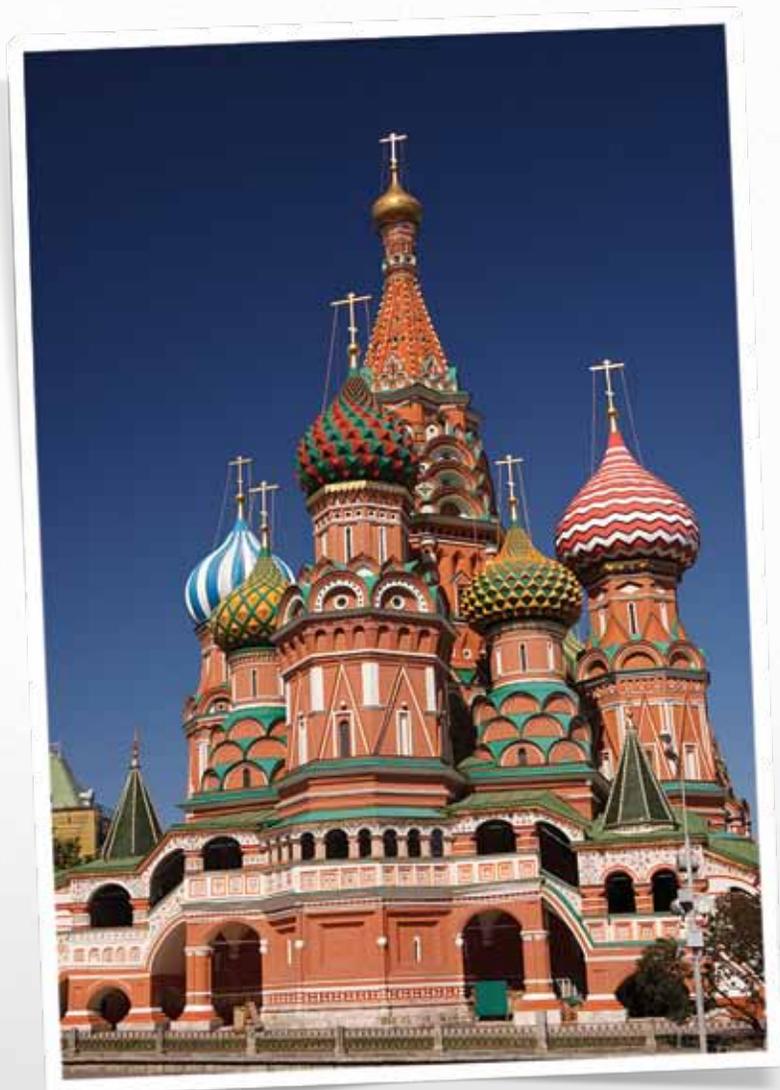


UMA LONGA TRANSIÇÃO

Vinte Anos de Transformações na Rússia



André Gustavo de Miranda Pineli Alves
Organizador



UMA LONGA TRANSIÇÃO

Vinte Anos de Transformações na Rússia



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

UMA LONGA TRANSIÇÃO

Vinte Anos de Transformações na Rússia



André Gustavo de Miranda Pineli Alves
Organizador

ipea
Brasília, 2011

Uma longa transição : vinte anos de transformações na Rússia /
organizador: André Augusto de Miranda Pineli Alves. –
Brasília : Ipea, 2011.
293 p. : gráfs., mapas, tabs.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-101-4

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Política Econômica. 3.
Recuperação Econômica. 4. Condições Econômicas. 5. Rússia.
I. Alves, Augusto de Miranda Pineli. II. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada.

CDD 338.947

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
CAPÍTULO 1	
A ECONOMIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO NA RÚSSIA	13
Carlos Aguiar de Medeiros	
CAPÍTULO 2	
A RÚSSIA E OS PAÍSES DA COMUNIDADE DOS ESTADOS INDEPENDENTES NO INÍCIO DO SÉCULO XXI	39
Gabriel Pessin Adam	
CAPÍTULO 3	
ECONOMIA POLÍTICA DE PETRÓLEO E GÁS: A EXPERIÊNCIA RUSSA	81
Giorgio Romano Schutte	
CAPÍTULO 4	
A DIARQUIA PUTIN-MEDVEDEV: DIMENSÕES DA POLÍTICA INTERNA E DA POLÍTICA EXTERNA	137
Angelo Segrillo	
CAPÍTULO 5	
RÚSSIA: MUDANÇAS NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO PÓS-CRISE?	155
Lenina Pomeranz	
CAPÍTULO 6	
INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS RUSSAS	183
André Gustavo de Miranda Pineli Alves	
CAPÍTULO 7	
O SISTEMA BANCÁRIO DA RÚSSIA ENTRE DUAS CRISES	241
André Gustavo de Miranda Pineli Alves	

PREFÁCIO

Recebi com grande satisfação o convite que me formulou Marco Antonio Macedo Cintra, coordenador-geral da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea para prefaciар este livro, organizado por André Gustavo de Miranda Pineli Alves, que congrega trabalhos de autores brasileiros a respeito de diferentes aspectos da situação da Rússia em nossos dias.

Com uma política externa mais assertiva, a Rússia atual ocupa espaço crescente na reconfiguração do sistema internacional, marcado pela presença ativa de países emergentes, cujo peso específico é cada vez mais reconhecido nos debates a respeito da reforma das instituições de governança global, tanto no plano político quanto no das instituições econômicas concebidas ao fim da Segunda Guerra Mundial.

Ultrapassada a instabilidade política dos anos 1990 e o período de “reconstrução do Estado” durante a era Putin, a Rússia de nossos dias recuperou seu papel histórico de *global player*, ou seja, de país com interesses globais e capacidade de influência em cenário internacional cambiante. Assim, busca redimensionar seu relacionamento estratégico com os Estados Unidos, aprofunda o diálogo com a Europa Ocidental, que elegeu como importante parceiro para o processo de modernização tecnológica de seu aparelho produtivo, recupera sua presença estratégica na Ásia Central, desenvolve parceria cada vez mais intensa e variada com a China e a Índia e, mais recentemente, demonstra marcado interesse em explorar o grande potencial de intensificação dos vínculos com a América Latina, mantendo com o Brasil relação de parceria estratégica e construção de uma aliança tecnológica.

No plano econômico, a Rússia tem participação ativa no G-20 financeiro e busca ampliar sua inserção no sistema multilateral de comércio por meio da renovada prioridade que atribui às negociações para sua admissão à Organização Mundial do Comércio (OMC), pleito que conta com o apoio do Brasil. É interessante observar que a Rússia busca se fazer mais presente no sistema multilateral econômico não na condição de país desenvolvido, mas como emergente, ao lado do Brasil, da Índia e da China. Disto decorre a importância estratégica conferida pela Rússia à consolidação do BRIC (grupo composto por Brasil, Rússia, Índia e China).

Nesse contexto, parece-me extremamente oportuno que pesquisadores brasileiros desenvolvam estudos sobre esse fascinante e complexo país. O presente volume idealizado pelo Ipea preenche lacuna na bibliografia produzida no Brasil a respeito do processo de transição da Rússia de economia centralmente planejada

para economia de mercado. Sua origem, acredito, remonta à realização de importante encontro entre representantes de entidades acadêmicas do BRIC, ocorrido em Brasília, em abril de 2010, à margem da II Reunião de Cúpula desse grupo, quando, pela primeira vez, reuniram-se em nosso país chefes de Estado ou de governo de Brasil, Rússia, Índia e China em um evento específico destinado a aprofundar o potencial de cooperação e de diálogo entre as quatro grandes economias emergentes.

Embora não haja propriamente um único fio condutor, os ensaios complementam-se. Os diferentes aspectos abordados pelos trabalhos permitem ao leitor compreender o fascinante e complexo processo de transformação que vive a Rússia, 20 anos após a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), bem como os desafios inerentes a tal processo. Em todos os textos, vislumbra-se genuíno interesse de pesquisadores brasileiros de esmiuçar, com fino espírito analítico, as transformações já ocorridas e aquelas em gestação, o que representa importante contribuição do meio acadêmico brasileiro para reflexão nova sobre a complexidade da Rússia pós-soviética.

À guisa de estímulo ao leitor, gostaria de tecer algumas considerações sobre cada um dos trabalhos que compõem a obra *Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia*.

O ensaio de Carlos Aguiar de Medeiros, *A economia política da transição na Rússia*, contempla interessante discussão a respeito da desaceleração do crescimento econômico na URSS nos anos 1970, combinada com análise da crise do poder político no sistema soviético e dos limites da estratégia de reformas liberalizantes levadas a cabo durante os anos Gorbachev. Prossegue com análise do que considera a reconstrução do Estado russo já na era Putin, aduzindo que a

(...) primeira década do novo milênio pode ser descrita como a da afirmação de um projeto nacionalista de recuperação do Estado russo, ancorado em um padrão de acumulação baseado na expansão e na internacionalização dos mercados internos e na exportação de recursos naturais.

Discorre sobre o enorme desafio da modernização tecnológica e o que considera como modelo de "(...) estratégia de modernização industrial defensiva, baseada na construção de grandes empresas públicas em atividades consideradas estratégicas e na atração de capital estrangeiro num modelo de crescimento capitalista liderado pelo Estado".

O capítulo *A Rússia e os países da Comunidade dos Estados Independentes no início do século XXI*, de Gabriel Pessin Adam, aborda a tese de que o governo do presidente Vladimir Putin (2000-2008) traçou como objetivo sistêmico do país recuperar sua condição de grande potência, o que, necessariamente, implica a manutenção

da Rússia como líder da região composta pelos países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). O autor analisa de maneira circunstanciada a movimentação político-diplomática de outras potências nas adjacências da Rússia pós-soviética nos anos 1990 para prosseguir com interessante discussão a respeito das iniciativas russas nos campos político-diplomático e econômico para recuperar presença no entorno imediato eslavo (Belarus e Ucrânia), na Ásia Central e no Cáucaso do Sul.

Na mesma linha dos anteriores, o ensaio *Economia política de petróleo e gás: a experiência russa*, de Giorgio Romano Schutte, aprofunda o exame da política adotada nos anos 2000 para aumentar de maneira significativa a presença do Estado no setor de energia, desenvolvendo, ao mesmo tempo, política industrial que visa criar empresas campeãs nacionais. Ao discutir este processo de “renacionalização parcial” – nas palavras do autor –, Schutte analisa igualmente o que qualifica como “novo patamar de relacionamento com as empresas estrangeiras”, com a institucionalização de modelo que busca o aporte de tecnologia e capital pelas empresas transnacionais, mas, ao mesmo tempo, exige que esta participação esteja sintonizada com a estratégia de desenvolvimento do país.

Angelo Segrillo analisa o funcionamento do que qualifica como diarquia na direção do Estado russo em seu ensaio *A diarquia Putin-Medvedev: dimensões da política interna e da política externa*. Após breve avaliação sobre as condições em que o então presidente Putin assumiu o poder em substituição a Boris Yeltsin, o capítulo esmiúça as escolhas políticas do governo Putin e a evolução para a prática de uma política externa mais assertiva. O texto contém igualmente interessante discussão a respeito das orientações ocidentalistas, eslavófilas e eurasianistas nos estamentos de poder russo e abrange até o atual período de governo do presidente Dmitry Medvedev, procurando demonstrar o grau de coesão interna da diarquia de poder na condução dos grandes desafios de política interna e externa com que se defronta a Rússia.

O capítulo *Rússia: mudanças na estratégia de desenvolvimento pós-crise?*, de Lenina Pomeranz, representa boa contribuição para a compreensão dos rumos da estratégia de modernização buscada pelo governo do presidente Medvedev. A autora discorre sobre o impacto da crise financeira internacional na economia russa, bem como a respeito das medidas adotadas pelo governo para enfrentá-la e também para promover a reestruturação econômica, com ênfase: *i*) na redução da dependência do crescimento econômico da exportação de energia; *ii*) na regulamentação das relações entre o Estado e o setor empresarial, na qual se busca a diminuição do papel do Estado como proprietário de ativos produtivos e financeiros, no desenvolvimento da concorrência; e *iii*) na elevação significativa da atividade inovadora, por meio da ênfase dada a setores de ponta. A autora comenta os debates internos sobre os rumos da modernização da economia russa e dá sua apreciação, não isenta de indagações relevantes, a respeito do projeto de

criação do Centro de Inovação Tecnológica de Skolkovo, projeto emblemático da política de inovação tecnológica do atual governo, que deverá constituir-se em centro de excelência nos moldes do Silicon Valley, na Califórnia.

Os trabalhos de André Gustavo de Miranda Pineli Alves, *Internacionalização de empresas russas e O sistema bancário da Rússia entre duas crises*, complementam-se. O primeiro contém avaliação comparativa a respeito da expansão dos investimentos diretos externos dos BRICs ao longo dos últimos anos e analisa a especificidade dos investimentos de empresas russas no exterior, em muitos casos ligados ao objetivo estratégico mais amplo de consolidar a Rússia como principal fornecedora de gás e petróleo à Europa Ocidental. O segundo, como seu título indica, analisa a evolução do sistema bancário russo desde o difícil período de transição após a dissolução da URSS – quando se verificou enorme proliferação de bancos no país –, comenta a reestruturação por que passou o sistema bancário após a crise de 1998 e trata do impacto da nova crise de 2008 sobre as instituições financeiras russas.

O presente volume ainda não contempla estudos específicos em matéria de política externa e da política de defesa e segurança da Rússia. São tópicos que certamente poderão ser tratados em um próximo volume. Da mesma forma, acredito que será necessário aprofundar a reflexão a respeito do potencial de sinergias a serem exploradas pelo Brasil e pela Rússia, tanto no plano das relações bilaterais quanto no da atuação coordenada nos grandes debates em curso a respeito da reconfiguração do sistema de governança internacional.

No campo da cooperação para o desenvolvimento, por exemplo, Brasil e Rússia podem reunir esforços para a realização de projetos conjuntos não apenas em seus respectivos territórios, como também em terceiros países. Poderíamos, assim, reeditar em novos projetos na América Latina e no continente africano a cooperação bilateral que, no passado, levou à construção da represa de Capanda, em Angola.

O Brasil e a Rússia elevaram seu relacionamento ao nível de parceria estratégica em 2002; e em 2004, por ocasião da visita que nos fez o então presidente Putin, desenvolveu-se a noção de que os dois países devem consolidar aliança tecnológica, buscando desenvolver projetos conjuntos em áreas de interesse mútuo, especialmente nos setores de alta tecnologia.

Os países estão engajados em ambiciosos programas de modernização tecnológica. A pesquisa e o desenvolvimento (P&D) nos campos de nanotecnologia, biotecnologia e novos materiais constituem prioridades para ambos. São, igualmente, dignas de registro as perspectivas de desenvolvimento da cooperação bilateral em matéria de exploração da energia nuclear para fins pacíficos, no campo da exploração espacial e em áreas tão diversas quanto construção aeronáutica, exploração de petróleo e gás em águas profundas, e pesquisa e desenvolvimento na produção de fármacos, apenas para citar alguns exemplos.

Mais recentemente, a consolidação do grupo BRIC tem permitido ao Brasil e à Rússia ampliar a agenda bilateral com a inclusão de novos temas em que o agrupamento tem interesses comuns, como a reforma das instituições financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Mundial). A dinâmica do BRIC já permitiu a realização de encontros entre representantes dos Ministérios da Fazenda e das Finanças e dos Bancos Centrais das quatro economias emergentes, bem como encontros entre bancos comerciais, bancos de investimento, instituições acadêmicas e de pesquisas estatísticas, além da realização de foros empresariais e da institucionalização de cooperação entre as Supremas Cortes.

O comércio entre o Brasil e a Rússia apresenta grande potencial de expansão. Entre 2002 e 2008, o intercâmbio bilateral cresceu 375,3%. Em 2008, atingiu cerca de US\$ 8 bilhões, com saldo positivo para o Brasil da ordem de US\$ 1,3 bilhão. Os efeitos negativos da crise financeira a partir do segundo semestre de 2008 levaram a uma forte contração em 2009, embora já se perceba certa recuperação das transações em 2010. Forçoso é reconhecer, entretanto, que os dois países enfrentam o desafio de diversificar as respectivas pautas de exportação, ainda muito concentradas em produtos primários – a Rússia é grande fornecedor de fertilizantes para nossa agricultura e um dos maiores mercados para o Brasil para as carnes bovina e suína, frangos e açúcar.

