

PROCESSO DECISÓRIO E NEGOCIAÇÕES: A INSERÇÃO DA RÚSSIA NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)

Data de aceite: 04/05/2020

Data da submissão: 06/03/2020

Hiaman Rodrigues Silva Santos

Graduando em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP).

<http://lattes.cnpq.br/4517872927771447>.

Contato: hiaman.santos@usp.br

Janina Onuki

Professora Titular e Diretora do Instituto de Relações Internacionais da USP e pesquisadora do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni).

<http://lattes.cnpq.br/3708102324198107>.

Contato: janonuki@usp.br

RESUMO: Este capítulo busca analisar o processo de adesão da Federação Russa à Organização Mundial do Comércio, que se desenrolou com extensas negociações. Para tal, foram aplicados mapeamento de processo, através do levantamento de documentos da OMC, e análise de discurso como métodos de pesquisa. A partir da bibliografia levantada e da base de dados estruturada, conclui-se que tanto questões técnicas de comércio quanto conflitos geopolíticos se apresentaram como pontos conflitivos para as quase duas décadas do

processo de adesão da Rússia à OMC. Ademais, as lideranças russas pretendiam salvaguardar os interesses nacionais com o ingresso à Organização. Por fim, a revisão apresentada lança luz sobre a colocação da OMC, a primeira organização internacional pós-Guerra Fria, no sistema institucional internacional.

PALAVRAS-CHAVE: OMC. Rússia. Comércio. Negociação.

DECISION-MAKING PROCESS AND NEGOTIATIONS: THE ACCESSION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO)

ABSTRACT: This chapter aims to analyze the accession process of the Russian Federation to the World Trade Organization. For that purpose, the research methods used were process tracing, by collecting official documents from the WTO, and speech analysis. Based on the gathered literature on the topic and on the built database, it is to conclude that both technical trade issues and geopolitical conflicts justify the almost two decades of negotiations for the accession of the Russian Federation to the WTO. Besides, the Russian decision-makers aimed at safeguarding the interests of the country by acceding to the organization. Finally,

the article sheds light on the position of the WTO, the first Post-Cold War international organization, in the international institutional system.

KEYWORDS: WTO. Russia. Trade. Negotiation.

1 | INTRODUÇÃO

Diferentes teorias de Relações Internacionais afirmam ser vantajosa a cooperação institucional no âmbito internacional. A Organização Mundial do Comércio (OMC) opera um sistema de acordos e regras de comércio em nível global, celebrando tratados comerciais multilaterais e, nesse sentido, serve como foro de negociação multilateral, promovendo ainda a resolução de disputas comerciais, através do seu sistema de solução de controvérsias. O objetivo fundamental da OMC é estreitar os vínculos comerciais entre seus Estados-membros, que hoje somam 164¹.

Por sua vez, a Federação Russa tem importância econômica, política e militar na atualidade, o que acentua seu papel como ator global de relevância. A Rússia aderiu oficialmente à OMC em 22 de agosto de 2012, depois de dezoito anos de negociações – notadamente, o processo mais longo de adesão de um país à Organização Mundial do Comércio. Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é entender o processo de negociação para o ingresso do referido país na Organização, o que contribui também para o entendimento da consolidação de uma nova ordem internacional pós-Guerra Fria. Sabendo que a OMC dispõe de um conjunto de princípios, regras e normas que devem ser seguidas por seus membros, foca-se brevemente nas políticas comerciais russas que tiveram de ser alteradas para a entrada do país na Organização.

A análise de discurso, aplicada na área de Relações Internacionais de forma cada vez mais recorrente, foi utilizada como ferramenta para entender esse processo. Existem três efeitos construtivos do discurso, que se relacionam com as funções identitária, relacional e ideacional da linguagem (Leite, 2012). O que significa dizer, em outras palavras, que a produção do discurso é influenciada por aquele que produz o discurso (identidade), as relações sociais e suas interações (relação) e para a construção de sistemas e crenças (ideal). Portanto, a ênfase da análise de discurso se dá no sujeito e, logo, na sua posição social no sistema institucionalizado. Logo, a representação da realidade a que se propõe o ator ao proferir um discurso é também institucionalizada (Onuki, 1996). O discurso é usado como representação social, em que o sujeito constrói sua identidade e age na formação do mundo e dos outros indivíduos. Nesse sentido, a utilização de discursos também traz consigo a prática política (Leite, 2012). O primeiro passo para a análise de discurso, de

1.. OMC (2018), disponível em: <<https://www.wto.org/>>

maneira geral, é definir atores de interesse (quem está falando). Nesta pesquisa, os atores de interesse escolhidos foram, notadamente, os presidentes russos durante o período de adesão à OMC, além de outras lideranças internacionais.

