSCO, David (2011), “U.S. Congressman: Link Russia’s WTO Accession and Human Rights”. *Foreign Policy*, 21 de janeiro (Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com>; última visita: 01/03/2012).
- BREMMER, Ian; CHARAP, Samuel (2006-07), “The Siloviki in Putin’s Russia: Who They Are and What They Want”. *The Washington Quarterly*, Vol. 30, Nº 1, pp 83-92.
- BROADMAN, Harry (2004), “Global Economic Integration: Prospects for WTO Accession and Continued Russian Reforms”. *The Washington Quarterly*, Vol. 27, Nº 2, pp.79-98.
- BROWN, Archie; SHEVTSOVA, Lilia (2004), *Gorbachev, Yeltsin e Putin: A liderança política na transição russa*. Brasília: Ed. UnB.
- BUENO DE MESQUITA, (2000), *Principles of International Politics: People’s Power, Preferences and Perceptions*. Washington D.C.: CQ Press.
- BULL, Hedley (2002), *A Sociedade Anárquica*. Brasília: Editora da UnB.
- CATTANEO; PRIMO PARGA (2008), “Everything You Always Wanted to Know about WTO Accession (But Were Afraid to Ask)”. *Policy Research Working Paper 5116*. Washington D.C.: The World Bank.
- CHOWDHURY, Abdur (2003), “WTO Accession: What’s in it for Russia?” *Bofit Online*, Nº 10, Institute of Economics in Transition, Bank of Finland (BOFIT) (Disponível em: <http://www.bof.fi/bofit>; última visita: 1/03/2012).
- COHEN, Ariel (2002), “Why Russia’s Accession to the WTO is in America’s Economic and Strategic Interests”. *The Heritage Foundation Backgrounder*, Nº 1551 (Disponível em: <http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1551es.html>; última visita: 20/06/2011)
- COHEN, Stephen (2011), (2001), *Failed Crusade*. W. W. Norton & Company.
- COOPER, William (2008), “Russia’s Accession to the WTO”. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 07 de janeiro (Disponível em: <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL31979.pdf>; última visita: 20/06/2011).
- COTTRELL, Robert (2002), “The Political Context of Russia’s WTO Accession”. *Russia and WTO Special Report*, Centre for European Reform (Disponível em: <http://www.cer.org.uk>; última visita: 30/06/2011).
- SPIEGEL Interview with US Commerce Secretary Gutierrez”, *Der Spiegel*, 25/08/2008. (Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,574126-2,00.html>; última visita: 01/03/2012).
- DONALDSON, Robert; NOGEE, Joseph (2009), *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*. Nova York: M. E. Sharpe.
- FEAN, Dominic (2011), “Can the WTO Change Russia?” *The New York Times*, 10/11. (Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/11/10/opinion/can-the-wto-change-russia.html>; última visita: 1/03/2012) .

- FEARON, James; WENDT, Alexander (2002), “Rationalism v. Constructivism: a Skeptical View”. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (orgs.) (2002), *Handbook of International Relations*, Cap. 3. Los Angeles: Sage Publications.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryin (1998), “International Norm Dynamics and Political Change”. *International Organization*, Nº 52, Vol. 4, pp. 887-918.
- FOGLESONG, David (2007), *The American Mission and the “Evil Empire”*. Cambridge University Press.
- FREELAND, Chrystia (2000), *Sale of the Century: The Inside History of the Second Russian Revolution*. Londres: Abacus.
- FREIRE, Maria Raquel (2009), “A Política Externa em Transição: O Caso da Federação Russa”. *Relações Internacionais*, Nº 23, pp. 075-089.
- FRIEDEN, Jeffrey (1999), “Actors and Preferences in International Relations”. In: In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (orgs.) (2002), *Handbook of International Relations*, Cap. 16. Los Angeles: Sage Publications.
- GEAMAN, Nicolae; KOLS, Richards (2011), “WTO Membership: Confused by the Double-headed Eagle” (Disponível em: <http://www.opendemocracy.net/od-russia/nicolae-geaman-rihards-kols-rihards-kols/wto-membership-confused-by-double-headed-eagle>; última visita: 01/03/2012).