A dinâmica de expansão do relacionamento bilateral tem produzido resultados concretos, inclusive na área de investimentos. Talvez ainda não seja suficientemente conhecido o fato de que já existem empresas brasileiras investindo no mercado russo e projetos russos de investimentos no Brasil. E a recente entrada em vigor do acordo sobre isenção de vistos para estadas de até 90 dias certamente contribuirá para o desejável incremento dos fluxos de turismo nos dois sentidos, com a provável retomada de voos diretos entre os dois países a partir do início de 2011.

Para concluir, quero reiterar meus cumprimentos ao Ipea e aos autores dos ensaios, incentivando-os a que prossigam e aprofundem seus estudos, já agora com o foco voltado para o exame das perspectivas de intensificação da parceria estratégica entre o Brasil e a Rússia em um contexto internacional que não apenas encerra desafios, mas também crescentes oportunidades de cooperação nas mais variadas áreas de atuação.

Moscou, novembro de 2010.

Carlos Antonio da Rocha Paranhos
Embaixador do Brasil na Federação da Rússia

A ECONOMIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO NA RÚSSIA

Carlos Aguiar de Medeiros*

1 INTRODUÇÃO

Um fato espetacular marcou o fim do século XX: o colapso e a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e uma radical transição ao capitalismo. No início do novo século, a Rússia passou por uma nova mudança, com um projeto nacional de reconstrução econômica e poder político. Tal trajetória vem fazendo da Rússia um protagonista no cenário internacional.

O presente texto está elaborado em quatro seções, além desta breve introdução (a seção 2, *A economia política da transição ao capitalismo*; a seção 3, *Putin e a reconstrução do Estado russo*; a seção 4, *O desenvolvimentismo em meio à abundância de recursos naturais*; e a seção 5, as *Considerações finais*) e busca resumir os movimentos principais desta dupla transição. A despeito de seu escopo eminentemente histórico, exploram-se neste trabalho as conexões entre desenvolvimento econômico, Estado e poder político, objeto essencial da ciência política e da economia política clássica e que, tardiamente, vem se afirmando com mais presença na literatura contemporânea sobre as trajetórias comparadas de desenvolvimento econômico.

2 A ECONOMIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO AO CAPITALISMO

Sobre o colapso da URSS, predominam dois tipos de enfoques. O primeiro baseia-se em análises sobre o funcionamento do capitalismo, genericamente descrito como economia de mercado – em que supostamente há uma alocação eficiente de recursos –, em contraposição ao socialismo – usualmente associado

* Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Este texto constitui uma versão revista e atualizada de algumas seções do texto *Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e China*, elaborado pelo autor como capítulo do livro *O Mito do Colapso Americano* (MEDEIROS, 2008a). Diversas análises econômicas e desafios recentes desenvolvidos neste texto são, entretanto, inéditos. Agradeço a Franklin Serrano, Ângelo Segrillo, André Pineli Alves, Gabriel Pessin Adam, Giorgio Romano Schutte, Lenina Pomeranz e Marcos Cintra por seus comentários e suas sugestões. Os resultados são de inteira responsabilidade do autor.

a ineficiências e distorções de todo tipo.¹ Essas análises, ainda que vestidas com trajes acadêmicos, bastante populares entre os economistas, atribuem o colapso da URSS ao da economia de comando e à sua intrínseca irracionalidade informacional. O segundo tipo de enfoque é formado por um significativo número de estudos, cobrindo aspectos específicos relevantes – a tecnologia, a Guerra Fria, a liderança política, a sequência das reformas etc. Não poucos problemas desafiam as visões sistêmicas. A tese da intrínseca inferioridade do planejamento centralizado deve explicar como a URSS passou de uma economia atrasada e arrasada pela guerra para a segunda economia industrial do mundo em um espaço de 30 anos. O atraso soviético na tecnologia da informação (TI) nas décadas de 1970 e 1980, um fato inegável, poderia explicar uma desaceleração no crescimento, mas não um colapso.

Em relação às visões não sistêmicas e centradas em diversas dimensões internas e externas, os problemas analíticos são menores, mas é necessário identificar um fio condutor que permita combinar de forma consistente os distintos planos de análise e os diferentes desafios. Popov (2007), examinando o colapso da economia Russa nos anos 1990 – em comparação com outras economias em transição – considerou que as transformações nessa década não decorreram tanto da estratégia de abertura em si, esta foi a consequência de um fator maior: o colapso do Estado na URSS.² Diante do desmantelamento das instituições soviéticas – com a proliferação do crime e a destruição da moeda –, a guinada liderada no plano econômico por Yegor Gaidar, em 1991, com sua terapia de choque foi a de combater a “fraqueza do Estado russo” por meio de uma radical política monetária que deveria exercer o papel que o planejamento central exercia anteriormente.³

A tentativa de construir um “Estado liberal duro” foi uma escolha decorrente da nova correlação de forças políticas e sociais aplicadas em um Estado que emergiu do colapso da URSS. O fato de esta estratégia ter resultado em um derretimento do tecido econômico e social preexistente não constitui em si uma surpresa, mas um fato verdadeiramente notável foi seu ponto de partida, isto é, a demolição do poder político do Estado soviético em não mais do que seis anos de reforma. Discutem-se alguns de seus aspectos a seguir.

1. Possivelmente, a explicação econômica mais difundida no ocidente sobre o declínio econômico soviético seja uma combinação entre as críticas originais de Hayek (1935) sobre a impossibilidade de uma maior racionalidade do planejamento central e as que muito posteriormente Kornai (1992) desenvolveu sobre o *soft budget constraint*. Para uma síntese, ver Desai (2002).

2. A Polônia, argumenta, praticou terapia de choque e teve uma rápida transformação, o Vietnã, com condições iniciais parecidas com as da China, também realizou, segundo o autor, esta terapia e manteve o crescimento. Entretanto, quando se nivelam algumas condições iniciais, a estratégia de fato importa. Entre os países da antiga URSS, observa-se que os que liberalizaram mais rápido (os Estados bálticos) – tiveram pior desempenho do que os que se mantiveram, como o Uzbequistão.

3. Como afirmou Gaidar, citado por Woodruff (1999, p. 82): “*There are two groups of regulators that are capable of ensuring the vital activity of society effective money and effective commands*”.

2.1 A desaceleração econômica dos anos 1970

Depois de décadas de alto crescimento, a produção industrial soviética passou de 5,6% ao ano (a.a.) entre 1971-1975 para 2,4% a.a. entre 1976-1980, mantendo-se neste patamar ao longo dos anos 1980 (SPULBER, 2003). As interpretações econômicas – não estritamente ideológicas – da desaceleração do crescimento ocorrida na URSS dos anos 1970 e 1980 baseiam-se em três hipóteses básicas:

1. A URSS teria exaurido suas possibilidades de “crescimento extensivo”, ou melhor, de “industrialização extensiva” vigente nas décadas anteriores, caracterizado pela simples adição de trabalho, matérias-primas e capitais aos processos produtivos existentes.
2. A transição para um regime de “crescimento intensivo” baseado na produtividade e no investimento nos novos setores da TI (revolução tecnológica na descrição soviética) demandaria novas políticas, descentralização e incentivos às empresas.
3. O sistema econômico soviético estaria constangido pelo fardo militar.

A primeira hipótese descreve corretamente – ainda que imprecisamente – certas características da maturidade industrial em dado paradigma tecnológico. Com efeito, não apenas na URSS, mas também nos países que no pós-guerra se industrializaram rapidamente mediante a produção em massa, os ganhos de produtividade tenderam a declinar à medida que os deslocamentos intersetoriais se esgotaram nos anos 1970 (NOVE, 1970). Este ganho de produtividade era ainda mais forte na URSS nos anos 1950 e 1960 devido ao processo de deslocamento setorial da força de trabalho da agricultura se dar em condições de pleno emprego. Adicionalmente, a eliminação virtual do desemprego disfarçado e o pleno emprego levaram à maior expansão dos salários, principalmente dos trabalhadores industriais –qualificados e não qualificados.

A questão estrutural – e social – soviética que a distinguia das economias industrializadas não era tanto a desaceleração, mas o desequilíbrio da estrutura da economia. Existia um duplo desequilíbrio. O primeiro era dado pela baixa produtividade da agricultura em relação à indústria. De fato, ao longo do seu processo de industrialização, o calcanhar de Aquiles da URSS era a agricultura, o setor menos adaptável ao planejamento central e de mais lenta modernização. Este atraso relativo cobrou imenso preço na industrialização soviética nos anos de aceleração da industrialização forçada⁴ e voltou a cobrar de novo elevado preço nos anos 1980, sob a forma de demanda por importações e subsídios. Entre-

4. A “acumulação primitiva socialista” se fez a expensas da agricultura. A aposta soviética era a aplicação de métodos industriais à agricultura, mas, a despeito da grande expansão das fazendas modernas e da mecanização, uma parcela significativa da população econômica ativa agrícola manteve-se atada a métodos tradicionais da agricultura camponesa (LEWIN, 2007).

tanto, ainda que se constituísse um limite ao crescimento acelerado, a baixa produção agrícola não poderia explicar a desaceleração do conjunto da economia. O segundo desequilíbrio estrutural era formado pela estrutura de comércio exterior. A URSS construiu uma divisão do trabalho com os países do Leste Europeu – por meio do Conselho para Assistência Econômica Mútua (Comecon) – baseado na cooperação. Depois de exportar máquinas e produtos industriais a URSS passou a exportar a partir dos anos 1970, sobretudo, energia e armas, importando bens industriais, destes países em apoio aos seus processos de industrialização⁵ (SMITH, 1993). Com o ocidente, a URSS importava máquinas e equipamentos em troca de petróleo. Esta especialização era em parte política – pois refletia, no caso do Comecon, preços políticos e voltados ao *catch-up* dos demais – e em parte econômica, devido ao atraso tecnológico soviético na indústria, em geral, e sua grande dependência à tecnologia dos países industrializados. Devido a este desequilíbrio entre a produtividade do setor exportador e o da indústria, em geral, a demanda soviética por moeda conversível tornou-se crescente ao longo dos anos 1970 e também cobrou elevado preço nos anos 1980.

A segunda questão (a passagem para um regime de acumulação intensiva demandava instituições descentralizadas e baseadas em medidas de incentivos distintas das vigentes) detinha grande consenso entre os assessores de Mikhail Gorbachev; porém, possui muito mais ambiguidades e aspectos ideológicos envolvidos.

O sistema de planejamento central com sua hierarquia vertical de decisões – dimensão comumente associada ao atraso tecnológico soviético – não excluía a presença de mecanismos de retroalimentação entre as empresas, os laboratórios e o governo que permitissem planejar e acelerar as inovações. Isto se tornou evidente no complexo industrial-militar soviético muito próximo do americano em realizações tecnológicas.⁶ A questão central era a baixa difusão da tecnologia militar para uso civil (o duplo uso),⁷ decorrente da extrema verticalização do sistema de inovações soviético nas unidades de pesquisa para fins militares.

Avaliar o grau de progresso tecnológico soviético entre os anos 1960 e 1980 não constitui tarefa simples. Os dados disponíveis – amplamente discutidos em Ellman e Kontorovitch (1992) efetivamente revelam uma desaceleração das inovações tecnológicas civis – mas não militares – e maior envelhecimento das

5. Essa dinâmica resultou em uma especialização de comércio internacional, em que a URSS, antes um grande supridor de máquinas e equipamentos para o Leste Europeu, transformou-se em um exportador de energia e importador de máquinas e equipamentos, sobretudo da Alemanha Oriental (HOBBSAWN, 1994).

6. A Comissão Industrial-Militar (VPK) era o núcleo do complexo industrial-militar soviético, com estreita vinculação com a academia de ciências. Possuía um peso na economia soviética maior do que o seu equivalente nos Estados Unidos e detinha razoável autonomia em suas encomendas e prioridades tecnológicas.

7. Para uma discussão desta questão no complexo industrial-militar americano, ver Medeiros (2003, 2004). Ainda que houvesse um inevitável *spill-over* das inovações militares para uso civil, a prioridade era essencialmente militar, levando ao uso nos produtos não militares de materiais de pior qualidade e baixo desempenho.

máquinas e dos equipamentos ao longo dos anos 1970.⁸ Esta circunstância tornava-se premente à medida que se percebia o crescente descolamento dos Estados Unidos na difusão da TI.

A terceira questão, o fardo militar, deve ser vista em relação às duas primeiras. Tal como a estimativa do crescimento na URSS, há grande controvérsia sobre o peso do orçamento militar na economia soviética. Há apenas uma certeza: a de que era muito maior (cerca de três vezes) do que o peso relativo do gasto militar na economia americana.⁹ Nos anos 1950, segundo estimativas reunidas por Kotz e Weir (1998), o gasto militar atingia 17% do produto nacional bruto (PNB); no período posterior, incluindo os anos 1980, este se situou em torno de 16% deste indicador. Em uma análise estática, não faz muito sentido atribuir a desaceleração do crescimento dos anos 1970 ao fardo militar, mas é inegável que a expansão e a diversificação dos investimentos em novos setores esbarravam em uma parcela incompressível do excedente social.

Essas condições econômicas colocavam inúmeros conflitos e desafios ao sistema soviético, mas, isoladamente, dificilmente as restrições econômicas poderiam explicar seu colapso. É necessário incorporar outras dimensões na análise de uma crise sistêmica. Apresentam-se a seguir algumas dimensões do poder político.

2.2 A crise do poder político

No sistema soviético, o poder político era altamente hierarquizado em uma cadeia de comando vertical e monopolizado pelo Partido Comunista da União Soviética (PCUS). Este se exercia por meio do controle absoluto do Estado. As empresas subordinavam-se às decisões do plano em um processo de negociação e barganha entre metas e provisão de recursos. O abastecimento das empresas, centralizado na *Gossnab*, era frequentemente considerado uma questão problemática, demandando um processo de mudança, visando a uma melhor coordenação entre as empresas e os ministérios. Com o enfraquecimento da cadeia vertical, iniciado ao longo dos anos 1970 – mas que assumirá grandes proporções no período de Gorbachev –, mecanismos de “patriotismo de agência” em que ministérios estabelecem prioridades acima de plano e interesses específicos das unidades produtivas pelo acesso preferencial à fonte de matérias-primas passaram a proliferar.

8. Há razões políticas e econômicas subjacentes. Nas economias capitalistas, a difusão das inovações se dá por meio da concorrência por novos produtos e processos produtivos e, a menos que seja compensada por uma expansão autônoma dos gastos, provoca desemprego tecnológico. Em condições de baixo crescimento, a modernização tecnológica se deu desde os anos 1970 na base de demissões em massa e flexibilização dos mercados de trabalho. Mas isto não era possível na URSS.

9. Esta avaliação é feita a partir de estimativas ocidentais, incorporando metodologias semelhantes de cômputo do produto interno bruto (PIB).

Tendo em vista essa estrutura de poder, diversas análises concluíram que a principal causa, relativamente autônoma, do colapso soviético deve ser buscada no comportamento da elite do partido, a começar por sua liderança exercida por Gorbachev.

Em *A Revolução pelo Alto*, Kotz e Weir (1998) argumentaram que a transformação de quadros da elite do PCUS em ardorosos defensores de reformas capitalistas foi a causa principal do colapso. As reformas de Gorbachev teriam liberado forças econômicas, sociais e políticas que, sob a liderança da elite partidária,¹⁰ implodiram a estrutura de poder anterior, dando espaço e sentido para uma radical transição.

Mas é surpreendente que nos estudos sobre o colapso soviético – sobretudo nas análises institucionalistas de esquerda –, existam tão poucas análises sobre o papel do Exército Vermelho e da sua doutrina de defesa. Afinal, até a dissolução da URSS, ele não só era o segundo exército mais poderoso do mundo, mas também o maior com tropas espalhadas na Europa Oriental e na imensa fronteira russa. Tal subestimação é tanto maior quando se considera a importância do exército soviético para a coesão de um sistema político em que a disciplina e a hierarquia constituíam pedras centrais do edifício social.