Definidos os atores, empreendeu-se análise de percepções políticas presentes nos discursos proferidos, por meio da identificação de frases, termos e palavras-chave para tal entendimento. O objetivo foi compreender, dentro de seus discursos, em que linha se concebiam as percepções de tais atores no tocante ao ingresso da Rússia na OMC e ao processo de adesão em si. Foram selecionados do site oficial do governo russo² o maior número possível de discursos que fizessem referência à OMC e que cobrissem o período de adesão à Organização. Dessa maneira, foram levantados discursos para o período de 2000 (primeira disponibilidade na fonte consultada) até 2012, ano da adesão oficial.

O método de mapeamento de processo é uma ferramenta analítica com o objetivo de fornecer com profundidade um nexos causal a determinado fenômeno em seu contexto, a partir de hipóteses e pressupostos teóricos, além da inferência descritiva do processo (Lima, 2017). A adesão da Federação Russa na OMC foi duradoura e a literatura sugere, por exemplo, que o processo de negociação encontrou óbice em fatores tais como conflitos geopolíticos fora do escopo comercial e também em questões técnicas como barreiras não tarifárias. Partiu-se de tais pressupostos teóricos para a execução da análise empírica. A estrutura do capítulo é organizada da seguinte maneira. Inicia-se com um breve histórico da Organização Mundial do Comércio, o processo de negociação e a estrutura de tomada de decisão, o que se mostra necessário para a compreensão dos fatos acerca do ingresso russo. A seguir, disserta-se sobre o histórico de adesão da Rússia, óbices durante o processo de negociação e a percepção política da autoridade do executivo russo sobre o ingresso do país na OMC.

2 | COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A OMC

Um argumento central para o fomento a uma organização internacional sobre matéria de comércio é que negociações bilaterais não tiram máxima vantagem da coordenação internacional. Como pontuam Krugman e Obstfeld (2009), “os benefícios advindos da negociação bilateral podem ‘transbordar’ para partes que não fizeram quaisquer concessões”. Ademais, a cooperação internacional pautada no multilateralismo gera, segundo Keohane (1986, pp. 1-27, apud Ruggie, 1992, pp. 12), “reciprocidade difusa”, que significa dizer que, no longo prazo, a prática do multilateralismo cria expectativas de equivalência de benefícios para todos.

Seguindo essa linha, a corrente construtivista das Relações Internacionais

2. Transcrições de discursos extraídas de: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts>>.

pressupõe que a institucionalização do sistema internacional é um mecanismo eficiente para negociar e decidir. Um elemento essencial dessa cooperação é a formação de identidades, que têm no seu âmago o caráter relacional e, nesse sentido, não existem sozinhas (Costa, 2011c). No âmbito da OMC, por exemplo, podem ser suscitadas as identidades dos países em desenvolvimento, em contraposição aos países desenvolvidos; os países agroexportadores e os exportadores de produtos industrializados de maior valor agregado, etc. O que se espera é que, a partir de uma atuação racional e da identificação de identidades semelhantes, os países coordenem-se e entrem em coalizão para fazer valer seus interesses. Portanto, a cooperação no âmbito internacional e os dispositivos institucionais que residem no bojo de atuação da Organização Mundial do Comércio têm desempenhado papel fundamental para um bom funcionamento do comércio internacional.

A perspectiva neoliberal considera que as instituições atuam como instrumentos para a mitigação de riscos e custos, conferindo maior previsibilidade e confiança ao sistema. Costa (2011b) afirma que, para os neoliberais, gera-se interdependência e estabilidade no sistema a partir dos cálculos de ordem econômica, que influenciam a atuação dos Estados. Em vista de seus interesses econômico-comerciais, é crível esperar que os Estados cooperem para que haja ganhos mútuos. A partir das correntes teóricas tratadas acima, é possível concluir que existem incentivos para a cooperação institucional no âmbito internacional. Portanto, é de se esperar que, através de tomadas de decisões e cálculos racionais, os Estados cooperem entre si. Especificamente no âmbito da Organização Mundial do Comércio, haja vista seu escopo de atuação, espera-se a mitigação de custos e riscos e previsibilidade na tomada de decisão e ganhos mútuos para os atores envolvidos.