- GILPIN, Robert (2001), *Global Political Economy: Understanding the International World Order*. Princeton University Press.
- GINBERG, Ruslan; OBOLENSKI, Vladimir (2011), “Russia’s WTO Accession: a Controversial Debate”. In: *Russia and WTO: Expert Debates and Controversies*. ICEUR Working Papers, Nº 4. (Disponível em: http://iceur-vienna.at/pdf/WP04_light.pdf; última visita: 01/03/2012).
- GOLDGEIER, James M; McFAUL, Michael (2003), *Power and Purpose: US Policy Toward Russia after the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- GOLDMAN, Stuart (2008), “Russia’s 2008 Presidential Succession”. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 26 de agosto (Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34392.pdf>; última visita 30/06/2011).
- GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. (Ed.) (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca; London: Cornell University Press.
- GOUREVITCH, Peter (2002), “Domestic Politics and International Relations”. In: In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (orgs.) (2002), *Handbook of International Relations*, Cap. 16. Los Angeles: Sage Publications.
- GURIEV, Sergei (2010), “How to Reform the Russian Economy”. Centre for European Reform Policy Brief, Julho. (Disponível em: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2010/how-reform-russian-economy>; última visita: 01/03/2012).
- GURIEV, Sergei; RACHINSKY, Andrei (2005), “The Role of Oligarchs in Russian Capitalism”. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, Nº 1, Winter, pp. 131-150.
- HANSON, Philip (2011), “Russia and the World Trade Organization”. (Disponível em: <http://www.developmentandtransition.net/Article.35+M55a5e12b0a3.0.html>; última visita: 1/03/2012).

- HANSON, Stephen (2007), “The WTO and Russian politics”. NBR Special Report, The National Bureau of Asian Research, N° 12 (Disponível em: <http://www.nbr.org>; última visita: 20/06/2011).
- HARE, Paul G., “Russia and the World Trade Organization” (2002), Working Paper Series, Russian-European Centre for Economic Policy (Disponível em: <http://www.recep.ru/phase4/en/rp/harewtoe.pdf>; última visita: 20/06/2011).
- HELMER, John (2002), “Russia and the WTO: Chocolate-coated lies”. *Asia Times*, 13 de setembro. (Disponível em: http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/DI13Ag01.html; última visita: 30/06/2011).
- HERMANN, Charles F (1990), “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”. *International Studies Quarterly*, Vol. 34, N° 1, pp. 3-21.
- HEUVEN, Marten (2000), “Engaging Russia: Can International Organizations Help?”. *The Atlantic Council of the United States Occasional Paper*, Março.
- ILLARIONOV, Andrei (2009), “The *Siloviki* In Charge”. *Journal of Democracy*, Vol. 20, N° 2, pp. 69-72.
- JACKSON, John (2001), “The WTO ‘Constitution’ and Proposed Reforms: The Seven ‘Mantras’ Revisited”. The Program for the Study of International Organization (PSIO) Occasional Paper WTO Series, N° 2. Geneve: Graduate Institute of International Studies, 2001 (Disponível em: <http://www.unoacademia.ch/webdav/site/iheid/shared/iheid/514/WTO%202.00.pdf>; última visita: 30/06/2011).
- JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg (2003), *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford University Press.
- JENSEN, Jesper; RUTHERFORD, Thomas; TARR, David (2004), “Economy-wide and Sector Effects of Russia’s Accession to the WTO”. World Bank (Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Accession/Jensen-Rutherford-Tarr_effectsaccession.pdf; última visita: 30/06/2011).
- JOHNSON, Juliet (2007), “The US-Russian Agreement on Financial Services”. *NBR Special Report*, The National Bureau of Asian Research, N° 12 (Disponível em: <http://www.nbr.org>; última visita: 20/06/2011).
- JONES, Kent. (2009), “The Political Economy of WTO Accession: The Unfinished Business of Universal Membership”. *World Trade Review*, Vol. 8, N° 2, pp. 279-314.
- KAGARLITSKY, Boris (2001), “Facing a Life Sentence in WTO”. *Sankt Petersburg Times*, 19/10.
- KANET, Roger E. (2010), *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. London: Palgrave/Macmillan.