Uma exceção importante é o trabalho de Odom (1998). Para este, a Perestroika e a Glasnost atingiram essencialmente os militares e sua concepção de guerra. Como estes eram o principal fator aglutinador das nacionalidades, a crise do Exército Vermelho foi um importante fator que contribuiu para o colapso do país.¹¹ Esta análise será desenvolvida mais à frente, mas, tanto para seu entendimento quanto para as demais tensões que se afirmaram nos anos 1980, é necessária uma breve descrição das pressões americanas.

2.3 As pressões americanas¹²

Desde o Acordo de Ialta (11 de fevereiro de 1945) e após a formação de um bloco de países europeus associados e liderados por Moscou, o cenário internacional passou a ser dominado por uma questão de alcance maior subordinando as demais: o conflito sistêmico exercido, de um lado, pelos Estados Unidos e, de outro, pela URSS. Após a explosão da primeira bomba atômica russa em 1949, este conflito provocou em ambos os países uma corrida pelas armas tecnologicamente mais avançadas, a principal dimensão da “Guerra Fria.”

10. Conforme Kotz e Weir (1998, p. 94): *“The radicalized intelligentsia plus the wealthy class of newly formed capitalists, backed by the promise of large-scale Western aid, created a significant base of support for the pro-capitalist position. Yet if the bulk of the party-state elite had rejected this position and had opted either for continuing reform of socialism or going back to the old system, it seems almost certain that the outcome would have been different.”*

11. Na organização política soviética, o partido confunde-se com o Estado e a crise do partido confunde-se com a crise do estado. Embora o EV se subordinasse ao PC, era a doutrina da guerra e da ameaça externa que tornava coesa a república e eram seu prestígio e suas prioridades que estruturavam a economia.

12. A análise mais detalhada da estratégia do governo Ronald Reagan para desestabilizar a URSS foi desenvolvida por Schweizer (1994). Para este autor, embora a crise soviética não tenha sido causada pelos Estados Unidos, estes usaram de todos os meios para radicalizá-la. No fundamental, estes esforços foram bem-sucedidos, levando a uma grande vitória americana.

Na estratégia de enfrentamento da URSS, tal como concebida por George Kennan, o principal formulador da estratégia de “contenção”, o embargo e o boicote ao país soviético e aos seus aliados e o estímulo econômico e político aos seus inimigos – e aliados dos Estados Unidos – era a essência da política externa americana do pós-guerra. Todas as operações envolvendo o acesso a moedas internacionais, especialmente o dólar, e a bens de primeira necessidade faziam parte da política global de embargo: as finanças, o petróleo e os alimentos eram as principais.

Desde que foi obtida a paridade nuclear entre os dois países, a instabilidade do conflito entre os Estados Unidos e a URSS passou a se dar em guerras quentes localizadas na periferia de ambos os impérios. No fim dos anos 1960, estabeleceu-se na União Soviética o que se denominou de “Doutrina Brezhnev”: a instabilidade em um país socialista seria considerada uma instabilidade política para todo o campo socialista, justificando, deste modo, a intervenção militar.

O ano de 1979 pode ser considerado um ponto de virada na Guerra Fria. Nesse ano, ocorreu a Revolução Iraniana, desestabilizando o Oriente Médio; em seguida, o Exército Vermelho entrou no Afeganistão. Estes dois fatos iniciaram um conjunto de medidas e ações americanas voltadas a escalar o conflito com a URSS.

O governo Reagan ampliou a ofensiva americana contra a URSS em seis flancos: na escalada das armas, no apoio ao sindicato Solidariedade na Polônia, nas guerras locais na periferia e no Afeganistão, na campanha para reduzir o acesso soviético às divisas internacionais mediante a venda de petróleo e gás para Europa e no fortalecimento ao embargo à tecnologia de ponta (SCHWEIZER, 1994).

Reagan considerava que a política de *détente* de seu antecessor havia dado muito espaço aos soviéticos e que uma escalada militar fatalmente os levaria à mesa de negociação favorável aos Estados Unidos. Este era o sentido principal da Iniciativa de Defesa Estratégica (SDI, a “Guerra nas Estrelas”) e, do mesmo modo, era a decisão de instalar os mísseis Pershing 2 na Europa Ocidental em 1983.

Por outro lado, apoiar o sindicato Solidariedade ao lado da Igreja Católica e ampliar as tensões sobre o Leste Europeu – e, deste modo, sobre a URSS – transformou-se em uma política estratégica do governo Reagan que começava a desfazer o compromisso do pós-guerra de respeitar as divisões estabelecidas entre os dois blocos.

Financeiramente para a URSS, o boicote americano à venda de equipamentos para a construção do gasoduto ligando a Sibéria à Europa Central foi particularmente estratégico, na medida em que impedia que a União Soviética obtivesse divisas necessárias às suas importações em expansão e ao financiamento dos seus aliados.¹³

13. Para uma ampla discussão, ver Schweizer (1994).

O bloqueio ao acesso soviético às moedas internacionais e, essencialmente, ao dólar constituía parte importante da estratégia dos Estados Unidos, o que incluía necessariamente um grande engajamento na política do petróleo, na medida em que os soviéticos eram grandes produtores. Ao longo dos anos 1970, a URSS manteve estável o preço do petróleo para os países do Leste Europeu, mas a elevação de sua cotação no mercado internacional beneficiou os soviéticos diretamente, porque enriqueceu seus principais clientes – não socialistas – de armas (os países árabes). Por estas razões, no início dos anos 1980, os Estados Unidos tinham um grande interesse na redução e na estabilização do preço do petróleo.

Apoiar os Muhaedin no Afeganistão contra o Exército Vermelho pareceu a Reagan como grande oportunidade de desgastar militarmente os soviéticos e construir uma diplomacia, unindo mulçumanos e a opinião liberal do ocidente contra a intervenção militar soviética. Esta estratégia foi ampliada no segundo governo Reagan com um forte esforço de armamento aos guerrilheiros.¹⁴ O Afeganistão se transformou no Vietnã Soviético (HOBSBAWN, 1994).

Todas essas iniciativas custaram à URSS bilhões de dólares e enfraqueceram sua economia, ao mesmo tempo em que no plano político e ideológico reforçavam seus inimigos externos e internos. Este movimento americano de enfrentamento global a URSS incluía o apoio à China. A carta chinesa afirmou-se como movimento iniciado com a política Richard Nixon e Heinz Alfred Kissinger, visando ao desgaste da URSS. Debatem-se essas questões no governo Gorbatchev.

2.4 A estratégia de reforma de Gorbatchev

O objetivo inicial perseguido por Gorbatchev, que assumiu a Secretaria-Geral do PCUS em 1985, em sua política de reestruturação (Perestroika), não era muito distante do que ao longo dos anos 1960 foram perseguidos com as reformas na Hungria e na própria URSS antes do imobilismo associado aos anos de Brezhnev (1964-1982).¹⁵ Este objetivo era a maior autonomia das empresas estatais no contexto do planejamento central, favorecendo difusão mais rápida das novas tecnologias e dos padrões de consumo.

Diversos mecanismos de degeneração burocrática acumularam-se nos anos 1970, reduzindo o poder central sobre as administrações locais, favorecendo redes regionais e mecanismos horizontais de poder sobre o comando centralizado. A retomada da centralização do poder e da disciplina realizada no curto período de Andropov (1982-1984) sinalizava a possibilidade de aumentar a

14. A importância estratégica dos mísseis Stinger de última geração para a contenção da letalidade dos ataques soviéticos e a drenagem de recursos é amplamente reconhecida.

15. Como nota Hobsbawn (1994), o termo *nomenklatura* surgiu exatamente para descrever o comportamento da alta burocracia partidária da era Brezhnev.

eficiência conjunta do sistema econômico. Esta linha foi assumida logo no início do governo Gorbachev com a proposta de generalizar o modelo de coordenação da VPK para a economia civil. A criação de uma nova secretaria para a agroindústria seguia este modelo, colocando um grande número de firmas sob o comando desta comissão, que buscava a modernização das máquinas agrícolas.

A agricultura, como se observou, era o calcanhar de Aquiles da estrutura produtiva soviética. Os esforços iniciais de investimento e modernização agrícola levaram à grande aumento do estoque de capital e da oferta agrícola, mas a elevação da produtividade da agricultura não ocorreu, demandando crescentes subsídios às fazendas coletivas, constituindo-se o componente de despesa pública de maior crescimento nos anos 1980.

Conforme se observou, outra questão estratégica que assumiu grande importância econômica e política naqueles anos foi a do petróleo. A queda do preço do petróleo a partir de 1982 e, principalmente, após 1986 teve um grande impacto na URSS, reduzindo sua capacidade de importar em um momento em que a necessidade de importações de máquinas e equipamentos era crescente. Este efeito foi ampliado na medida em que, a partir de 1985, a extração de petróleo se estagnou e, a partir de 1989, houve substancial contração (SMITH, 1993). Assim, também a URSS passou no fim dos anos 1980 por uma crise em seu balanço de pagamentos e que não poderia ser respondida, como no ocidente, por meio de uma grande desvalorização sem desfazer os mecanismos de preços e planejamento preexistentes.

O foco das reformas de Gorbachev, centrado em mudanças no sistema de planejamento, agravou essa crise. Em 1987, promulgou novas leis, conferindo autonomia das empresas na fixação dos salários, na elevação dos preços e nas compras de insumos (ELLMAN; KONTOROVITCH, 1992). Estas passaram a reter maior parcela dos lucros, reduzindo a transferência para o governo central, mas, em vez de aumentarem os investimentos, as empresas elevaram os salários, especialmente dos gerentes, e ampliaram os estoques especulativos. Em face deste movimento, quando as reformas foram implementadas em 1988, a restrição ao crédito interno ocasionou uma expansão extraordinária da dívida externa, e, com a abolição do monopólio sobre o comércio exterior, as exportações, sobretudo de matérias-primas e energia, expandiram-se fortemente sem controle do Banco Central da Rússia (BCR). Como simultaneamente se reduziu o controle do planejamento central sobre a alocação de recursos entre as empresas, estas transformações dispararam as sequências conhecidas de acontecimentos: a inflação, a escassez, a formação de estoques especulativos, o mercado negro, o enriquecimento e a formação de uma nova classe social.

A contração na exportação do petróleo e seu baixo preço no mercado internacional tiveram, por seu turno, um grande impacto sobre as relações da URSS com os países do Leste Europeu. Em 1989, esta estabeleceu que o comércio com o Comecon deveria ocorrer em moeda conversível e que as exportações de petróleo seriam reduzidas. Como os bens produzidos nos países do Leste Europeu não encontravam mercado no ocidente e o petróleo a ser adquirido no mercado internacional era muito mais caro do que o previamente oferecido pela URSS, instalou-se nestes países uma crise de abastecimento e de balanço de pagamentos – com consequente crise de liquidez, tendo em vista o endividamento previamente construído –, que contribuiu para o colapso econômico e político da região no fim da década.

Mas, como se argumentou, é a debilidade política do Estado soviético neste momento que precisa ser explicada.

A questão priorizada por Gorbatchev, pelo menos antes do lançamento pleno da Glasnost e das reformas econômicas liberalizantes de 1987-1988, não se dirigia, entretanto, ao *front* interno, mas ao externo. Estava associada ao enfrentamento da questão militar e da guerra. Ao lado de reduzir o “fardo militar” frente à ofensiva do escudo nuclear proposto por Reagan, era necessário encontrar uma saída para o Exército Vermelho no Afeganistão. Com efeito, os dois atos tomados por Gorbatchev assim que assumiu o poder foram a decisão unilateral de suspensão dos testes nucleares e a de retirar o Exército Vermelho desse país.

O ponto central e que deu partida ao processo de mudança foi a decisão de Gorbatchev de encerrar a corrida armamentista tal como esta vinha se desenvolvendo. Tal movida de redução global de armas e tropas requeria, por sua vez, realizar uma ampla revisão da doutrina militar com a adoção de uma “doutrina defensiva”. Não apenas a concepção prevalecente sobre a estratégia militar aparecia como adversária ao processo de mudança, mas também o próprio complexo industrial-militar – liderado pela VPK – era percebido como tumor que havia se expandido excessivamente (ODOM, 1998).

O núcleo foi a revisão ideológica sobre a coexistência pacífica como “forma específica de luta de classe internacional” – fórmula predominante nas décadas anteriores – com a ideia defendida por Gorbatchev no congresso do PCUS em 1986 de que nas relações internacionais os interesses da sociedade – referido como interesses da humanidade – estão acima dos interesses de classe. Por outro lado, a Glasnost internacional foi um poderoso estímulo para a ofensiva das forças políticas liberalizantes e antissocialistas na Europa Oriental. Para esta sequência de acontecimentos, a estratégia de Gorbatchev de renunciar – sob pressão americana – à Doutrina Brezhnev foi um fator decisivo.

Em 1988, na Organização das Nações Unidas (ONU), Gorbachev anunciou uma redução unilateral das forças soviéticas¹⁶ e, simultaneamente, acelerou a abertura política de forma a ampliar os aliados ao seu processo de reforma, isolando os militares “conservadores”. Começava, a partir disto de fato, a Glasnost, uma estratégia política voltada a ampliar apoio na sociedade soviética, sobretudo entre os intelectuais, aos esforços do governo a favor da desmilitarização (redução das armas nucleares, redução das forças armadas¹⁷ e retirada das tropas da Europa) e diminuição do peso econômico e da importância política do complexo industrial-militar.

Essa revisão da doutrina militar teve um imenso impacto sobre o Ministério da Defesa e a elite do Exército Vermelho. Este último era o principal elemento de coesão das nacionalidades e dos grupos étnicos. O declínio do poder do Exército foi, assim, o estopim para o separatismo.

Essa questão se articula com a da guerra do Afeganistão, iniciada em 1979 e terminada em 1989, que se afirmou como um evento decisivo para o entendimento dos desafios iniciais do governo de Gorbachev, para o caótico desenrolar destes anos e, finalmente, para o colapso (SCHWEIZER, 1994).

A derrota no Afeganistão abalou profundamente o Exército Vermelho (REUVENY; PRAKASH, 1999). Em poucos meses após a saída do Afeganistão, o movimento democrático lituano declarou que seu objetivo maior era a plena independência de Moscou. Protestos crescentes das etnias não russas,¹⁸ contra o alistamento militar, iniciaram um movimento separatista que passou a ganhar um impacto extraordinário. A guerra foi percebida como guerra russa feita por soldados não russos e acirrou conflitos internos no próprio Exército. Redução da disciplina, tráfico de armas e enriquecimento de militares afirmaram-se nos últimos anos no Afeganistão.

Com o declínio do prestígio do Exército, as resistências políticas ao aprofundamento da Perestroika e da Glasnost foram arrefecidas. Em 1990, Yeltsin foi eleito o primeiro-ministro da República Soviética Federada Socialista Russa, desligou-se do PCUS e anunciou que a resistência à Perestroika seria combatida com mobilização popular. Em março de 1991, a autonomia das repúblicas foi aprovada em *referendum*. A tentativa de resistência da alta cúpula do Estado russo,

16. Ver Schweizer (1994, p. 278): “*Tremendous Soviet concessions were made in the strategic and intermediate nuclear force portions of the talks. But it all hinged on SDI, said Gorbachov. With his country a superpower largely because of its military capability, Gorbachov’s willingness to agree to dramatic cuts and link them to strategic defense was further evidence of just how desperate Moscow was for relief from the West.*”

17. Deve-se observar que na Europa Oriental havia 650.000 soldados soviéticos. A decisão de desengajar 500.000 soldados do Exército Vermelho, tomada por Gorbachev, gerou grandes problemas de como absorvê-los na vida civil.

18. Deve-se observar que os afegãos consistem de três grupos étnicos principais: Pashtuns, Tajiks e Uzbeks, estes dois últimos grupos também presentes na URSS (REUVENY; PRAKASH, 1999).

com a criação em agosto de 1991 do Comitê de Emergência Estatal na defesa da URSS, foi derrotada pela divisão dos militares e pela resistência de Yeltsin que liderou a reação, prendendo os conspiradores e, em um golpe de Estado, banindo o PCUS e o Partido Comunista Revolucionário (PCR).¹⁹ Em dezembro, a bandeira russa substituiu a da URSS no Kremlin.