Pode-se afirmar que a Organização Mundial do Comércio é a principal instância internacional, em se tratando de comércio internacional. A OMC surgiu em 1995 do que ficou conhecida como Rodada Uruguai, no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). A formatação do GATT o caracterizava como um fórum de discussão entre as partes contratantes. Apesar do caráter provisório, o GATT, que começou a operar a partir de 1948, vigorou por mais de quarenta anos. Mudanças na formatação do sistema internacional ao longo dos anos, bem como negociações cada vez mais complexas dentro do mecanismo, fizeram surgir a percepção de que a estrutura provisória, que se mostrara suficiente durante muitas rodadas de negociação, já não era viável (COSTA, 2011b). Segundo Cozendey (2013), o GATT funcionou como uma organização internacional *de facto*. Países negociavam bilateralmente tarifas mutuamente vantajosas para seus produtos e o que se acordava deveria valer para todos os membros do GATT, sob o princípio da nação mais favorecida.

Através do GATT, gradualmente foram reduzidas barreiras tarifárias sobre

produtos e o comércio internacional progressivamente se intensificou (Frieden, 2008). A OMC incorporou as regras do GATT, expandindo o seu escopo de atuação sobre comércio de serviços, além do tradicional comércio de bens. O Acordo Constitutivo da OMC³ lança luz sobre o funcionamento e estruturação da Organização. Especificamente para este trabalho, interessa o Artigo XII do Acordo Constitutivo da OMC, que justamente versa sobre a adesão ao organismo:

“1. 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.”

“2. A Conferência Ministerial tomará as decisões relativas à acessão. A aprovação pela Conferência Ministerial do acordo sobre os termos da acessão far-se-á por maioria de dois terços dos Membros da OMC.”

“3. A acessão a um Acordo Comercial Plurilateral reger-se-á pelas disposições daquele referido acordo”. (OMC, 1994).

Depreende-se do artigo supracitado que são necessárias negociações prévias com os membros da OMC, para se chegar a acordos sobre termos de acesso a mercados de bens e serviços, e a posterior aprovação por maioria qualificada de dois terços dos termos convencionados. Todavia, a OMC tem decidido especificamente sobre matéria de acessão de novos membros buscando atingir consenso (unanimidade) entre seus membros (Cooper, 2008; Tarr, 2007). Por esse motivo, é utilizado o termo em inglês *member-driven*, em tradução livre, “dirigida pelos seus membros”, para se referir ao processo decisório dentro da OMC. Nesse sentido, diferentemente de outras Organizações Internacionais, “poder não é delegado a um grupo de diretores ou ao chefe da organização” (OMC, 2018). Todos os atuais 164 membros da OMC têm poder de veto sobre qualquer acordo, o que se traduz, segundo Jones (2004), em um processo por vezes “lento, doloroso, marcado por impasses periódicos”.

O poder de barganha de um Estado dentro da Organização é determinado pela reunião de fatores como população, riqueza e, claramente, seu volume de comércio. Putin já criticou o processo de tomada de decisão da OMC, argumentando que os “velhos métodos” de tomada de decisão em organizações que foram moldadas por um pequeno número de atores podem parecer “arcaicas” e “anti-democráticas”:

*“Organizations originally designed with only a small number of active players in mind sometimes look **archaic, undemocratic and unwieldy** in today’s conditions. They are far from taking into consideration the balance of force that has emerged in the world today. **This means that the old decision-making methods do not always work.** The World Trade Organisation and the Doha round of trade negotiations, which are proceeding with great difficulty, to put it mildly, provide a clear example*

3. OMC. Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio. 1994.

*in this respect.*⁴ (Putin, 2007) - grifos nossos.

A acessão à OMC pode ser usada para fomentar o crescimento econômico de um país por conferir acesso a novos mercados e fomentar a atração de investimentos, por exemplo. Ademais, aderir à OMC confere certa proteção contra discriminação comercial e contra medidas anti-*dumping*, bem como acesso ao órgão de solução de controvérsias da Organização (Dyker, 2009). O processo de adesão em si abarca uma série de mudanças em diversas áreas com o objetivo de liberalização da economia (Tarr, 2007).

3 | O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DA ADESÃO RUSSA À OMC

Cooper (2008) lança luz sobre como funciona o processo de adesão de um membro à Organização Mundial do Comércio. O processo inicia-se com uma carta do candidato à Organização solicitando sua filiação. O Conselho Geral da OMC, o segundo na hierarquia após a Conferência Ministerial, convoca um Grupo de Trabalho para a apreciação da questão. O requerente submete um memorando em que descreve a situação da economia e de comércio do país. A partir de então, seguem-se as negociações para determinar o que deve ser alterado, e em que termos, para a efetivação do ingresso na Organização.