- _____ (2009), “From Cooperation to Confrontation: Russia and the United States since 9/11”. *ACDIS Occasional Paper of the University of Illinois at Urbana-Champaign*, Maio, p. 12.
- KAPSTEIN, Ethan (2006), “The Political Economy of International Cooperation: A View from Fairness Economics”. INSEAD and Center for Global Development. (Disponível em: www.ethankapstein.com/Art/peicrev.doc; última visita: 1/03/2012)

- KASYMOV, Shavkat (2012), “Statism in Russia: The Implications for US-Russian Relations”. *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 3, Nº 1, pp.58-68.
- KATZ, Sherman; OCHELTREE, Matthew (2006), “Intellectual Property Rights as a Key Obstacle to Russia’s WTO Accession”. *Carnegie Papers*, The Carnegie Endowment for Peace, Nº 73 (Disponível em: <http://www.carnegieendowment.org/pubs>; última visita: 20/05/2011).
- KEOHANE, Robert (1993), “Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War”. In: Baldwin (Ed.). *Neorealism, Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993. Cap.11. pp. 269-300.
- KHARABI, Johan (2010), “Rethinking Russia: U.S.-Russian Relations in an Age of American Triumphalism - An Interview with Stephen F. Cohen”. *Journal of International Relations*, Vol. 63, Nº2, Spring/Sumer, pp. 191-205.
- KISSINGER, Henry (1994), *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- KOKOSHIN, Andrei (2006), “Real Sovereignty and Sovereign Democracy”. *Russia in Global Affairs*, Vol. 4, Nº 4, pp. 105-118.
- KOUBOUTA, Iryna et alli (2010), “Ukraine’s Second Year in WTO: Trends in Foreign Trade in Goods and Analysis of Compliance with Commitments”. Kyiv: Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre.
- KRASNER, Stephen (Ed.) (1983), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- KRYSHTANOVSKAYA, Olga (2009a), “An Exhausted Resource”. *Russia in Global Affairs*, Nº 3, 5/09. (Disponível em: http://www.eng.globalaffairs.ru/number/n_13582; última visita: 01/07/2011).
- _____(2009b), “Authoritarian Modernization of Russia in the 2000s”. In: KRASTEVA, Ivan; LEONARD, Mark; WILSON, Andrew (2009), *What Does Russia Think?* European Council of Foreign Relations, Setembro, pp. 27-35.
- KRUGMAN, Paul; OBSTFELD (2010), Maurice. *Economia Internacional*. São Paulo: Pearson.
- KUCHINS, Andrew (2006), “A Turning Point in US-Russian Relations?” *Vedomosti*, 20 de novembro (Disponível em: <http://www.vedomosti.ru>; último acesso: 20/05/2011).
- KUKHARCHUK, Oxana; MAUREL, Mathilde (2004), “Russia’s Accession to the WTO: The Potential for Trade Increase”. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 32, Nº 4, pp. 680-699.
- KUZNETSOV, A (2002), “Problems of and Prospects for Russian Accession to the WTO”. *Russian Expert Review*, Nº 2. (Disponível em: <http://www.rusrev.org>; última visita: 20/05/2011).
- LAFER, Celso (1998), *A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional: Uma Visão Brasileira*. São Paulo: Livraria do Advogado.
- LANOSZKA, A. (2001), “The World Trade Organization Accession Process: Negotiating Participation in a Globalizing Economy”. *Journal of World Trade*, Vol. 35, Nº 4, pp. 575-602.
- LEGVOLD, Robert (2006), “US-Russian Relations: an American Perspective”. *Russia in Global Affairs*, Vol. 4, Nº 4, pp. 157-169.

- LISOVOLIK, Bogdan; LISOVOLIK, Yaroslav (2004), “Russia and the WTO: The ‘Gravity’ of Outsider Status”. *IMF Working Paper*, WP/04/159. (Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04159.pdf>; última visita: 30/05/2011).
- LISOVOLIK, Yaroslav (2006), “Russia’s Relations with the EU after WTO Accession”. *Aussenwirtschaft*, Vol. 61, Nº 4, pp. 447–458. (Disponível em: <http://vlex.com/vid/russia-relations-after-wto-accession-63649934>; última visita: 30/05/2011).