Foram essas as condições iniciais de desmontagem do poder político e do funcionamento da economia. Devido tanto ao seu desmembramento – particularmente com a autonomia da Ucrânia que detinha a melhor agricultura e importantes segmentos da indústria pesada soviética – quanto à contração econômica, a Rússia perdeu 45% do seu PIB entre 1989 e 1998 (POPOV, 2006). Houve dramático declínio no poder de compra da população como consequência da estratégia de tratamento de choque de transição radical ao capitalismo adotada neste país ao longo dos anos 1990. A agricultura, a indústria de bens de consumo não durável e o complexo industrial-militar foram os mais atingidos pela destruição da massa salarial e contração dos gastos previdenciários e das compras governamentais.

3 PUTIN E A RECONSTRUÇÃO DO ESTADO RUSSO

As reformas ultrarradicais lideradas por Anatoly Chubais e Yegor Gaidar no governo Yeltsin, centradas na liberalização dos preços, dos mecanismos de controle e na privatização, resultaram em drástica contração dos setores e das atividades não exportadoras e na formação de uma nova classe dominante, a dos oligarcas. Esta era constituída por três grupos: os gerentes das grandes empresas estatais que, na desmontagem dos grandes órgãos de planejamento e no processo de privatização em massa, assumiram o seu controle patrimonial; os banqueiros privados, que serviram de intermediários dos grandes empréstimos internacionais dos anos 1990; os gangsteres²⁰ que prosperaram com o colapso das instituições soviéticas. Esses três grupos²¹ tinham duas semelhanças: a sua dependência aos recursos do Estado russo e a sua recusa em investir a nova riqueza na Rússia (SIMES, 1999).

Em um contexto político marcado simultaneamente pelas reformas liberais radicais e pela destruição do poder do Estado (eloquente e didaticamente evidenciados pela destruição da moeda nacional; inexistência de um sistema próprio de

19. Odom (1998) argumenta que a mídia e os acadêmicos costumam referir-se à crise de agosto como tentativa frustrada de golpe de Estado, mas o fato é que os acusados de golpe ocupavam a mais alta cúpula do Estado e o vitorioso era um político que não possuía nenhuma posição formal no governo central. Desse modo, o golpe que de fato ocorreu foi o liderado por Yeltsin com a dissolução da URSS.

20. As fronteiras entre o *gangsterismo* e as atividades legais tornaram-se de fato muito tênues. Como observa Gustafson (1999) uma das principais atividades dos gangsteres era a compra de petróleo bruto e refinado a um preço interno reduzido e a sua venda em Chipre e Nova Iorque por uma rede própria.

21. Nos anos de Yeltsin, a concentração de riqueza e renda na Rússia foi extraordinária, com a emergência de grandes fortunas. Em 2003, a Rússia possuía 17 bilionários, a maioria com fortuna formada no setor energético (SAKWA, 2004).

arrecadação de impostos transferido ao setor bancário privado; perda de controle sobre a alfândega e a expansão do crime), a expansão do poder econômico privado se deu em duas ondas de privatização²² na primeira e na segunda metade da década de 1990.²³ Se, na primeira onda de privatização, os vencedores principais foram os gerentes, na segunda onda, estes em aliança com o capital financeiro privado – centenas de bancos foram criados de um dia para o outro – beneficiaram-se das lucrativas operações de financiamento da dívida do Estado russo, em geral via empréstimos externos, garantidas por ações das grandes empresas estatais. Grandes conglomerados se formaram com o controle pelos bancos de indústrias pesadas da construção civil, de extração mineral e de mídia. Mas ao lado destas, as operações mais lucrativas eram a conversão de depósitos denominados em rublos e em dólares utilizados para financiar exportações de *commodities*. Um extraordinário fluxo de financiamento especulativo se afirmou. Este se deu simultaneamente a um *boom* das importações e colapso das exportações não tradicionais decorrentes da valorização da taxa de câmbio (indexado ao dólar) e da liberalização comercial.

Após o colapso financeiro e do rublo em 1998 – precedida pela maior fuga de capitais conhecida no pós-guerra – nos estertores do governo Yeltsin, a nomeação de Yevgeny Primakov (ex-ministro das Relações Internacionais e ex-Komitet Gosudarstveno Bezopasnosti – KGB) para o cargo de primeiro-ministro iniciou um processo de mudança na regulação da economia e nas relações internacionais na Rússia. Em sua rápida passagem pelo cargo, Primakov obrigou as empresas a internalizarem o câmbio (50% das exportações das empresas) (ELLMAN, 2006), declarou moratória e recusou o aperto monetário recomendado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelos economistas liberais russos. Após substancial desvalorização do rublo, a redução substancial do salário real e a elevação da capacidade ociosa, a economia russa reagiu em 1999 e cresceu espetacularmente entre 2001 e 2007, com uma taxa média de 7% a.a. (ver a seguir).

O motor inicial deste crescimento foi a desvalorização do rublo acompanhada por elevação do preço do petróleo entre 1999 e 2000, inaugurando um período de saldos positivos em transações correntes e consequente redução da dívida externa. Esta elevação de preços encerrou uma característica essencial, quer dos anos Gorbachev, quer dos anos Yeltsin, marcados por baixos preços do petróleo e do gás no mercado internacional e por insolvência externa nos anos 1990, e viabilizou grande aumento dos investimentos na produção e no transporte de petróleo e gás dos novos poços na Sibéria.

22. Ver Schutte (2011) e Alves (2011).

23. Como constatou Gustafson (1999), em menos de três anos, uma economia que era integralmente estatal passou para mãos privadas; algo como 90% da produção industrial passou para grupos privados.

A Rússia herdou a dívida externa total da URSS e aproveitou a extraordinária elevação do preço do petróleo para realizar um pagamento antecipado da dívida contraída junto ao FMI e ao Clube de Paris. Com o declínio do endividamento e com a regularização das despesas públicas, houve uma rápida reestruturação da posição patrimonial do Estado russo.²⁴ Com receitas fiscais – agora sob controle do Estado – em expansão e despesas financeiras em queda, as despesas não financeiras do governo aumentaram substancialmente, liderando a recuperação do crescimento econômico. A criação de um Fundo de Estabilização em 2004, de forma a esterilizar os efeitos da elevação do preço do petróleo sobre a taxa de câmbio e estabilizar as receitas fiscais, foi outra das medidas essenciais do novo governo.²⁵

A reviravolta russa no novo milênio não se limitou à construção de um novo regime macroeconômico a partir de uma nova estrutura de preços relativos. Com a eleição de Vladimir Putin na Presidência do país em 2000,²⁶ afirmou-se uma estratégia de centralização do poder do Estado em que a doutrina independente de segurança militar –, a autonomia em relação aos Estados Unidos e um maior controle dos mercados constituíam seus traços mais visíveis.

Já como presidente, Putin sublinhou que o maior problema russo era a “fraqueza da vontade” (SAKWA, 2004). Essa se revelava em relação a dois poderes: o das oligarquias e o das regiões, ambos intimamente entrelaçados.

O maior enquadramento e submissão ao Estado das oligarquias se deram de dois modos. A própria crise de 1998 destruiu centenas de bancos e fortunas privadas arruinadas pelo “desencontro de divisas” entre seus ativos em rublos desvalorizados e passivos dolarizados. Em decorrência, houve grande centralização financeira e parcial estatização com a afirmação do Sberbank – majoritariamente controlado pelo Banco Central russo – como o principal banco comercial e de investimentos do país. O poder econômico centralizou-se essencialmente nos grupos exportadores de *commodities*. Desse modo, o segundo movimento foi o aperto fiscal dos oligarcas nos setores exportadores, incluindo a reestatização de empresas como a Gazprom e a Yukos. Com o enquadramento do império da mídia, mudou a correlação de forças a favor de um Estado forte com mais capacidade de impor a “lei e a ordem”, na realidade, a decisão de restabelecer uma relativa autonomia do Estado russo frente aos interesses imediatos das oligarquias e, sobretudo, a centralização da arrecadação fiscal e a redução da gigantesca evasão dos anos anteriores. Autonomia relativa na medida em que as oligarquias transformaram-se em parte do sistema de poder (SAKWA, 2004).

24. Conforme observou Sakwa (2004), cada aumento de US\$ 1,00 no preço do petróleo gerava o aumento de US\$ 1 bilhão ao Tesouro. As exportações de gás e petróleo responderam por mais da metade das receitas de exportação, cerca de 40% dos investimentos fixos e 25% das receitas do governo nos últimos anos do século XX.

25. Ainda que não tivesse impedido uma valorização do rublo, em grande parte decorrente do elevado ingresso de capitais. Ver discussão a seguir.

26. Vladimir Putin (egresso de uma longa carreira no KGB) havia sido nomeado por Yeltsin, primeiro-ministro em 1999, e foi eleito presidente da Rússia em 2000.

Os oligarcas criados no processo de “acumulação primitiva” do período Yeltsin formaram, com o apoio do novo governo, grandes grupos financeiros e industriais na área de energia, mineração, bancos e comunicações. Estes grupos econômicos afirmaram-se como o principal bloco de interesses da nova Rússia. Sob o compromisso de investir em suas empresas, o governo de Putin reconheceu a legitimidade dos direitos de propriedade dos ativos adquiridos. O controle do Estado na área da energia, a presença ainda massiva das empresas estatais em infraestrutura e bens de capital e a reorganização do complexo industrial-militar marcaram a política econômica e industrial do novo governo.

Ao lado da maior subordinação do poder das oligarquias, a reorganização do Estado russo passou pela interrupção da segmentação regionalista que caracterizou o período anárquico de Yeltsin. Centralizar o poder na Rússia – do ponto de vista constitucional, judiciário e tributário – passou a ser a prioridade do novo governo.²⁷ Já em 2000, a suprema corte revogou as declarações de autonomia das repúblicas russas e o país foi dividido em 89 regiões e sete grandes distritos federais (macrorregiões), formando um triângulo de poder centralizado em Moscou. Não por mera coincidência, os sete grandes distritos administrativos federais eram também distritos militares e os diretores dos distritos federais eram todos oriundos do Serviço Federal de Segurança (FSB) sucessor do KGB. Putin recompôs a conexão histórica entre a organização do poder militar e a Federação russa.

A recuperação do poder do Estado no plano industrial se deu por um maior controle financeiro do setor de energia e sobre o complexo industrial-militar. O primeiro com a expansão do Sberbank e o segundo com a nacionalização da Gazprom. O mesmo se passou com as armas. Ao longo dos anos 1990, o orçamento militar russo caiu drasticamente. Em 1997, era cerca de um décimo do existente em 1989. Do mesmo modo, a produção de armas sofreu imensa contração. O declínio das Forças Armadas e a deterioração dos equipamentos chegaram ao seu clímax com o afundamento do submarino Kursk em 2000. Com o colapso da procura governamental, a indústria de armas passou a contar exclusivamente com o mercado externo em uma concorrência predatória. Desde este ano esta realidade começou a mudar a partir da reorganização do complexo industrial-militar, orquestrada pelo Ministério da Defesa – liderado por Seguei Ivanov, oficial de confiança de Putin.

A reorganização do complexo industrial-militar baseou-se na nacionalização da indústria de armas e na formação de uma grande *holding* estatal, centralizando a exportação destas – a Rosoboronexport, criada em 2000 –, encerrando uma fase de concorrência predatória entre os fabricantes. Este mesmo modelo foi estendido

27. Essa centralização, entretanto, não ia ao encontro da elite de poder de Moscou identificada com o governo Yeltsin (GUSTAFSON, 1999).

para a indústria aeronáutica com a criação da United Aircraft Corporation (UAC) formada em 2006. O orçamento militar elevou-se de forma substancial, mas a partir de uma base fortemente comprimida, não impedindo o declínio dos investimentos do complexo industrial-militar (ver a seguir).

Após a fantasia do capitalismo popular desejado pelos privatistas de Yeltsin, o poder econômico na Rússia concentrou-se fortemente. Segundo dados de 2008 (DIRKS; KEELING, 2009), as 30 maiores companhias russas venderam o equivalente a US\$ 555 bilhões e as 20 maiores respondem por quase 70% das exportações. Isoladamente, o setor de energia responde por uma fração substancial das vendas das empresas e do PIB, a metalurgia e os bancos constituem os demais setores dominantes com o capital centralizado em empresas estatais e grandes grupos privados.

Estas transformações nas instituições, no bloco de interesses e no poder político do Estado não alteraram, entretanto, o desequilíbrio da estrutura econômica russa (dada pela produtividade de sua base exportadora baseada em recursos naturais em contraste com a baixa produtividade da indústria, em geral decorrente do envelhecimento da infraestrutura e, atraso tecnológico nos setores não exportadores) sobre sua estratégia de crescimento. É o que se discute a seguir.

4 O DESENVOLVIMENTISMO EM MEIO À ABUNDÂNCIA DE RECURSOS NATURAIS

A história da última década na Rússia revelou de forma eloquente as dificuldades de uma economia primária exportadora e aberta financeiramente manter uma taxa de câmbio favorável à indústria e defender o seu nível de atividade das abruptas reversões dos preços e dos fluxos financeiros. Como se observou, até a crise externa de 2008, uma das mais intensas entre os países de renda média, a Rússia crescia a uma taxa média anual em torno de 7% a.a. Este crescimento se deu em um contexto de espetacular elevação dos preços do petróleo e, do gás resultando em crescente superávit em transações correntes e formação de grandes reservas (KOROLEV, 2009). Este crescimento se difundiu para o conjunto da economia e da indústria em particular, que possuía grande capacidade ociosa, mas não em seu setor exportador. Com efeito, ao mesmo tempo que as exportações elevavam-se e concentravam-se excessivamente em petróleo e gás (cerca de 60% a partir de 2004, 20% do PIB, segundo OPPENHEIMER; MASLINCHENKO, 2006). Isso se deu não apenas pela elevação dos preços, mas por substancial expansão da produção física.²⁸

Como se observou com o desmembramento da URSS, houve a desintegração das cadeias produtivas, em particular com a localização na Ucrânia de segmentos importantes da indústria pesada e da agricultura moderna. Com isso,

28. Ver Schutte (2011).

os desequilíbrios estruturais da URSS – baixa produtividade da agricultura em relação à da indústria, baixa produtividade da indústria em relação ao setor exportador – foram ampliados. Por outro lado, a Rússia passou a receber elevados fluxos financeiros e de investimento direto nos anos finais da década.²⁹ Ampliou-se de forma substancial a participação de investidores estrangeiros na bolsa de valores e dos empréstimos externos na carteira dos bancos. A despeito da elevada formação de reservas e do Fundo de Estabilização, sob o afluxo de dólares decorrentes das exportações e, sobretudo, dos influxos financeiros, a taxa de câmbio valorizou-se ao longo da década (cerca de 145% a partir de 2001, segundo KOROLEV, 2009). A expansão do salário real, do emprego e dos gastos do governo (financiados em grande parte pelos impostos sobre as exportações de energia) levou a uma simultânea expansão dos serviços e da indústria voltada para o mercado interno e para os mercados da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), os principais mercados para a indústria manufatureira russa. Os bancos canalizaram seus empréstimos para a construção civil e para o comércio importador.

Com a crise de 2008, houve grande saída de capital financiado com venda de reservas, resultando afinal em substancial (50%) desvalorização do rublo, contração de crédito dos bancos e recessão. Tendo em vista o colchão acumulado de reservas, o pacote fiscal expansionista introduzido em 2009 (estima-se algo como 15% do PIB, a partir de KOROLEV, 2009) visou essencialmente recuperar o crédito dos bancos – que novamente apresentavam grande “desencontro de divisas” em suas carteiras – e propiciar linhas especiais de créditos às companhias exportadoras (também com elevadas dívidas em dólares), isenções fiscais e investimentos públicos em construção civil.