4 | O INÍCIO DO PROCESSO DE ADESÃO RUSSA

A Federação Russa demonstrou interesse em participar do GATT em 1993. Documento identificado por L/7240, de 4 de junho daquele ano, por solicitação do governo russo, foi circulado entre as partes contratantes do Acordo, e objetivava a apreciação da questão de adesão da Rússia ao GATT pelo Conselho de Representantes que se reuniria alguns dias mais tarde. Comunicado (L/7243) do presidente Boris Ieltsin foi circulado em 14 de junho de 1993, reafirmando a solicitação russa de ingresso ao Acordo e o estabelecimento de um Grupo de Trabalhos para acompanhar a adesão. A solicitação russa seria incorporada ao escopo da OMC a partir de 1995. Em maio daquele ano foi oficializada a abertura para a composição do Grupo de Trabalhos⁵.

O Memorando sobre o Regime de Comércio Exterior enviado pelo governo russo, quando da primeira solicitação de ingresso ainda no GATT, identificado por L/7410, de 1 de março de 1994, lança luz sobre as agudas transformações por que passava o país e que, ainda de acordo com tal documento, começaram em 1991,

4. **Speech at the XI St Petersburg International Economic Forum.** 10/06/2007. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24337>>.

5. World Trade Organization. **Working Party on the Accession of the Russian Federation.** WT/ACC/RUS/1. 18 de maio de 1995.

ano da dissolução da União Soviética. Dentre essas transformações destacam-se a mudança de uma economia planificada para uma economia de mercado e o objetivo de plena integração do país no sistema de comércio internacional:

*“The Russian Government is **strongly committed to the fullest possible participation of the Russian Federation in the international trading system through accession to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and related agreements.**” (WTO, 1995)⁶ - grifo nosso.*

A visão expressa por parte das autoridades russas em tal Memorando é de que, a fim de as mudanças econômicas serem bem sucedidas, necessariamente teriam que ser incluídas a reorganização do padrão de comércio do país e também, correlacionada, sua integração no sistema internacional. Para tal, haviam sido implantadas medidas como a desmonopolização estatal da economia e comércio exterior, a privatização de empresas estatais, liberalização de preços, livre flutuação do rublo russo, implementação de um novo sistema tributário, bem como um continuado processo de contenção da inflação e redução do déficit estatal (GATT, L/7410, 1994). Os questionamentos⁷ referentes ao Memorando submetidos pelos Estados membros da OMC mostram quais foram os pontos que suscitaram mais preocupações e, nesse sentido, quais seriam as mudanças que a Rússia deveria pôr em prática. Foram levantadas questões referentes a temas como reforma e liberalização econômica, serviços financeiros e câmbio, barreiras tarifárias e não-tarifárias, empresas estatais e privatização, propriedade intelectual, subsídios e quotas de importação, tributos, entre outros temas.

Uma severa crise econômico-social acompanharia esse processo de mudança. Em cinco anos, de 1990 a 1995, o PIB russo caiu cerca de 40% ⁸. A educação e o sistema de saúde pública do país deterioraram, a expectativa de vida caiu e a taxa de mortalidade disparou, e o investimento em infraestrutura despencou (Cruvineal, 2013). A perda de poder econômico fragilizou a posição russa no cenário internacional. Ainda assim, era uma força a se considerar, visto que, em 1993, a Rússia representava cerca de 3% do PIB mundial (GATT, L/7410, 1994). Em 1995, o país solicitou a obtenção do status de membro observador da OMC e seus órgãos associados para se adequar melhor às negociações ⁹.

O fim da Guerra Fria representou uma mudança sistêmica, o que significa dizer que houve uma série de alterações na conjuntura internacional e, por sua vez, o poderio econômico de uma nação passou a ser cada vez mais relevante

6. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). **Memorandum on the Foreign Trade Regime.** L/7410. 1 de março de 1994;

7. World Trade Organization. **Questions and Replies to the Memorandum on the Foreign Trade Regime.** WT/ACC/RUS/2. 2 de junho de 1995;