- LONGMAN, Marshall (2008), *Petrostate: Putin, Power and the New Russia*. Oxford University Press.
- LUKYANOV, Fyodor (2012a), “Sovereignty as the Foundation of BRICS Unity”. *Russia in Global Affairs*, 5/04. (Disponível em: <http://eng.globalaffairs.ru/redcol/Sovereignty-as-the-Foundation-of-BRICS-Unity-15514>).
- _____(2012b), “The Importance of Being Russia”. *Russia in Global Affairs*, 5/04. (Disponível em: <http://eng.globalaffairs.ru/redcol/The-Importance-of-Being-Russia-15515>).
- MAKARKIN, Alexei (2011), “The Russian Social Contract and Regime Legitimacy”. *International Affairs*, Vol. 87, Nº 6, pp. 1459-1475.
- MAKARYCHEV, Andrey; MOZOROV, Viatcheslav (2011), “Multilateralism, Multipolarity, and Beyond: a Menu of Russia’s Policy Strategies”. *Global Governance*, Vol. 17, pp. 353-373.
- MANKOFF, Jeffrey (2009), *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*. Rowman & Littlefield Publishers.
- MARKEDENOV, Sergey (2011), “The Mountainous Road to the WTO”. *Russia Profile*, 08/11
- McFAUL, Michael (1999), “Russia’s Many Foreign Policies”. *Demokratizatsiya*, Vol. 7, Nº 3, pp. 393-412.
- MEAD, Walter Russel (2006), *Uma Orientação Especial: A Política Externa Norteamericana e sua Influência no Mundo*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.
- MEARSHEIMER, John (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova York: W. W. Norton & Company.
- MEDVEDKOV, Maxim (2002), “Russia’s Accession to the WTO: The View from Russia”. *Russia and WTO Special Report*. Centre for European Reform. (Disponível em: <http://www.cer.org.uk>; última visita: 30/06/2011).
- MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes (2005), *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier
- MILNER, Helen (1997), *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, Princeton University Press.
- MONDAY, Chris (2011), “Who Rules Russia? The Power Elite of the Russian Federation” (Disponível em: http://www.fir.nes.ru/~sguriev/papers/wto_cefir_eng.pdf; última visita: 01/03/2012).
- MOREIRA, Assis (2011), “Rússia se filia à OMC em condições mais favoráveis que a China”. *Valor Econômico*, 17/11.

- MORGENTHAU, Hans J (2003), *Política entre as Nações*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Brasília: Editora da UnB.
- NÁRAY, Peter (2001), *Russia and the WTO*. New York: Palgrave.
- NORTH, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nova York: University Press.
- ODELL, John (2001), “Case Study Methods in International Political Economy”. *International Studies Perspectives*, Nº 2, pp. 161-176.
- OGUTÇU, Mehmet (2002), “Attracting Foreign Direct Investment for Russia’s Modernization: Battling Against the Odds”. OECD-Russia Investment Roundtable (Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/45/1942539.pdf>; última visita: 20/05/2011).
- POLYAKOV, Leonid (2009), “An Ideological Self-Portrait of the Russian Regime”. In: KRASTEVA, Ivan; LEONARD, Mark; WILSON, Andrew (2009), *What Does Russia Think?* European Council of Foreign Relations, Setembro, pp. 21-25.
- POLITKOVSKAYA, Anna (2004), *Putin’s Russia: Life in a Falling Democracy*. Nova York: Metropolitan Books.
- POMERANZ, Lenina (2005), “Questões em Discussão sobre a Rússia de Putin”. *Boletim de Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Nº 7, Outubro/Dezembro (Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim/boletim7/05_Lenina.pdf; última visita: 01/07/2011).
- PORTANSKY, Alexei (2011), “Russia’s Accession to the WTO: External Implications”. *Russia in Global Affairs*, Nº 2 (Disponível em: <http://eng.globalaffairs.ru/number/Russias-Accession-to-the-WTO-External-Implications-15239>; última visita: 30/06/2011).