A primeira década do novo milênio pode ser descrita como a da afirmação de um projeto nacionalista de recuperação do Estado russo, ancorado em um padrão de acumulação baseado na expansão e na internacionalização dos mercados internos e na exportação de recursos naturais. Este padrão, de forma semelhante ao que se desenvolveu em economias exportadoras destes recursos – ainda que com uma maior diversificação produtiva – esteve intimamente articulado com o financiamento externo que apresentou um comportamento pró- cíclico, acompanhando e ampliando o ciclo de preços das *commodities*.³⁰ Além de uma taxa de câmbio “estruturalmente desequilibrada”, isto é, pouco competitiva para as indústrias não baseadas em recursos naturais, houve grande volatilidade da taxa nominal de câmbio e consequente efeito negativo sobre os investimentos industriais privados. As políticas introduzidas no governo Putin e continuadas no governo de Medvedev – a política de compra do Banco Central, o Fundo de

29. Ao lado, como nota Alves (2011), de substanciais fluxos de saída.

30. Como em todos os ciclos de *commodities*, os fluxos financeiros amplificam de forma substancial as fases de excesso e de escassez de liquidez. Para uma discussão desta relação em uma perspectiva histórica, ver Medeiros (2008b).

Estabilização e o controle pelo Estado russo das empresas de energia – permitiram deslançar alto crescimento econômico compensando parcialmente seus efeitos sobre a estrutura produtiva, mas não evitaram ou anularam a tendência principal.

Devido às características excepcionais dos recursos naturais russos (petróleo e gás), de sua geografia e do processo de formação dos grupos econômicos, duas características distinguem os exportadores russos dos exportadores de *commodities* em geral: o tamanho relativo das empresas de energia e a sua internacionalização. Uma parte substancial do grande crescimento dos investimentos diretos russos no exterior, ocorrido nos últimos anos – superior ao dos países de renda média –, deveu-se essencialmente aos investimentos das empresas de energia nos países da CEI,³¹ também produtoras de energia na Ucrânia. Trata-se, na verdade, de uma reorganização sob a liderança de grande conglomerados do antigo território da Rússia. A conjugação desses dois aspectos que se autoalimentam reforça a centralização do capital na Rússia baseada na energia, na sua infraestrutura de serviços e na sua indústria derivada, como a química, os fertilizantes e os metais não ferrosos.

Ao contrário da maioria das economias ricas em recursos naturais, a peculiaridade russa é a maior diversidade de sua estrutura industrial, incluindo um grande setor de máquinas e equipamentos. A articulação de parte deste com o setor energético tornaram os canais de transmissão da elevação do preço do petróleo para a indústria de transformação mais expansivos do que na maior parte destas economias – em que esta indústria inexistente. Entretanto, devido ao atraso tecnológico em geral da indústria, a inserção internacional russa é tipicamente de uma economia primária exportadora contemporânea: a Rússia exporta principalmente petróleo e gás especialmente para os países europeus e para a Alemanha, em particular, e importa bens industriais, especialmente máquinas e equipamentos oriundos deste país. Holanda e Alemanha investem significativamente no país em energia, transportes, bancos e em indústrias voltadas para o mercado doméstico, como automóvel e alimentos.

O que esta década revela é que do ponto de vista econômico, o desafio central para uma estratégia de desenvolvimento na Rússia é a sua atualização tecnológica. Devido ao seu ponto de partida – a economia soviética e a contração industrial na década de 1990 –, o atraso russo nas indústrias de alta tecnologia (eletrônica, equipamento de comunicação, farmacêutica etc.) é muito elevado, com exceção parcial de equipamentos militares (em especial da indústria aeroespacial). Do mesmo modo, a paralisia de investimentos nos anos 1990 tornou a indústria russa pouco competitiva em setores de média tecnologia, como motores, máquinas industriais, indústrias de processamento, com exceção parcial das articuladas com o petróleo, e o mesmo nas indústrias de baixa tecnologia, como têxtil, vestuário e na indústria de

31. Ver Alves (2011).

alimentos. A modernização ocorrida nos últimos anos em alguma destas atividades se deu graças ao ingresso de investimento externo, especialmente da Alemanha, e voltado essencialmente para o mercado interno.

Os gastos da Rússia com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), cerca de 1,1% do PIB, são inferiores ao de muitos países de renda média: a participação dos setores intensivos em alta tecnologia é de apenas 10,5% do PIB (FUJITA, 2009), e a difusão da internet e da moderna infraestrutura de comunicações limita-se às maiores cidades.

Assim, a atualização tecnológica da indústria russa e de sua infraestrutura³² se tornou um crescente consenso e objeto de políticas industriais iniciada em 2007 pelo Ministério de Desenvolvimento e Comércio Exterior.³³ A estratégia explicitamente manifesta no documento do Ministério do Desenvolvimento Econômico e Comércio é centrada na atualização e no *catch-up* tecnológico, visando a uma estratégia inovadora autônoma³⁴ de modo a alterar de forma substancial a inserção internacional da economia russa na direção dos setores em alta em tecnologia.

As possibilidades desta estratégia de diversificação de exportações e *catch-up* tecnológico encontram formidáveis desafios industriais, organizacionais e políticos.³⁵ O primeiro, diz respeito à modernização da tecnologia militar e a uma questão peculiar e histórica da Rússia (a sua inabilidade de difundir a tecnologia militar para as atividades industriais); o segundo, à liderança das empresas estatais e às relações com o investimento direto estrangeiro; e o terceiro, à conquista de mercados externos.

Os principais esforços russos de modernização tecnológica têm sido catalisados para as indústrias relacionados com o complexo industrial-militar por meio das *holdings* estatais, como a Rosoboronexport e a mais recente United Aircraft Corporation, comentadas anteriormente. Foram ainda criadas novas estatais na construção naval (United Shipbuilding Corporation – USC), na indústria nuclear (Rosatom) e em máquinas (Rostekhnologii) (FUJITA, 2009).

O desenvolvimento destas atividades, em particular a aviação, que constitui em todo mundo uma indústria-chave de alta tecnologia – isto é, uma indústria com grande potencial de modernização sobre outras indústrias – poderia constituir

32. Como reconheceu o presidente Dmitry Medvedev no Fórum Internacional de Nanotecnologia, realizado em Moscou, em outubro de 2009.

33. Ver Dirks e Keeling (2009). Pomeranz (2011) apresenta uma análise detalhada da nova política tecnológica.

34. Este é o modelo atual de *catch-up* asiático baseado no desenvolvimento de capacitações tecnológicas das firmas domésticas, usando políticas industriais ativas sobre o comércio, a transferência de tecnologia, o treinamento e a seleção de investimento direto (LALL, 2000).

35. Para uma discussão das distintas concepções de política industrial presentes hoje na Rússia ver capítulo 4 deste livro.

um *primum mobile* para a modernização tecnológica autônoma da indústria russa. Entretanto, o desafio atual, como no passado, é ampliar os efeitos de *spill over* e transferência de tecnologia, e criar escalas e indústrias com grande capacidade de competição. No passado, cada atividade era verticalmente separada e integrada, a difusão de tecnologia era limitada e a pesquisa tecnológica era toda *indoors*. Nos anos 1990, a redução do orçamento militar e o declínio violento dos investimentos resultaram em dois movimentos: de um lado, um relativo envelhecimento de algumas tecnologias militares que estavam na fronteira tecnológica, de outro lado, um ainda maior isolamento da indústria militar da civil. Em relação ao primeiro movimento, em que pese o acompanhamento tecnológico da aviação militar, o atraso reconhecido na nanotecnologia, novos materiais e eletrônica têm levado à inédita importação de equipamentos militares mais sofisticados. Em relação ao segundo movimento, um exemplo notável foi a redução substancial da produção de aviões de passageiros, que se revelou obsoleta, e a grande importação de aeronaves, ao mesmo tempo que a aviação militar pôde manter-se tecnologicamente atualizada. A reversão desta tendência, e o passo seguinte à exportação de aeronaves civis, depende de uma nova estrutura organizacional da indústria e uma nova e atualizada cadeia de fornecedores.

Mas a questão central das indústrias dinamizadas pelo complexo militar é que a sua dinâmica depende essencialmente das compras de governo na medida em que os mercados externos são relativamente limitados e dificilmente podem se afirmar como saída persistente capaz de gerar escala para as indústrias e alterar a inserção internacional do país. Na primeira década do novo milênio, mais exatamente entre 2001 e 2008, a Rússia vendeu US\$ 63 bilhões em armas, cerca de 17% do total de armas vendidas no mercado mundial no período, afirmando-se como o segundo fornecedor, bem atrás dos Estados Unidos que venderam US\$ 155 bilhões, 41% (GRIMMETT, 2010). Esse valor corresponde a cerca de 10% do que a Rússia vendeu no período de petróleo e gás. Dificilmente a Rússia poderá alterar essencialmente esta posição que se baseia integralmente na venda de armas para países em desenvolvimento, particularmente para a China, a Índia e os países do Oriente Médio. O mercado dos países industrializados encontra-se praticamente fechado tendo em vista as pressões e o controle dos Estados Unidos e o relativo atraso tecnológico das exportações soviéticas.

Desse modo, os obstáculos para uma estratégia de *catch-up* tecnológico na Rússia, de forma a alterar a sua composição de exportações e de especialização produtiva, são formidáveis. O que não impede, entretanto, o lançamento de uma estratégia de modernização industrial defensiva,³⁶ baseada na construção de grandes

36. Convém recordar que, no fim do século XIX, uma estratégia de modernização industrial dirigida pelo Estado levou um grande salto em seu desenvolvimento produtivo. Esta estratégia, dirigida por Sergei Witte, ministro das Finanças da Rússia entre 1892 e 1903 e um dos principais arquitetos do grande arranque em sua industrialização, baseou-se nas ferrovias, no petróleo, na química e na metalurgia, explorados por empresas estatais e pelo capital estrangeiro.

empresas públicas³⁷ em atividades consideradas estratégicas e na atração de capital estrangeiro em um modelo de crescimento capitalista liderado pelo Estado. A estrutura dos interesses na Rússia e a base política de poder do Estado dificilmente apontariam em um cenário de mais concentração do poder em torno de uma estratégia liderada pelo Estado,³⁸ centrado em uma reestruturação industrial nas atividades de alta tecnologia e produção de tecnologia proprietária nacional.

A estratégia ora em curso, ainda que possua políticas industriais mais ativas – sobretudo em nichos de alta tecnologia na produção de armas e em algumas indústrias, como a aeroespacial, e maior difusão da tecnologia de informação para o conjunto da economia – segue o caminho recentemente trilhado, mas procura maior diversificação produtiva. Esta depende do prosseguimento dos mecanismos de indução e controle macroeconômico de forma a neutralizar a valorização da taxa real de câmbio e a viabilizar a expansão sustentada dos investimentos e das despesas públicas. Tal caminho define uma estratégia de acumulação centrada no mercado interno crescentemente internacionalizado, substituição de importações, exportação fortemente centrada em recursos naturais, mas com expansão de novos setores, sobretudo de média tecnologia. As compras governamentais sobre as indústrias do complexo militar são nesta estratégia o maior indutor dos setores de alta tecnologia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Examinou-se neste capítulo a dupla transição ocorrida na Rússia. A passagem na URSS de uma economia de comando – e de uma potência mundial – para uma economia capitalista desregulada e politicamente subordinada e, a partir do governo Putin, a passagem desta para uma economia regulada – e a retomada de um projeto nacional de potência. Argumentou-se que embora os desequilíbrios estruturais na economia – entre agricultura e indústria e entre o setor exportador e o sistema industrial – e o sistema de inovação tivessem contribuído para a primeira ruptura e transição, esta requer hipóteses de natureza política. Argumentou-se que as pressões americanas (no plano militar, econômico, político e ideológico) e o declínio do poder do Exército Vermelho (e da doutrina de guerra) foram essenciais para o colapso do poder político que se sucedeu ao programa de reformas de Gorbachev.

37. Deve-se considerar que estas empresas, ao contrário do que ocorria no passado, em que se subordinavam a um estrito planejamento, seguem uma lógica relativamente independente, tendo em vista a grande participação dos sócios privados nacionais e estrangeiros, que possuem interesses diversificados e estratégias de mercado.

38. Em relação à capacitação e à burocracia do Estado, deve-se observar que, ao contrário do passado, em que a elite tecnocrática do Estado russo era formada por engenheiros, a atual é formada por advogados, contadores, economistas (GUSTAFSON, 1999), muitos com formação no Ocidente e em geral *pro-business*. Como observa Segrillo nesta obra, a influência de uma linha de modernização mais liberal e menos induzida pelo Estado afirmou-se no governo Medvedev.

A segunda transição teve como elemento essencial a reconstrução do Estado russo das ruínas deixadas por uma década de “tratamento de choque”. Esta foi caracterizada pela destruição das instituições de regulação da economia e da sociedade e pela expansão violenta de processos de acumulação primitiva de capitais centralizados em uma poderosa oligarquia. A recomposição da economia russa nas novas condições criadas a partir do novo milênio permitiu uma grande recuperação do crescimento econômico. Este, por seu turno, ampliou imensamente o desequilíbrio estrutural entre a produtividade do setor exportador – dominado essencialmente pelo petróleo e gás – e o conjunto da economia. Entretanto, o maior controle pelo país das rendas petrolíferas e do sistema financeiro permitiu ampliar – ainda que sem alterar essencialmente o padrão de crescimento – os impulsos do setor exportador para o conjunto da economia. A reconstituição da indústria de armamentos e as iniciativas recentes de política tecnológica foram consideradas na afirmação de um projeto de recuperação do Estado russo ancorado em um padrão de acumulação baseado na expansão e na internacionalização dos mercados internos e na exportação de recursos naturais. A continuidade e a ampliação deste projeto expansivo passa pela reconstrução das relações econômicas e políticas com a CEI³⁹ e pela busca de um novo equilíbrio nas relações com os Estados Unidos.

REFERÊNCIAS

- ADAM, G. A Rússia e os países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) no início do século XXI. *In*: ALVES, A. (Ed.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.
- ALVES, A. Internacionalização de empresas russas. *In*: ALVES, A. (Ed.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.
- BANCO MUNDIAL. **Russian economic report**. Washington, DC, 2006.
- DESAI, M. **A vingança de Marx**. São Paulo: Códex, 2002.
- DIRKS, S.; KEELING, M. **Russia's productivity imperative**. New York: IBM Global Business, Services Executive Report, 2009.
- ELLMAN, M. **Russia's oil and natural gas, bonanza or curse?** New York: Anthem Press, 2006.
- ELLMAN, M.; KONTOROVITCH, V. **The disintegration of the soviet economic system**. Routledge: London; New York, 1992.

39. Esta questão é examinada por Adam (2011).

FUJITA, H. **A Study of Russian high tech industrial policy**. Kyoto: Kyoto University Press, 2009 (Discussion Paper Series, n. 667).

GRIMMETT, R. **Conventional arms transference to developing nations, 2002-2009**. Washington: Congressional Research Service, 2010. Disponível em: <<http://www.crs.govR41403>>.

GUSTAFSON, T. **Capitalism russian style**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

HAYEK, F. **Collective economic planning**: critical studies in the possibilities of socialism. London: Routledge, 1935.

HOBSBAWN, E. **Age of extremes**: the short twentieth century, 1914-1991. London: Michael Joseph, 1994.

IGNATIEV, S. **The macroeconomic situation and monetary policy in Russia**. Buenos Aires, 4 jun. 2007. Discurso do presidente do Banco Central na Conference Monetary Policy under Uncertainty.

KALECKI, M. Os aspectos políticos do pleno emprego. *In*: KALECKI, M. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo: Hucitec, 1997.

KORNAL, J. **The socialist system**: the political economy of communism. New Jersey: Princenton University Press, 1992.

KOROLEV, I. **Global financial crisis**: impact upon Russia. *In*: TRABALHO APRESENTADO NO MULTI-YEAR EXPERT MEETING ON INTERNATIONAL COOPERATION. 4-5 Feb. 2009, Geneva, UNCTAD.

KOTZ, D.; WEIR, F. **Revolution from above**. London: Routledge, 1998.

LALL, S. The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98. **Oxford Development Studies**, Oxford, v. 28, n. 3, 2000.

LEWIN, M. **O século soviético**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

MANSOUROV, A. Y. Russia's a cooperative challenge to the new alliance strategy of the United States of America. **Korean National Defense University Review**, v. 10, n. 1, 2004.

MEDEIROS, C. A. The Post-War American Technological Development as a Military Enterprise. **Contributions to Political Economy**, v. 22, 2003.

_____. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008a.

_____. Financial dependency and growth cycles in Latin American Countries. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 31, n. 1, 2008b.

NOVE, A. Economic reforms in the URSS and Hungary, a study in contrasts. *In*: NOVE, A.; NUTI, D. M. **Socialist economics**. New York: Penguin Books, 1972. Primeira edição de 1970.