8. Dado extraído de WorldBank – Development Indicators, disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>>;

9. World Trade Organization (WTO). **Request by the Russian Federation for Observer Status in WTO Bodies.** WT/L/17. 20/01/1995;

nas Relações Internacionais. Não mais se tratava de duas potências disputando entre si, mas sim de novos centros de poder no cenário internacional, fato que favoreceu a prática do multilateralismo (Sato, 2001). A relevância geopolítica da Rússia foi drasticamente reduzida, e a proposta soviética de organização do Estado se mostrou contraproducente. A alternativa escolhida pelo governo russo, ante ao colapso da experiência da URSS, foi a sua integração na nova ordem mundial, tratada como “uma das prioridades” do governo russo:

“WTO accession is indeed a very pressing issue, this is true. I should admit it is very much on my mind too. [...] We have nothing to lose here. On the contrary, as I said before, I think that integration in the post-Soviet area is one of our top priorities.” (Putin, 2012)¹⁰ - grifo nosso.

As palavras de representante russo no encontro do Conselho de Representantes, presentes no documento identificado por C/M/246 (1993), a decisão do governo russo de ingressar no GATT foi uma “parte lógica da política de reforma econômica do país”, assim como “um passo essencial em direção a sua integração no sistema mundial de comércio”¹¹. Na ocasião, diversos representantes de Estados se pronunciaram positivamente à solicitação russa de ingresso ao Acordo. Os representantes estadunidenses e brasileiros classificaram como um “grande evento histórico”¹². Os Estados Unidos, em particular, afirmaram que acompanhariam de perto as negociações e que a efetivação do ingresso russo daria robustez ao sistema GATT de comércio internacional¹³.

5 | ÓBICES NO PROCESSO DE ADESÃO DA RÚSSIA À OMC

Se a certeza de que uma concepção alternativa de organização da economia global viria dezenove anos mais tarde com a ratificação do ingresso em 21 de julho de 2012 pelo parlamento russo e posterior oficialização na OMC em 22 de agosto de 2012, e, pese aí o caráter simbólico desta adesão, como pontua Farias (2012), aquele foi certamente um dos primeiros passos nessa direção em 1993. A Rússia saiu da União Soviética buscando consolidar-se na nova ordem geopolítica. A interpretação que Cruvineal (2013) dá a essa demora em ingressar na OMC é de que houve uma escolha racional de evitar testar o limite de sua soberania, face ao turbilhão de acontecimentos políticos e econômicos que se sucederam, a partir do fim da União Soviética em 1991.

As negociações para a entrada da Rússia na OMC foram finalizadas na 8ª Conferência Ministerial, em 2011, depois de dezoito anos desde a solicitação

10. **State Duma Plenary Session**. 08/05/2012. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/15266>>;

11. General Agreement on Tariffs and Trade. **Minutes of Meeting 16-17 June**. C/M/246. 17/06/1993;

12. Ibid;

13. Ibid.

de ingresso em 1993. O artigo XII do Acordo Constitutivo da OMC, supracitado, referente à adesão de novos membros à Organização não estabelece limites de duração para o processo de adesão. Todavia, é importante ressaltar que o ingresso na organização é um processo político e também jurídico. Portanto, o quanto de tempo que levará para um determinado país ingressar no corpo da Organização dependerá não só do quão disposto o país está a ceder nas negociações com outros membros, mas também em muito das mudanças de legislação que deverão ser feitas e o clima político interno para a recepção dessas alterações (Cooper, 2008). Houve a necessidade de adaptações na Rússia do quadro econômico herdado da experiência socialista para viabilizar o ingresso na OMC.

As negociações para o ingresso da Rússia foram mais longas com os Estados Unidos e Geórgia. As divergências com o primeiro giravam em torno de atritos nos setores de bens agrícolas e propriedade intelectual, bem como a imposição de barreiras sanitárias por parte da Rússia às importações de carne bovina e suína oriunda dos EUA. Os acordos bilaterais com os EUA foram finalizados em 2006 (Naidin et al., 2012). Já as negociações com a Geórgia encontraram óbice nas tensões diplomáticas entre ambos os países: em 2008, entraram em guerra; em 2009, intensificaram-se os conflitos separatistas envolvendo a Abkházia e a Ossétia do Sul. Chegou-se a um acordo na OMC em 2011, intermediado pela Suíça, segundo o qual “entidades privadas seriam contratadas, por uma terceira parte neutra, como fiscalizadoras do comércio” (Naidin et al., 2012).