- PUTNAM, Robert (2010), “Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica dos Jogos de Dois Níveis”. *Revista de Sociologia Política*, Vol. 18, Nº 36, pp. 147-174.
- RACEWICZ, Michal (2007), *Putin i Spółka: Historia Manipulacji* (Putin e Sociedade Anônima: Uma História de Manipulação). Varsóvia: Ed. Newsweek Polska.
- REDDAWAY, Peter; GAIL, Lapidus; ICKES, Barry; SAIVETZ, Carol; BRESLAUER, George (2004), “Russia in the Year 2003”. *Post-Soviet Affairs*, Vol. 20, Nº 1, pp. 1-45.
- RIA NOVOSTI (2010), “Ukraine joined WTO on disadvantageous terms - economics minister”, 19/7. (Disponível em: <http://en.rian.ru/world/20100719/159861414.html>; última visita: 1/03/2012).
- _____ (2009), “Joseph Stiglitz calls Russia’s WTO entry terms ‘outrageous’”, 2/07. (Disponível em: <http://en.rian.ru/world/20090702/155417328.html>; última visita: 1/03/2012).
- RIPINSKY, Sergey (2004), “The System of Gas Dual Pricing in Russia: Compatibility with WTO Rules”. *World Trade Review*, Vol. 3, Nº 3, pp. 463-481.
- ROCHE, Michel (2002), “La Russie et l’OMC: quels enjeux?” *Cahiers de Recherche CEIM*, Centre Études internationales et Mondialisation (Disponível em: http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?page=article-ceim&id_article=5; última visita: 30/05/2011).

- ROMASHEVA, Anastasia (2011), “Russia to join WTO this year to save Europe”. *Pravda*, 01/11. (Disponível em: http://english.pravda.ru/business/companies/01-11-2011/119488-russia_wto-0/; última visita: 1/03/2012).
- RUTHERFORD, Thomas; TARR, David (2008), “Russia’s WTO Accession: What are the Macroeconomics, Sector, Labor Market and Household Effects?” World Bank (Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Accession/Rutherford-Tarr_russia-macro-effects.pdf; última visita: 30/06/2011).
- RUTHERFORD, Thomas; TARR, David; SHEPOTYLO, Oleksander (2006), “The Impact on Russia of WTO Accession and the Doha Agenda: The Importance of Liberalization of Barriers Against FDI in Services for Growth and Poverty Reduction”. World Bank (Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/285683-1109974429289/Chapter16_Russia_final.pdf; última visita: 30/05/2011).
- RUTLAND, Peter (2007), “Russia and WTO: Deal, or No Deal?” NBR Special Report. The National Bureau of Asian Research, N° 12 (Disponível em: <http://www.nbr.org>; última visita: 20/06/2011).
- SCHARF, Susan (2006), *Russia and the WTO: Reasons for the Delay in the Accession Process*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller e. K. und Lizenzgeber.
- SEGRILLO, Angelo (2011), “A diarquia Putin-Medvedev: dimensões da política interna e da política externa”. In: ALVES, André Augusto Pineli (org.). *Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia*. Brasília: IPEA.
- SESTANOVICH, Stephen (Org.) (2006), “Russia’s Wrong Direction: What the United States Can and Should Do”. *Independent Task Force*, N° 57, Council of Foreign Relations (Disponível em: http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Russia_TaskForce.pdf; última visita: 30/06/2011).
- SHEVTSOVA, Lilia (2010), *Lonely Power: Why Russia Failed to Become the West and the West is Weary of Russia*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- SIMOLA, Heli (2007), “Russia Getting Closer to WTO Membership – What are the Practical Implications?” *Bofit Online*, Institute of Economics in Transition, Bank of Finland (BOFIT), N°3. (Disponível em: http://www.suomenpankki.fi/bofit_en/tutkimus/tutkimusjulkaisut/online/Documents/bon0307.pdf; última visita: 20/05/2011).
- SMOLCHENKO, Anna (2008), “Putin casts doubt on Russia's WTO accession”. *The New York Times*, 25/08
- SPERO, Joan E.; HART, Jeffrey (2003), *The Politics of International Economic Relations*. Wadsworth Publishing.