ODOM, W. E. **The collapse of the soviet military**. London: Yale University Press, 1998.

OPPENHEIMER, P.; MASLINCHENKO, S. Energy and the Economy: An Introduction. *In*: MICHAEL, E. (Ed.). **Russia's Oil and Natural Gas, Bonanza or Curse?** London: Anthem Press, 2006.

POMERANZ, L. Rússia: mudanças na estratégia de desenvolvimento pós-crise? *In*: ALVES, A. (Ed.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.

POPOV, V. **Russia: economic growth is not enough to counter negative social trends**. Moscow: New Economic School, 2006. Mimeografado.

_____. Russia redux? **New Left Review**, London, n. 44, 2007.

REUVENY, R.; PRAKASH, A. The Afghanistan war and the breakdown of the Soviet Union. **Review of International Studies**, Cambridge University Press, v. 25, 1999.

SAKWA, R. **Putin, Russia's choice**. London, New York: Routledge, 2004.

SCHUTTE, G. Economia de petróleo e gás: a experiência russa. *In*: ALVES, A. (Ed.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.

SCHWEIZER, P. **Victory**: The Reagan Administration's secret strategy that hastened the collapse of the Soviet Union. New York: The Atlantic Monthly Press, 1994.

SIMES, D. K. **After the collapse**: Russia seeks its place as a great power. New York: Simon & Shuster, 1999.

SMITH, A. **Russia and the world economy**: problems of integration. New York: Routledge, 1993.

SPULBER, N. **Russia's economic transitions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

WOODRUFF, D. **Money unmade**. Cornell: Cornell University Press, 1999.

A RÚSSIA E OS PAÍSES DA COMUNIDADE DOS ESTADOS INDEPENDENTES NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Gabriel Pessin Adam*

1 INTRODUÇÃO

O dia 31 de dezembro de 1991 se tornou o marco formal de vários eventos históricos de considerável impacto no sistema internacional. Foi nessa data que o presidente Mikhail Gorbachev anunciou a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). É bem verdade que os acontecimentos dos anos anteriores, como a retirada das tropas russas do Afeganistão em 1988, já apontavam para o esmorecimento do poder soviético e que a Guerra Fria já tinha perdido muito de seu caráter de ameaça sistêmica desde 1987,¹ o que se comprovou com a queda do Muro de Berlin em 1989. Todavia, se de momentos definitivos e incontestes se fala, o fim de 1991 é o ponto definitivo do término do padrão bipolar da ordem internacional moldado pela Guerra Fria. Iniciou-se, então, uma nova fase de transição, na qual apenas uma superpotência remanesce, o que parecia indicar a configuração de uma unipolaridade liderada por um *hegemon*, os Estados Unidos.

Outra decorrência importante do desaparecimento da URSS foi o surgimento de 15 novos Estados.² Neste grupo se encontrava a Federação russa, condutora, de fato e de direito, da superpotência que rivalizara com os Estados Unidos pelo domínio mundial, e, por tal motivo, sua herdeira natural. Por sua vez, os demais países detinham passados distintos. Enquanto alguns possuíam um respeitável histórico de independência em relação a Moscou, caso de Letônia, Estônia e Lituânia, outros nunca antes haviam sido Estados nacionais, por exemplo, os países da Ásia Central. Se a história era diversa, a partir do início da década de 1990 vários desafios eram comuns, pois todos precisavam se

* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutorando em Ciência Política por esta instituição. Membro do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), da UFRGS.

1. Após várias tentativas de acordo por parte de Gorbachev, em dezembro de 1987, soviéticos e norte-americanos assinaram em Washington acordo que eliminava a classe de mísseis de curto e médio alcance, o que afastava a mais grave ameaça que pairava sobre a Europa (DONALDSON; NOGEE, 2005, p. 108), região que era o principal teatro de operações da Guerra Fria.

2. Azerbaijão, Armênia, Belarus, Cazaquistão, Estônia, Federação da Rússia, Geórgia, Letônia, Lituânia, Moldávia, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

sedimentar como entidades autônomas e estabelecer políticas externas, que, em determinados casos, se cruzariam e que, necessariamente, precisariam lidar com a presença da Federação da Rússia.

O presente trabalho almeja verificar, justamente, como a Rússia procurou se relacionar com os Estados que pertencem – ou pertenceram, no caso da Geórgia –³ à Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Para tanto, serão investigados os interesses russos, bem como as condutas dos novos países em relação a Moscou. Desde já, adianta-se que as dinâmicas estatuídas foram influenciadas por diversos fatores, tais como fatos históricos compartilhados, relações econômicas herdadas, elementos culturais, localizações geográficas, existência de recursos naturais, além dos atos e dos objetivos de grandes potências estranhas à região. Cumpre ressaltar que a investigação privilegiará o período mais atual das interações interestatais observadas, precisamente, desde o início do governo russo de Vladimir Putin (2000-2008). O recorte escolhido se deve a duas razões. A primeira, é que o governo citado representa uma mudança na política externa russa, a qual permanece em vigor. A segunda, atina às limitações inerentes a este capítulo.

A organização interna do trabalho obedecerá à seguinte ordem: na seção 2, será feita breve recapitulação da política externa russa no tocante aos países da CEI durante o período de Boris Yeltsin na Presidência da Federação russa. Na seção 3, as linhas gerais (em termos de objetivos, estratégias e táticas) da política externa desenvolvida pelo governo de Vladimir Putin, a qual foi seguida pelo governo de Dmitri Medvedev, ganharão destaque. Na seção 4, o passo posterior será a verificação das relações russas com os países do espaço pós-soviético,⁴ o que será feito a partir de sub-regiões, a saber: fronteira ocidental, Cáucaso do Sul, Ásia Central e Moldávia. Frise-se que nesta última seção será abordada, sempre que relevante, a atuação de grandes potências, que não a Rússia, na região.

2 A POLÍTICA EXTERNA RUSSA DO GOVERNO BORIS YELTSIN E OS PAÍSES DA CEI

Conforme salientado, o cerne do presente trabalho será a política externa russa a partir de 2000 no que toca ao espaço pós-soviético. Todavia, antes de ingressar no seu foco principal, convém fazer uma breve reconstituição da política externa do governo Boris Yeltsin (1991-1999), eis que vários eventos ocorridos nesse período impactaram as escolhas e ações de Moscou no início do século XXI.

3. A Geórgia não ingressou na CEI em um primeiro momento, assim como os países bálticos. Somente em 1993, após precisar ser ajudada pela Rússia para evitar com que a região separatista da Abkházia se tornasse independente, a Geórgia se tornou membro da organização. Em 2008, após o conflito com os russos envolvendo a região separatista da Ossétia do Sul, que resultou no reconhecimento por parte de Moscou da independência não somente da Ossétia, mas também da Abkházia, o governo georgiano decidiu retirar o país da CEI.

4. O conceito de “espaço pós-soviético” utilizado ao longo do texto equivale à região formada pelos países da CEI.

Quando do desmembramento da URSS, Boris Yeltsin gozava de grande prestígio junto à população, o que lhe valeu uma espécie de salvo-conduto fornecido pelo Parlamento⁵ para que pudesse implementar as reformas que levariam a Federação russa à democracia e ao capitalismo. As expectativas eram grandes, pois em meio à euforia dos acontecimentos da época, a população russa, em geral, considerava que o país avançaria ao se separar das demais ex-repúblicas socialistas soviéticas, pois estaria livre da responsabilidade de subsidiar economias atrasadas. A primeira equipe de governo de Yeltsin era majoritariamente composta por jovens políticos ocidentalistas,⁶ os quais defendiam a liberalização econômica em seu patamar mais radical, pois somente assim o país ultrapassaria etapas para alcançar o padrão de vida europeu o mais rápido possível. O plano adotado ainda no começo de 1992 ficou conhecido como Terapia de Choque. Duas de suas primeiras medidas foram a desvalorização do rublo e a liberalização completa dos preços antes tabelados. Em seu conjunto, as reformas postas em curso causaram uma sensível queda na qualidade de vida da população russa.

O fato de o governo Boris Yeltsin optar pela radicalização na área econômica não estava desvinculado dos acontecimentos do nível sistêmico. Diante do desaparecimento do único Estado que poderia representar uma ameaça séria no quesito militar-securitário, Washington não tardou a decretar o surgimento de uma nova ordem global, na qual a paz na sociedade internacional seria atingida, mediante o respeito às normas internacionais e o aprofundamento das conexões comerciais, políticas e culturais entre povos e países. Apesar de a Rússia como um todo sinceramente não se sentir derrotada na Guerra Fria, em um primeiro momento, o governo Boris Yeltsin entendeu que o único caminho viável para a reformulação do país era a aproximação com as grandes potências ocidentais.⁷

5. Vale lembrar que pela Constituição da URSS, ainda em vigor na Rússia naquela época, a maior carga de atribuições executivas recaía sobre o Poder Legislativo e não na figura do presidente.

6. Desde o período czarista é possível identificar uma divisão na política russa entre ocidentalistas, eslavófilos e eurasianistas. Os primeiros pregam que a Rússia é um Estado europeu, razão pela qual deve se aproximar do ocidente e seguir os seus exemplos políticos, econômicos e sociais. Os eurasianistas, por seu turno, entendem que pela sua história e sua posição geográfica, a Rússia é um país eurasiático. Assim, deve estreitar laços com os países do oriente e desconfiar dos Estados ocidentais, tradicionalmente causadores de instabilidade e invasões no território russo. Já os eslavófilos argumentam que sua origem eslava, seu passado camponês e seu catolicismo ortodoxo tornam a Rússia país único no mundo, que deve ser o líder dos demais povos eslavos. Sobre o tema, ver Billington (2005) e Tsygankov (2006).

7. Cumpre aqui aclarar os conceitos de grande potência, superpotência e potência regional que serão utilizados: *i*) superpotências: países que reúnem exército de ponta, enorme poder político e economia que possa dar subsídios aos dois primeiros elementos. Estes atributos materiais, somados a uma capacidade de exercer o poder brando, devem ser consistentes a ponto de possibilitarem a interferência nos assuntos de todo o globo. Além disso, uma superpotência precisa ver a si mesma e ser reconhecida pelos demais como tal; *ii*) grandes potências: não possuem todas as capacidades das superpotências ao mesmo tempo. Elas podem ter um exército forte, mas uma economia fraca, ou uma economia forte e um exército fraco, ou ainda economia, poder político e valores universais paradigmáticos, mas sem um exército robusto. Contudo, ainda que não interfiram em todo o globo, seus interesses não se subsumem aos assuntos de sua região, motivo pelo qual se inserem em dinâmicas de outras regiões do globo. Da mesma forma que uma superpotência, uma grande potência precisa reconhecer em si mesma este *status* e ser assim encarada pelas demais grandes potências, as quais devem incluí-la em seus cálculos estratégicos; e *iii*) potências regionais: têm poder apenas na região em que se localizam. Globalmente, sua influência inexistente, não sendo reconhecidas pelas grandes potências como tendo capacidade de atuar de forma impositiva na arena mundial (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 34).

Assim, na medida em que os Estados Unidos apregoavam o ideário neoliberal como solução para os problemas dos países do Leste Europeu – e também dos latino-americanos, muitos dos quais enfrentando um processo de redemocratização –, nada mais natural que as principais lideranças russas do período o aplicassem em seu país.

Contudo, a busca de laços com os principais países ocidentais não se resumiu à política doméstica russa. Ela teve impacto no âmbito regional. Uma das metas do governo Yeltsin era passar a imagem à comunidade internacional de que a Rússia era uma “potência normal”, o que na época poderia ser traduzido por “abandonar eventuais intenções imperialistas do passado” dirigidas aos Estados vizinhos. Ou seja, Moscou não tentaria reconstruir a URSS. Isto causou certa negligência no trato com países do espaço pós-soviético. Até mesmo em assuntos importantes, como o destino das armas nucleares soviéticas,⁸ Moscou demorou a tomar uma atitude firme para resolver um problema que afetava a segurança da região e do globo, dados os riscos de aumento do comércio ilegal deste tipo de armamento. Somente em 1994, mediante forte apoio financeiro e diplomático de Washington, a Ucrânia concordou em assinar o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, pondo fim à questão das armas nucleares soviéticas (DONALDSON; NOGEE, 2005, p. 186). A própria CEI,⁹ organização multilateral que poderia representar um meio institucional legítimo para a Rússia preservar sua influência política e econômica sobre os novos Estados, não recebeu a devida atenção por parte do Kremlin. Sem a esperada dedicação de seu principal membro, a organização ganhou a pecha de realizar muitos encontros, criar diversos tratados e normas, mas não atingir quase nenhuma resolução concreta e efetiva.¹⁰ Ressalte-se que outros mecanismos de integração foram criados na época, como o Tratado de Segurança Coletiva (TSC) e a Força de Manutenção de Paz da CEI, ambos de 1992, mas estes também não avançaram no começo do governo Yeltsin.

A estratégia do presidente russo não rendeu os frutos esperados nos patamares sistêmico e doméstico. O não recebimento da ajuda financeira dos países ocidentais no volume esperado fez que o governo precisasse reduzir ainda mais a rede de bem-estar social com a qual a população russa estava acostumada,

8. Na época da dissolução da URSS, as armas nucleares da superpotência se encontravam em solo russo, ucraniano, cazaque e bielorusso.

9. Inicialmente, a CEI foi projetada, em 8 de dezembro de 1991, por Rússia, Ucrânia e Belarus para ser a Comunidade dos Estados Eslavos. Contudo, diante dos pedidos de outras repúblicas soviéticas que haviam declarado suas independências para ingressarem na organização, ela aumentou seu quadro e modificou seu nome. Sua fundação ocorreu 17 dias depois, em 25 de dezembro de 1991, com os seguintes signatários: Rússia, Ucrânia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão, Moldávia, Azerbaijão e Armênia. Ficaram de fora os países bálticos (Lituânia, Estônia e Letônia) e a Geórgia.

10. Cumpre destacar que não foram apenas as atitudes russas que acabaram por esvaziar a CEI. Países fundamentais para o seu funcionamento, como a Ucrânia, enxergavam na organização não uma possibilidade de concerto multilateral, mas sim como o instrumento definitivo do fim da URSS e do divórcio em relação aos russos.

o que aumentou sensivelmente a contrariedade interna (MEDVEDEV, 2000, p. 74). No plano externo, a Guerra da Bósnia (1992-1995) já deixava claro que a Rússia não seria tratada por Estados Unidos e União Europeia como uma grande potência, conforme imaginava, mas sim como uma parceira menor. Tais fatores contribuíram para a derrota do governo nas eleições parlamentares de 1993. O resultado negativo no pleito fortaleceu em Yeltsin a ideia de alteração da política externa do país, o que, entre outras coisas, significava a revalorização dos Estados vizinhos. Contudo, não houve troca na chefia do Ministério das Relações Exteriores. A contradição entre o ocidentalismo de Kosyrev e o desejo de mudança de Yeltsin, manifestado no documento Conceito de Política Externa da Federação Russa, aprovado em abril de 1993, o qual previa o abandono da “ocidentalização liberal” e enfatizava os direitos e as responsabilidades da Rússia perante os Estados antes pertencentes à URSS (DONALDSON; NOGEE, 2005, p. 129), levou a que entre 1993 e 1996 a política externa russa não desenvolvesse uma base sólida sobre a qual se definissem os interesses nacionais ou uma estratégia coerente (WALLANDER, 2004, p. 69).