6 | A OMC COMO INSTRUMENTO PARA OS INTERESSES RUSSOS

A citação apresentada a seguir foi extraída de discurso proferido pelo presidente russo Vladimir Putin perante o parlamento nacional em 2002. A referência que o presidente faz à Organização Mundial do Comércio é de um “instrumento” para salvaguardar os interesses da Rússia no âmbito internacional. A percepção do presidente é de que manter-se “excluído” da principal instância do sistema mundial de comércio seria ir de encontro à consecução dos objetivos político-comerciais do país no exterior:

*“The WTO - I want to draw attention to this - is not an absolute evil and not an absolute good. And it is not an award for good behavior. **The WTO is a tool.** [...] **Our country is ‘excluded’** from the process of forming the rules in world trade. **This causes the Russian economy to stand still, and its competitiveness to drop.** Membership in the WTO should become a tool to protect Russia’s national interests on world market. [...]”* (Putin, 2002)¹⁴ - grifos nossos.

A grande questão que se coloca é a participação ativa da Rússia nas determinações dos rumos da economia mundial, e, assim, fazer imperar os seus

14. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation.** 18/04/2002. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21567>>;

interesses. O que se percebe, ademais, é o valor estratégico atribuído pelo presidente ao ingresso do país na Organização. Manter-se alijado da OMC, na visão de Putin, faria com que a economia do país “perdesse competitividade” e permanecesse “prostrada” relativamente a outros países. Na verdade, Putin já havia feito o ingresso na OMC uma de suas prioridades de política externa desde seu primeiro mandato:

*“Joining the WTO remains a priority for Russia. We need to reach basic agreements with the WTO member states by the end of this year. The parliament’s task is to bring Russian **legislation** into line with the World Trade Organization’s norms and provisions.”*¹⁵ (Putin, 2001) - grifo nosso.

*“Accession to the WTO is one of our priorities. We are deliberately synchronizing this process with **internal reforms**. [...] Already we are preparing a **package of laws** that will fill the “blank spots” in terms of international standards and WTO rules. [...]”*¹⁶ (Putin, 2001) - grifos nossos.

Outra questão a ser frisada nos discursos reproduzidos é a necessidade de reformas internas legislativas. Fazendo coro à afirmação de Putin de que a OMC seria um instrumento para os interesses russos, nos discursos levantados, comumente apareciam associadas expressões como “em termos ou condições” “aceitáveis”, “favoráveis”, “justas”, “não-humilhantes”, “benéficas” para o país, em referência às negociações de adesão à Organização. Foram contabilizadas ao menos doze ocasiões, entre entrevistas e encontros com outros líderes, dentre os discursos levantados, em que tanto Putin quanto Medvedev (presidente russo entre 2008 e 2012) enunciaram tais expressões e se posicionaram no sentido de defender o interesse nacional:

*“As a whole we intend to join the World Trade Organization. As I have already said, **we are going to do this only under conditions that are favourable to us** and based on agreements within the usual process by which countries accede to this international economic trade organization. If they are going to make additional claims in addition to those usually made to a country that is joining, then of course we shall object.”*¹⁷ (Putin, 2006) - grifo nosso.

*“I would like to say once again that we want to join the WTO and we think this is the right decision, **though we want to do so on conditions we find acceptable**, of course. **The WTO is not a ‘gold star’ but is a set of rather complex obligations**, and if we take on these obligations we want to do this **in civilised fashion** and not be pressured into thinking we have to take on some kind of additional obligations as well. In conclusion, I want to say that we will of course remain open and ready for equal cooperation. **We do not want any confrontation or isolation.**”*¹⁸ (Medvedev, 2008) - grifos nossos.

15. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation.** 03/04/2001. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21216>>;

16. **Speech and Answers to Questions at Rice University.** 14/11/2001. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21400>>.

17. **Transcript of the Press Conference for the Russian and Foreign Media.** 31/01/2006. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23412>>.

18. **Opening Remarks at Meeting with Business Community Leaders.** 15/09/2008. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1401>>.

Putin e Medvedev, durante seus respectivos mandatos presidenciais, mantiveram-se firmes na posição de que a Rússia não se prejudicaria para ascender ao aparato institucional da OMC. De fato, em entrevista a canal televisivo europeu, em 2008, Medvedev, por exemplo, enfatizou que a Rússia não entraria na organização “a qualquer custo”; nesse sentido, portanto, frisou objetivo de que se estabelecessem condições vantajosas ao país:

*“[...] We do indeed would like to join the WTO, but **not at any cost**. We have been engaged in negotiations for **a long time now**. Unfortunately, they have not been successful in all areas. Our position is straightforward. If we do not manage to reach agreement soon, we will be obliged to withdraw from a number of agreements that imposed additional commitments on us within the WTO framework. We will probably take such a decision if progress towards the WTO remains out of sight. It is not only we who want to join the WTO; **other economies need to have us there too**. As for how events will develop, time will tell”* (Medvedev, 2008)¹⁹ - grifos nossos.