- STEGER, Debra P. (2007), “The Culture of the WTO: Why It Needs to Change”. *Journal of International Economics Law*, Vol. 10, N° 3.
- STERN, Robert (2002), “An Economic Perspective on Russia’s Accession to the WTO”. Research Seminar in International Economics, University of Michigan Business School, Discussion Paper N° 480 (Disponível em: <http://www.spp.umich.edu/rsie/workingpapers/wp.html>; última visita: 30/06/2011).

- TARR, David (2008), “Russian WTO Accession: Achievements, Impacts, Challenges”. (Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/4/40747249.pdf>; última visita: 30/06/2011).
- _____(2009), “Political Economy of Russian Trade Policy: Early Transition, Customs Unions, WTO Accession and Protection for Industrial Diversification”. Paper prepared for conference on “The Political Economy of Trade Policy in the BRICS”, 27-28 of March, New Orleans, USA. (Disponível em: <http://www.tulane.edu/~dnelson/PEBricsConf/Tarr%20Russia.pdf>; última visita: 01/07/2011).
- THE CARNEGIE ENDOWMENT for International Peace (2006), “Russia’s Accession to the World Trade Organization: Negotiation of the US-Russian Bilateral Agreement”. (Disponível em: <http://carnegieendowment.org/files/RussiaAccession2WTO.pdf>; última visita: 12/05/2010).
- THE ECONOMIST. Shades of Grey: Ten Years of China in the WTO”, 10/12/2011. (Disponível em: <http://www.economist.com/node/21541408>; última visita: 1/03/2012).
- THORSTENSEN, Vera (2001), *OMC – Organização Mundial do Comércio*. São Paulo: Aduaneiras.
- _____(2010-2011), “China e EUA – de guerras cambiais a guerras comerciais”. *Política Externa*, Vol. 19, Nº 3, Dez/Jan/Fev.
- TORBAKOV, Igor (2011), “What Does Russia Want? Investigating the Interrelationship between Moscow’s Domestic and Foreign Policy”, German Council of Foreign Relations, *DGAPanalayse*, Nº 1. (Disponível em: www.dgap.org/wp-content/.../2011-01_DGAPana_Torbakov_www.pdf; última visita: 01/03/2012).
- TRENIN, Dmitri (2005), “Reading Russia Right”, *Carnegie Papers*, Nº 42. (Disponível em: <http://www.carnegieendowment.org>; última visita: 12/05/2010).
- _____(2007), TRENIN, Dmitri (2007), “Russia Redefines Itself and Its Relations with the West”, *Washington Quarterly*, Spring. (Disponível em: <http://carnegieendowment.org/2007/03/01/russia-redefines-itself-and-its-relations-with-west/3lz>; última visita: 1/03/2012).
- TSYGANKOV, Andrei (2006), *Russia’s Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. New York: Rowman and Littlefield Publishers.
- VERCUEIL, Julien (2007), “La Russie et l’OMC: dernière ligne droite”. Institut Français des Relations Internationales, *Russie/NEI Visions*, Nº 16. (Disponível em: www.ifri.org/downloads/ifri_Russie_OMC_vercueil_francais_fevr2007.pdf; última visita: 20/06/2011).
- WALLANDER, Celeste A. (2007), “Russia Transimperialism and its Implications”. *The Washington Quarterly*, Vol. 30, Nº 2, pp. 107-122.
- WALTZ, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*. Long Grove, Illinois: Waveland Press.
- WAGSTYL, Stefan (2011), “Russia and WTO: The End in Sight”. *Financial Times*, 31/10
- WEAFER, Chris (2011), “Debt and Taxing Times (and Russia-WTO)”, 26 de janeiro (Disponível em: <http://www.russiaotherpointsofview.com/2011/07/debt-and-taxing-times-and-russia-wto.html>; última visita: 20/05/2011).

WENDT, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

ZERKALO NEDELI (2008), “What Precisely Vladimir Putin Said at Bucharest”, 19/04.

ZUBELZÚ, Graciela (2007), “Entender a Rusia a través de sus fuerzas profundas: dificultades y desafíos de una reflexión recurrente”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 50, N° 1, pp. 102-120.