O problema foi parcialmente solucionado em meados de 1996, quando o ex-membro do Komitet Gosudasrtvennoy Bezopasnosti (KGB) (Comitê de Segurança do Estado) e especialista em Oriente Médio, Yevgeny Primakov, substituiu Kosyrev. Primakov entendia que a Rússia deveria relativizar a importância dada às parcerias com as potências ocidentais e buscar alianças com os países emergentes da Ásia, em especial, China, Irã e Índia.¹¹ A reconfiguração das relações com o Ocidente incluía fortes críticas ao alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) para o leste, movimento que visava integrar à organização militar países membros do extinto Pacto de Varsóvia e até mesmo iniciar negociações para o mesmo fim com Estados oriundos da ex-URSS. Além das reclamações públicas, Moscou procurou frear a expansão da organização militar com a criação do Pacto Rússia – Otan, tática que mais tarde se revelou um erro.¹²

Outro ponto a ser destacado na atuação de Primakov como chanceler (1996-1998) foram as primeiras declarações por parte de autoridades russas cujo conteúdo era a defesa de um mundo multipolar. Ainda que a defesa explícita de uma configuração do sistema internacional multipolar por parte da Federação Russa apenas tenha sido documentada oficialmente no Conceito de Política Externa publicado via decreto presidencial em janeiro de 2000 – documento ainda em vigor que veio a substituir o Conceito de Política Externa da Federação Russa

11. A indicação de Yevgeni Primakov, conhecido por suas posições em todo o país, também estava relacionada com o ambiente interno russo, pois a contrariedade do novo chanceler ao ocidentalismo exacerbado de Andrei Kosyrev e os novos rumos que pretendia dar à política externa russa ajudavam a melhorar a imagem de Boris Yeltsin perante os eleitores no pleito presidencial de 1996.

12. Segundo Karaganov (2009), a assinatura deste pacto por uma Rússia enfraquecida foi um erro, pois este documento legitimou politicamente os futuros alargamentos do bloco. Em troca, a Rússia recebeu o inútil Conselho Rússia – Otan e uma série de promessas vazias e descumpridas.

de 1993 antes referido –, e desde então tenha se tornado a estratégia da política externa russa, como adiante se verá, já no período de Primakov à frente do Ministério das Relações Exteriores a Rússia passou a manifestar mais fortemente algum incômodo com a hegemonia almejada pelos Estados Unidos. No pertinente ao espaço pós-soviético, a Rússia deveria retomar sua posição de proeminência regional, mas sem que isto significasse a ressurreição do imperialismo russo. A Rússia deveria agir com o intuito de integrar a região e evitar que ela se tornasse uma zona de instabilidade permanente, projeto que foi traduzido em atos concretos na pacificação dos conflitos na Moldávia e no Tajiquistão (ZHEBIT, 2009, p. 98).

Os planos de Primakov, que pressupunham o deslocamento das potências ocidentais do centro da política externa russa para um plano de menos destaque, desagradaram parte das novas elites políticas (membros da chamada “família Yeltsin”) e econômicas (oligarcas) da Rússia. O último grupo, em especial, havia garantido a reeleição de Boris Yeltsin em 1996, fato que lhes dava poder junto ao Kremlin. Além dos obstáculos internos, o chanceler russo precisava enfrentar a penetração de grandes potências (União Europeia e, sobretudo, Estados Unidos) na região formada pelos países da CEI. A fragilidade russa na década de 1990, somada ao desejo de muitos dos países da região de sedimentarem sua autonomia perante Moscou, facilitou a tarefa norte-americana e europeia de angariar prestígio junto aos novos Estados. Uma visão interessante acerca dos objetivos norte-americanos na região foi manifestada pelo consultor político do governo Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski.

Em seu livro *The Grand Chessboard* (1997), Brzezinski argumentou que o controle sobre a Eurásia continuava a ser geopoliticamente fundamental para os Estados Unidos, pois a grande extensão de terras que, segundo o autor, vai de Lisboa até Vladivostok (Rússia), concentraria: 75% da população mundial; a maior parte das riquezas (naturais e em forma de empreendimentos) do planeta; três quartos das reservas provadas de recursos energéticos; além das seis maiores economias, depois da norte-americana;¹³ e dos seis maiores exércitos do mundo, também depois do norte-americano (BRZEZINSKI, 1997, p. 31). A região formada pelo espaço pós-soviético entra no cálculo norte-americano principalmente pelo fato de ser o elo que une geográfica e comercialmente a Europa, o Leste Asiático e o Oriente Médio. Em outras palavras: está no centro da Eurásia. A penetração norte-americana na região e o consequente aumento de sua influência local, além de serem essenciais ao projeto hegemônico de Washington, gerariam um ganho adicional: a contenção da Rússia, considerada uma *major geostrategic player*,¹⁴ apesar das dificuldades enfrentadas na época. Tal objetivo exigiria esforço

13. Cabe lembrar que o livro foi escrito em 1997, logo alguns dados econômicos podem estar um tanto defasados.

14. *Geostrategic players* são Estados que possuem capacidade e vontade de exercer poder ou influência além de suas fronteiras ou de alterar – em grau que afeta os interesses da América – a ordem geopolítica vigente (BRZEZINSKI, 1997, p. 40).

no sentido de afastar Ucrânia, Azerbaijão e os Estados da Ásia Central da órbita russa, pois a capacidade da Rússia de projetar poder sobre estes países é que definiria o que ela poderia ou não se tornar no futuro (BRZEZINSKI, 1997, p. 47). Quanto aos interesses europeus, estes serão analisados em momento posterior.

No fim da década de 1990, a situação russa, que já era um tanto complicada nos níveis sistêmico e regional, piorou em função de determinados eventos ocorridos naquele período. No âmbito externo, eclodiu a Guerra do Kosovo, na qual mais uma vez a Otan afirmou sua condição de principal garante da segurança europeia, ao passo que a Rússia teve um papel secundário no conflito.¹⁵ No plano interno, a crise financeira de 1998 e o ressurgimento do conflito na Chechênia aumentaram a instabilidade política do país, resultando na troca constante de primeiros-ministros e na perda do poder de fato de Yeltsin, cujo estado de saúde era lastimável. Cumpre aqui destacar que não obstante os efeitos deletérios da crise de 1988, as políticas de Primakov, então primeiro-ministro, de fomento ao capital produtivo, em detrimento ao especulativo, bem como a desvalorização do rublo, ajudaram a pavimentar o caminho para o crescimento econômico verificado nos anos seguintes.

3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO VLADIMIR PUTIN – OBJETIVOS, ESTRATÉGIA E TÁTICAS¹⁶

Vladimir Putin foi eleito o segundo presidente da história russa em março de 2000, sendo que já ocupava o cargo de forma interina desde a renúncia de Boris Yeltsin, em 31 de dezembro de 1999.¹⁷ Relativamente desconhecido na cena internacional, Putin havia sido membro do KGB, depois do Serviço Federal de Segurança (Federal'naya Sluzhba Bezopasnosti – FSB), antes de trabalhar na administração da segunda maior cidade do país, São Petersburgo. Suas origens na máquina estatal se fizeram presentes tanto na formação de seu primeiro

15. A Rússia imaginava que receberia um papel de destaque na resolução dos conflitos nos Balcãs, em função de fatores, tais como: seu passado de *major player* nos assuntos europeus, a detenção do segundo maior arsenal nuclear do mundo, sua nova condição de "amiga" das grandes potências ocidentais, além de sua parceria histórica com a Sérvia, originada no fato de que russos e sérvios são de origem eslava e professam o catolicismo ortodoxo. Contudo, a análise feita por Moscou se mostrou equivocada. A diplomacia russa não conseguiu nem conter os arroubos de seu aliado Slobodan Milosevic contras os bósnios e, depois, os kosovares, nem obteve sucesso em evitar os bombardeios da Otan na Sérvia. A Rússia, então, se viu na humilhante posição de ser ignorada pelos dois lados do conflito, com os quais acreditava possuir laços de amizade (NOGEE; DONALDSON, 2005, p. 249).

16. Ressalte-se, desde logo, que, até o presente momento, a conduta do governo de Dmitri Medvedev (2008-?) neste campo específico reflete as linhas de ação desenvolvidas pelo seu antecessor. Em função disto, não será apresentada uma doutrina de política externa de Medvedev, sendo esta tratada como uma continuação natural da estratégia traçada por Putin e seu grupo. Logo, alguns eventos ocorridos após março de 2008, mês da troca de presidentes, serão analisados sem que seja apresentada solução de continuidade no padrão de ação do Kremlin perante o espaço pós-soviético e o sistema internacional.

17. A renúncia de Boris Yeltsin foi fruto de um acordo realizado com Vladimir Putin. A Constituição russa de 1993 estabelecia que diante da renúncia do presidente, o primeiro-ministro assumiria as funções executivas pelo período máximo de três meses. Como as eleições estavam marcadas para 8 de março de 2000, até essa data Putin poderia utilizar a máquina estatal com o objetivo de sedimentar sua candidatura e torná-la vitoriosa. Em contrapartida, o novo presidente deveria arquivar as investigações de corrupção em curso contra Yeltsin e alguns de seus assessores políticos, entre eles sua filha Tatiana.

gabinete, composto por uma mescla de funcionários oriundos dos serviços de segurança russo e políticos de conotação liberal, provenientes de São Petersburgo, quanto nas metas e na condução de sua administração.¹⁸

Logo no início do governo Vladimir Putin dois objetivos primordiais, intrinsecamente relacionados, foram traçados. Na política doméstica, o sistema de verticalização de poder¹⁹ deveria ser retomado, a fim de evitar a dispersão de forças vislumbrada no governo Boris Yeltsin, considerada um dos principais fatos geradores da preocupante situação russa na virada do século. Tendo em vista os objetivos do presente trabalho, os atos de centralização do poder político empregados na Rússia não serão abordados em detalhe, havendo de ser salientado, contudo, que o sucesso desta empreitada do governo Vladimir Putin facilitou a condução da política externa almejada, pois esta não foi mais influenciada por diversos grupos com interesses distintos, como ocorria nos anos 1990. Ao longo dos mandatos de Putin – e também no incipiente mandato de Medvedev –, cada vez mais o grupo no governo conseguiu planejar e executar a política externa do país sem precisar atender a interesses das oligarquias formadas durante os anos de governo de Boris Yeltsin. A participação de grupos privados nos assuntos de governo ocorreu quando suas metas coincidiam com os do Kremlin, ou mediante aprovação deste.

E qual era o objetivo máximo da política externa russa do governo Vladimir Putin? Retomar a condição da Rússia de grande potência no sistema internacional. A história russa demonstrava que a década de 1990 foi um período de exceção, anos nos quais as crises políticas, econômicas, identitárias e sociais fizeram o Estado russo esmorecer, mas não o derrubaram. A Rússia deveria, então, reconquistar o seu *status* de potência fundamental e indispensável no jogo político internacional, pois este seria o lugar que historicamente lhe competiria. Vale destacar que a visão de Putin e seu grupo possui consonância plena com um sentimento russo que perpassa não somente sua elite, mas toda a sociedade, o qual é resumido na expressão *derzhavnost*. Ainda que o termo não tenha tradução imediata, ele pode ser compreendido como a sensação de que a Rússia é, por natureza, uma grande potência, percepção que está ligada a uma preocupação ostensiva quanto a esta condição (LEGVOLD, 2007, p. 92).²⁰

18. Acerca da relação entre o passado de Putin como funcionário estatal em vários níveis, seus ideais e os reflexos de tudo isto na sua forma de governar, ver Sakwa (2008).

19. O sistema de verticalização do poder, recorrente na história do país desde o tempo dos czares, tradicionalmente ressurgiu após períodos de crise interna, como os de 1917 e 1991. Como seu nome indica, o conceito pressupõe uma cadeia hierárquica de poder cuja liderança é ocupada por um mandatário de forte presença institucional e pessoal. Na Rússia atual, o posto seria ocupado pelo presidente, de acordo com a Constituição Federal de 1993.

20. Uma prova da extensão deste sentimento entre a sociedade russa pôde ser vislumbrada durante o período Yeltsin, pois mesmo diante das severas dificuldades enfrentadas pelo país na década de 1990 e de seu evidente rebaixamento no jogo de forças na arena internacional, o governo era muito criticado por ser muito subserviente aos interesses do Ocidente, atitude que não honraria as tradições russas.

Outro sentimento arraigado nas lideranças russas é o de que uma grande potência precisa possuir sua zona de influência, em que seus interesses prevaleçam.²¹ Isto se relaciona não somente com projeção e maximização de poder, mas também com a segurança estatal. Devido ao seu passado de guerras e invasões provenientes de praticamente todos os pontos cardeais, sedimentou-se na Rússia a necessidade de contar com uma esfera de proteção que ultrapasse as suas fronteiras, a fim de manter a segurança do país e, especialmente, do seu núcleo, Moscou. No período soviético, por exemplo, as demais repúblicas socialistas soviéticas cumpriam esta função, pois mesmo que fizessem parte de único Estado, a principal república, sem dúvida, era a russa. O tema ganha em complexidade quando é lembrado que a questão das fronteiras e do espaço geográfico é inseparavelmente ligada ao problema da identidade russa (TRENIN, 2001, p. 26). Ou seja, quanto mais extenso for o espaço sob o domínio ou a influência de Moscou, maior será a estabilidade social russa, devido à sensação de que o país está cumprindo com o seu destino de grande potência.

Segundo a visão do Kremlin, o espaço pós-soviético é a zona de influência natural da Rússia, sendo-lhe, por tal motivo, essencial. Todavia, a atual conformação das relações interestatais não permite que a Rússia procure reanexar as ex-repúblicas em único Estado. Aliás, nem este é o desejo russo, seja porque isto lhe seria custoso econômica e politicamente,²² ao ponto de ser irrealizável, seja porque tais atos não coadunariam com a linha de política externa adotada pelo governo Vladimir Putin. Deste modo, o fortalecimento da posição nuclear russa junto aos países da CEI deveria se encaixar, o máximo possível, na linha de política externa adotada por Moscou desde 2000, formulada com base não somente na compreensão das potencialidades e das fragilidades russas, mas também na leitura da realidade internacional. Em função dos objetivos a serem concretizados, pode-se considerar que tal linha de política externa vem sendo guiada por uma estratégia básica e duas táticas que se sobressaíram diante das demais.²³ A estratégia é a defesa da multipolaridade no sistema internacional. As principais táticas postas em curso foram o pragmatismo e a “economização” da política externa russa. Vale dedicar algumas linhas à explicação destes conceitos.

21. Nisto a Rússia não se difere muito de outras grandes potências. Os Estados Unidos, por exemplo, desde o lançamento da Doutrina Monroe, consideram todo o continente americano como sua órbita de influência. Até mesmo a União Europeia pode ser vista sob olhos geopolíticos, que revelariam que seu núcleo duro (Alemanha, França e Itália) conseguiu institucionalizar, sob o argumento da igualdade e do bem-estar de todos, uma área composta por países europeus menores e/ou menos relevantes política e economicamente – com a honrosa exceção da Inglaterra –, em que seus interesses são, na maioria das vezes, protegidos.

22. Ao longo de boa parte dos anos 1990 e no começo dos anos 2000, Belarus recorrentemente manifestou o desejo de se unir com a Rússia em única federação. Contudo, Moscou seguidamente rechaçou as intenções bielo-russas. Outro exemplo ocorreu com o Tajiquistão. Quando as tropas russas puseram fim à guerra civil no país, em 1995, em nenhum momento o governo russo falou em anexar o país centro-asiático.

23. Sakwa (2008) denomina a política externa russa de Putin de novo realismo. O autor identifica sete características básicas neste novo realismo, a saber: “economização”, europeianismo, securitização, autonomia, bilateralismo, meta de ser uma grande potência e normalização das relações com o Ocidente e com o mundo.

A elite política russa considera possível a retomada da condição natural de grande potência. Ao mesmo tempo, reconhece a superioridade norte-americana nas áreas econômica, política e militar, apesar da equiparação da capacidade destrutiva do arsenal nuclear de ambos. Todavia, segundo o entendimento do Kremlin, os Estados Unidos também possuem limitações que os impedem de estabelecer a hegemonia mundial almejada.²⁴ Diante de tais fatos, o melhor cenário possível para a configuração futura do sistema internacional após o atual estágio de transição²⁵ é o de uma multipolaridade, na qual a Rússia seria um dos polos de poder. Cabe aqui lembrar que a defesa da multipolaridade é compartilhada pelos principais países em ascensão no sistema internacional, como Brasil, Rússia, Índia e China. Devido ao crescimento destes Estados nos últimos anos, um artigo da Goldman Sachs apontou-os como BRIC, sigla formada pelas iniciais de seus nomes.²⁶ De um simples conceito, o “BRIC” evoluiu para a prática, consubstanciada em encontros presidenciais realizados com relativa frequência. É verdade que tais eventos ainda não resultaram em uma organização multilateral, porém não se pode negar que sua ocorrência serviu para fortalecer a imagem de Brasil, Rússia, Índia e China como possíveis grandes potências de um ordenamento sistêmico multipolar.