De fato, além do elemento “custo” presente no trecho acima, entendido como até que ponto a Rússia estaria disposta a ceder para aderir ao quadro institucional da OMC, é possível explorar outros elementos que chamam atenção no trecho citado. O primeiro deles é a percepção do presidente de que o ingresso russo na OMC não beneficiaria tão somente o país em questão, mas também outros integrantes da Organização. Desde um ponto de vista teórico construtivista, Medvedev parece enxergar na institucionalização do sistema internacional, um mecanismo eficaz para gerar benefícios mútuos, a partir de expectativas comportamentais, sem ignorar também a redução de custos de negociação e de transação. O elemento “duração das negociações”, que também pode ser extraído do discurso acima, será melhor abordado mais adiante em tópico próprio.

A abertura comercial e econômica que era pretendida pela liderança russa com o ingresso na Organização Mundial do Comércio não visava, pois, a ser negativo para o país. Depreende-se dos discursos levantados que o ingresso na Organização fazia parte de uma política de longo prazo que objetivava a modernização da economia do país e, nesse sentido, a visão da liderança russa sobre o ingresso à OMC era, de maneira geral, positiva:

*“What joining the WTO will do is **to make our economy more modern and developed**, so that it measures up to all of the principles underpinning the growth of any sound economy in our world today.”*²⁰ (Medvedev, 2011).

A abertura da economia era pretendida, em vistas de “reciprocidade de seus parceiros”:

*“In opening up the Russian economy we expect **reciprocity from our partners**, including at the international financial institutions. [...] I think that if the principles*

19. **Interview with Television Channel Euronews**. 02/09/2008. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/48303>>

20. **News conference with Russian media following APEC Leaders' Meeting**. 14/11/2011. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/13514>>;

*and rules of that organisation are applied in Russia, everyone will gain from it, including our foreign partners. **Integration of Russian business in the world economy addresses the needs not only of our own country. It is in the common interests of many countries** which in the context of globalization are jointly seeking new ways of interaction and trying to create a favourable international climate for cooperation. This is the aim of Russian foreign policy.”* (Putin, 2000)²¹ - grifos nossos.

Ao afirmar que criar um ambiente de cooperação internacional é objetivo da política externa do governo russo, Putin confere grande peso à prática do multilateralismo e à diplomacia como instrumento para a negociação internacional e resolução de controvérsias. No entanto, essa cooperação serviria aos interesses russos:

*“Russian diplomacy should help tackle national tasks more energetically than ever before. These tasks include raising economic competitiveness, a radical increase of GDP, and the integration of Russia in the world economy. [...] **The priority tasks are to protect national economic interests, raise the investment attractiveness of Russia, and resist discrimination on foreign markets.** It is obvious that possible WTO accession will also call for changing the attitudes of our missions abroad to the development of foreign economic ties and priorities. I want to stress that the integration of Russia in the world economy should not be limited to becoming a member of as many international structures as possible. [...] **On the whole, our foreign policy activities must serve the cause of overall development and modernisation of the country;** diplomacy must be brought closer to the everyday requirements and interests of Russian citizens.”²² (Putin, 2004) - grifos nossos.*

Portanto, o que se depreende dos discursos trazidos nesta sessão é que a aplicação para ingresso na OMC se deu em um momento em que a Rússia buscava se firmar no cenário internacional, protegendo seus interesses. Faz parte, portanto, de uma política de modernização, reorganização e abertura da economia do país. A visão da liderança russa, nesse sentido, é de que a OMC seria um instrumento para a consecução dos objetivos da Rússia no cenário internacional e que a adesão à Organização geraria benefícios mútuos.

7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo deu conta de apresentar, do ponto de vista substantivo, o processo de ingresso da Rússia na Organização Mundial do Comércio (OMC), no que se refere à adesão às regras institucionais e ao histórico da negociação realizada durante longo período - pelo menos dezoito anos de extensas negociações, às quais se relacionaram tanto com questões técnicas de comércio, quanto encontraram óbice em conflitos geopolíticos. Ao longo da pesquisa, foram identificados pelo menos três pontos conflituos que justificariam as quase duas décadas do imbricado processo

21. **Extracts from a Speech to Leading Canadian Businessmen, Politicians and Public Figures.** 19/12/2000. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21146>>.

22. **Speech at a Plenary Session of the Russian Federation Ambassadors and Permanent Representatives Meeting.** 12/07/2004. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22545>>.

de adesão da Rússia na OMC: 1) as negociações bilaterais com Estados Unidos e União Europeia por questões técnicas; 2) as negociações com a Geórgia, que extrapolaram para um cunho político, alheio ao escopo de atuação da organização; e 3) o objetivo de ingresso na OMC em termos que convergiam com os interesses da Rússia, e dos quais o país e seus líderes não se mostraram dispostos a abrir mão.

A revisão aqui apresentada cobre, de forma coerente, parte do processo histórico de adesão da Rússia à OMC. Esta fase foi importante para compreender este período recente da Organização conhecida como “primeira organização internacional do pós-Guerra Fria”. As novas regras e a adesão de países que também ingressavam em um novo modelo econômico, fazem parte de um período recente da economia internacional que merecem ser estudados com mais atenção. Conhecer melhor este período, e analisar o ingresso da Rússia na OMC, e, sobretudo, entender o porquê de tantos anos de negociação, bem como os cálculos de custo e benefícios feitos, a partir de pesquisa empírica, norteou esta pesquisa. Este trabalho permitiu compreender, não apenas o ingresso de um país considerado emergente no sistema multilateral de comércio, mas também todo o cenário internacional do pós-Guerra Fria, em que o comércio era entendido como uma variável central para a estabilidade política das Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS

COOPER, W. H. **Russia's Accession to the WTO**. Congressional Research Service. 2008.

COSTA, J. A. F. **Do GATT à OMC: a perspectiva neoliberal institucionalista**. Revista de Direito Internacional do UNICEUB, v. 9, No. 2, pp. 25-53. 2011b.

COSTA, J. A. F. **Do GATT à OMC: uma análise construtivista**. Sequência: Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, No. 62, pp. 161-192. 2011c.

COZENDEY, C. M. B. **Instituições de Bretton Woods: desenvolvimento e implicações para o Brasil**. Brasília, FUNAG, 2013.

CRUVINEAL, M. **Rússia rumo à OMC e à economia de mercado**. Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2013.

DYKER, D. A. **Will Russia ever join the WTO?** The Hague Journal of Diplomacy, 4, 83-101. 2009.

FARIAS, R. de S. **A entrada da Federação Russa na Organização Mundial do Comércio**. Boletim Meridiano 47, vol. 13, n. 130. 2012.

FRIEDEN, J. A. **Capitalismo Global. História econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

JONES, K. **Green room politics and the WTO's crisis of representation**. Centre for the Study of International Institutions. 2004.

- KEOHANE, R. O. **Neorealism and its Critics**. Columbia University Press. Nova Iorque. 1986.
- KRUGMAN, P. e OBSTFELD, M. **Economia Internacional: Teoria e Política**. 8ª Edição. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2009.
- LEITE, L. A. B. **O Discurso Como Objeto de Estudo e Instrumento Metodológico nas Relações Internacionais**. Revista Monções: Vol. 1, n.1 - UFGD. 2012
- LIMA, I. A. de. **Técnicas Qualitativas em Análises de Causalidade: Aplicações do Process Tracing**. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 8, n.1. 2017.
- LINETSKY, A. F. **Russia's accession to the WTO as an important factor of the country's integration into the world economy**. Baltic Region, 4, pp. 56-63. 2011.
- NAIDIN, L. C., BRANDÃO, F., VIANA, M. T. **O processo de adesão da China e da Rússia à OMC e as implicações para a agenda dos BRICS**. Policy brief. Núcleo de Desenvolvimento, Comércio, Finanças e Investimentos. 2012.
- OMC. **Acordo constitutivo da Organização Mundial do Comércio**. 1994.
- ONUJI, J. **O Governo e o Empresariado Argentino: A Percepção Política do Mercosul**. 1996.
- RUGGIE, J. G. **Multilateralism: the anatomy of an institution**. International Organization, vol. 46, nº 3, 1992.
- SATO, E. **Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio da OIC à OMC**. 2001.
- TARR, D. **Russian WTO Accession: What Has Been Accomplished, What Can Be Expected?** Policy Research Working Paper 4428, Washington, DC: The World Bank, pp. 5-8. 2007.
- WTO. **Report of the Working Party on the accession of the Russian Federation**. Working Party on the Accession of the Russian federation. 2011a.
- WTO. **Working Party seals the deal on Russia's membership negotiations**. 2011b.