No que tange ao pragmatismo, logo no início de seu governo, Vladimir Putin anunciou que, a princípio, a Rússia negociaria com qualquer Estado do globo, caso isto lhe trouxesse benefícios. Em outras palavras, o país seria pragmático nas interações com seus pares, não realizando prejulgamentos ideológicos, como ocorria durante a Guerra Fria.²⁷ Essa prática, por um lado, reafirmava o processo de integração russa com os países e as instituições internacionais, mas, por outro, indicava autonomia por parte da Rússia, pois o país agiria estritamente de acordo com seus interesses, sem seguir os conselhos e as restrições porventura suscitadas pelas grandes potências ocidentais. Aqui vale lembrar a política externa do período Yeltsin, uma vez que o pragmatismo do governo Vladimir Putin pode ser considerado um amálgama do ocidentalismo dos anos Kosyrev com a tentativa de adoção de traços eurasianistas, liderada por Primakov. A Rússia continuaria sendo uma parceira confiável do Ocidente, desde que isto fosse positivo para si, e que o país recebesse um tratamento de igualdade e respeito. Porém, ao mesmo tempo, Moscou não fecharia os olhos ao impressionante crescimento chinês e aos papéis estratégicos de Índia, Irã e Japão, e muito menos ao deslocamento sutil, mas per-

24. Sobre as limitações dos Estados Unidos, ver Todd (2003) e Wallerstein (2004). Uma visão contrária está em Fiori (2004).

25. Arrighi (2003) e Wallerstein (2004) sustentam que o pós-Guerra Fria é mais um período de transição na história do sistema internacional, como o período entre 1914 e 1945.

26. Ver O’Neill (2001).

27. Bordachev (2009, p. 17) alega que tal pragmatismo é fruto do fim da ideologização da política externa russa, que não buscaria mais exportar o seu modelo de sociedade para os demais Estados.

sistente, do centro decisório do sistema internacional para o Oriente (AMINEH; HOUWELLING, 2005, p. 82). Esse posicionamento, além de ser benéfico para o país, vai ao encontro da defesa da multipolaridade antes referida. Acerca do pragmatismo do governo Putin, vale citar a análise de Zhebit (2009, p. 101):

O novo pragmatismo russo aumentou a flexibilidade diplomática e a adaptabilidade política às exigências pós-modernas das relações internacionais. Parecendo táticas, as alterações na política externa russa tocaram, no entanto, na estrutura das relações, construídas durante a década anterior, transformando, deste modo, o pragmatismo num instrumento prático de uma rápida e eficiente reinserção internacional. O governo da Rússia saiu do patamar da discussão da exclusividade de tal ou tal orientação de política externa, preferindo que as necessidades do momento definissem a opção atual.

O pragmatismo levou o governo Vladimir Putin a valorizar, com intensidade semelhante, as relações bilaterais e as multilaterais. Isto ficou claro nos contatos com a União Europeia. Em determinados assuntos, como as negociações relativas ao comércio de gás natural, Moscou preferiu tratar com os países-membros da União Europeia e não com o bloco regional como um ente único. Por vezes, até mesmo simpatias pessoais do presidente russo com outros chefes de Estado foram importantes na formação da política externa russa, como ocorreu, por exemplo, nos contatos com os primeiros-ministros da Alemanha, Gerhard Schröder,²⁸ e da Itália, Silvio Berlusconi. Em outras situações, a Rússia negociou diretamente com o bloco como um todo, como a negociação dos vistos de entrada para russos no espaço comunitário. Quanto ao espaço pós-soviético, no início do governo Putin, o bilateralismo parecia a opção mais promissora para a reafirmação da região como zona de influência russa. Em primeiro lugar, porque a CEI se mostrava um organismo que não havia avançado institucionalmente e não era uma organização por intermédio da qual Moscou conseguisse valer suas posições no espaço pós-soviético, logo, não servia aos intentos russos. Em segundo lugar, os Estados da região se movimentavam em direção a organizações que visavam contrabalançar o poder russo, como a GUUAM,²⁹ ou abandonavam aquelas em que havia alguma ascendência russa, como ocorreu com o TSC da CEI, em 1999.³⁰ Todavia, houve exceções a esse bilateralismo, posto que em algumas situações Moscou preferiu fortalecer organismos e arranjos multilaterais. O próprio Tratado de Segurança Coletiva da CEI e a criação de uma união aduaneira com alguns países do espaço

28. Vale lembrar que durante muitos anos Putin trabalhou como oficial do KGB na Alemanha Oriental, o que resultou em uma familiaridade muito grande com a Alemanha. Após deixar o posto de primeiro-ministro alemão, Schroder foi convidado por Putin para ser o principal diretor executivo do projeto de gasoduto Nord Stream.

29. Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia fundaram a Guam em 1997, que virou GUUAM dois anos depois, com o ingresso do Uzbequistão. O principal objetivo desta era combater o poderio russo no complexo regional de segurança pós-soviético, o que ficava claro nos objetivos declarados da organização, como o de criar um corredor comercial que ligaria a Ásia, o Cáucaso do Sul e a Europa, e o de aprofundar as relações com a Otan.

30. Nesse ano, Azerbaijão, Geórgia e Uzbequistão não renovaram sua permanência no TSC, permanecendo neste apenas seis países: Belarus, Rússia, Armênia, Cazaquistão, Tadjiquistão e Quirguistão.

pós-soviético são exemplos disso.³¹ Outras importantes movimentações por parte de Moscou em direção ao multilateralismo foram a criação da Operação para Cooperação de Xangai (OCX)³² e a manutenção de seus esforços para ingressar na Organização Mundial do Comércio (OMC). A fim de explicar esta aparente contrariedade, Sakwa (2008, p. 277) sustenta que a perspectiva de Moscou continua sendo a de Estados soberanos, mas ela é temperada por um multilateralismo quando esta visão atende a determinados interesses russos.

Alguns anos antes de se tornar primeiro-ministro e depois presidente, Putin defendera a importância dos hidrocarbonetos para o futuro russo em sua tese de doutorado, aprovada em 1997. Neste trabalho acadêmico, Putin (2006, p. 54) igualmente sinalizou que os recursos naturais russos também seriam relevantes para que o país restaurasse o seu poder em bases qualitativamente novas. A observação dos dados referentes ao gás natural e ao petróleo russos permite compreender o porquê da confiança do governo Vladimir Putin em tais recursos como instrumentos da reação da Federação russa.

TABELA 1
O petróleo e o gás natural russos – 2009
(Em % do total mundial)

Produto	Reservas comprovadas	Produção	Consumo
Petróleo	74,4 bilhões de barris (5,6%)	10.032 mil barris/dia (12,9%)	2.695 mil barris/dia (3,2%)
Gás natural	44,38 tm ³⁽¹⁾ (23,7%)	527,5 bm ³⁽²⁾ (17,6%)	389,7 bm ³ (13,2%)

Fonte: BP (2010).

Notas: ¹ Trilhões de metros cúbicos.

² Bilhões de metros cúbicos.

Quando Putin assumiu a Presidência, os preços internacionais do petróleo já indicavam uma tendência de alta que se confirmaria nos anos seguintes. Portanto, a situação no mercado internacional concedia sustentação para o projeto de utilizar a comercialização dos vastos recursos energéticos russos como meio de ingresso do capital e dos investimentos necessários para modernização da economia do país. O privilégio dado aos meios econômicos como forma de angariar poder e prestígio no cenário internacional representou uma novidade na política externa russa, tradicionalmente balizada pela valorização da capacidade militar e do uso

31. Em julho de 2010, Rússia, Belarus e Cazaquistão ratificaram o Código Aduaneiro vigente entre os três países. O objetivo de Moscou, Astana e Minsk é implantar a União Aduaneira trilateral até 1º de julho de 2011, quando deverão eliminar por completo as fronteiras aduaneiras entre si.

32. Organização formada em 2001 por Rússia, China, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Tadjiquistão. Sua origem é o grupo Os cinco de Xangai, fundado em 1996 pelos mesmos países, à exceção do Uzbequistão.

da força – ou ameaça de – na busca de suas metas.³³ Contudo, esta modificação de meios não significou uma mudança de fins, pois os cálculos geopolíticos russos continuaram presentes no pensamento do Kremlin. O controle de uma zona de influência, a competição por espaços e recursos localizados em territórios de outros Estados, as políticas de aproximação e afastamento de uma ou de outra de acordo com as circunstâncias são exemplos da permanência das considerações geopolíticas na condução da política externa da Rússia. Diante disso, a tática empregada pelo governo Putin tendo em vista os seus objetivos se aproximaria de algo como uma geoeconomia-política.³⁴

Ainda sobre a utilização dos recursos energéticos como base do crescimento russo, nos âmbitos interno e externo, é imperioso ressaltar que ela não significou desconsideração do elemento militar. Desde o começo de seu governo, Vladimir Putin tomou várias medidas relacionadas às Forças Armadas a fim de reconstruir a excelência do Exército, da Marinha e da Aeronáutica da Rússia, bem como tentar diminuir o considerável atraso tecnológico dos armamentos russos perante o arsenal norte-americano.³⁵

4 AS RELAÇÕES RUSSAS COM OS PAÍSES DO ESPAÇO PÓS-SOVIÉTICO DESDE 2000

Os traços gerais da política externa russa podem ser visualizados quando o foco de estudo são as relações russas com os países do espaço pós-soviético. Além disso, a compreensão do governo russo acerca do cenário internacional e da dinâmica de seu desenvolvimento igualmente balizou sua atuação no espaço pós-soviético.

A evolução das relações da Rússia com os Estados Unidos é um bom exemplo da influência dos cálculos sistêmicos russos nos assuntos regionais. Após algumas escaramuças com os Estados Unidos entre 2000 e 2001,³⁶ os ataques de 11 de

33. Cumpre destacar que os recursos advindos da comercialização dos hidrocarbonetos igualmente serviriam ao projeto do governo Vladimir Putin de desenvolvimento nacional. Segundo este projeto, o capital obtido pela venda de gás e petróleo no mercado mundial seria empregado na reformulação da economia russa, a fim de que ela se modernizasse, incorporasse setores de tecnologia avançada e, assim, se tornasse menos dependente da comercialização de recursos energéticos para seu crescimento e sua estabilidade. Além disso, o governo poderia aumentar a amplitude dos serviços de bem-estar social – uma das primeiras medidas do governo foi majorar as aposentadorias e as pensões recebidas pela população.

34. Vários analistas da política externa russa apontam para a existência de uma junção de meios econômicos com interesses geopolíticos no governo Vladimir Putin, entre eles Lo (2003), Klare (2009), Goldman (2008), Wallander (2004), Legvold (2007) e Tsygankov (2010). Uma respeitável posição contrária é a de Sakwa (2008), o qual alega que o uso da comercialização de energia tem a ver com questões puramente econômicas.

35. O grupo de Putin – e a maioria dos russos – vê na revitalização militar um ponto central para que a Rússia seja um Estado forte e respeitado, o que torna as reformas das Forças Armadas importantes tanto na prática quanto no patamar simbólico (RIASANOVSKY; STEINBERG, 2005, p. 633).

36. Antes de 11 de setembro de 2001, dois acontecimentos abalaram as já estremecidas relações russo-norte-americanas. O primeiro deles foi a revelação, com grande estardalhaço, da prisão do agente do Federal Bureau of Investigation (FBI) Robert Hansen, que durante longo tempo aproveitou-se de sua posição para atuar como espião para soviéticos e, depois, russos (TSYGANKOV, 2007, p. 200). O outro foi a prisão de Pavel Borodin, o qual era o chefe do Departamento Presidencial de Gerenciamento de Propriedades durante o governo de Boris Yeltsin. O fato ocorreu em janeiro de 2001, quando Borodin foi aos Estados Unidos para a cerimônia de posse de George W. Bush.

setembro levaram Moscou a mais uma vez tentar estreitar os laços com Washington. Na visão do Kremlin, isto lhe era benéfico em todos os aspectos, desde o doméstico (poderia estabelecer ligação entre os separatistas chechenos com os terroristas islâmicos), passando pelo sub-regional (controle do tráfico de drogas e do fundamentalismo islâmico na Ásia Central), até o global (reforçar sua integração como partícipe da resolução de um assunto de contornos mundiais). Todavia, a partir de 2003, com a invasão do Iraque pelos norte-americanos e o aumento da atitude belicosa e militarista do governo George W. Bush, Moscou modificou sua atitude. A cizânia na aliança euro-atlântica, observada a partir das críticas de Berlin e Paris aos atos unilaterais de Washington e Londres, fortaleceu a ideia russa de que a hegemonia norte-americana não seria desejável (e nem realizável pelos Estados Unidos) e que o mundo caminharia para uma ordem multipolar. Isto coincidiu com o aumento da autoconfiança russa em função dos primeiros resultados positivos da economização da política externa, que permitiam ao país ter a sua voz ouvida com mais força na arena global e, particularmente, beneficiavam Moscou em sua relação direta com a União Europeia. Tais fatos possibilitaram uma maior assertividade na condução da política externa russa. No âmbito específico do espaço pós-soviético, sua posição de proeminência histórica passou a ser defendida de modo mais contundente, o que implicava a tentativa de afastar, ou ao menos minorar, a penetração na região daquelas grandes potências, cuja influência era considerada mais perniciososa do que positiva aos interesses russos.

Cabe lembrar que em relação aos países da CEI não são somente as questões e as metas globais que pautam a conduta russa, eis que temas regionais específicos igualmente exigem da Federação russa a adoção de medidas de política externa correspondentes. Entre elas, pode-se citar o destino dos russos residentes nos demais países da ex-URSS; o fundamentalismo islâmico; a disputa pelos recursos energéticos da região; o tráfico de drogas internacional; e os chamados “conflitos congelados” (*frozen conflicts*).³⁷ Tanto os assuntos puramente regionais como aqueles relacionados com o nível sistêmico serão abordados a partir de uma repartição geográfica do espaço em estudo em sub-regiões. Acredita-se que desta forma eles podem ser mais bem estudados, pois muitas vezes questões de extrema relevância em uma sub-região não participam do rol de prioridades russas em outra. Última ressalva: as relações russo-moldávias serão tratadas em separado, uma vez que a Moldávia configura um caso bastante particular.³⁸

37. Os conflitos que passaram a ter a alcunha de “congelados” são aqueles que emergiram na região dos países da CEI após a dissolução da URSS. Eles geralmente possuem como causa questões étnicas e permanecem sem solução definitiva desde o início da década de 1990, razão pela qual são denominados “congelados”.

38. Buzan e Weaver (2003) agrupam a Moldávia na porção ocidental do espaço pós-soviético. Em função das particularidades que unem ucranianos e bielorrussos aos russos e de vicissitudes que separam os moldávios dos demais, preferimos adotar o posicionamento de Donaldson e Noguee (2005), que consideram a Moldávia um caso à parte, apesar de se manter integrada no espaço pós-soviético.

4.1 Fronteira ocidental: Ucrânia e Belarus

MAPA 1

Ucrânia e Belarus



Fonte: Usaid Regional Mission to Ukraine, Moldova, Belarus (2008).

Ucrânia e Belarus são dois casos especialíssimos para a Rússia. Os três países são os únicos eslavos do espaço pós-soviético, sendo que a origem dos antigos russos, povo do qual descenderam russos, russos brancos (bielo-russos) e pequenos russos (ucranianos), remonta à Rus Kievana, primeira organização semelhante ao que hoje se considera um Estado e que atualmente corresponde à capital ucraniana, Kiev.³⁹ Além dos laços econômicos que unem a Rússia a todos os países da CEI, oriundos do fato de que a economia da URSS era um todo integrado, comandado por Moscou, no qual cada república cumpria uma função específica de acordo com suas potencialidades, Kiev e Minsk detêm importância destacada em função dos aspectos culturais-identi-

39. A questão envolvendo a origem de Rússia e Ucrânia e a condição histórica da Rus Kievana é muito debatida entre historiadores russos e ucranianos. Após o fim da URSS, historiadores ucranianos contestam a historiografia soviética e utilizam sua visão da Rus Kievana para reafirmar a condição de povo distinto do russo desde suas origens, o que justificaria sua independência atual. Kuzio (2001, 2006) é um dos principais defensores do ponto de vista ucraniano.

tários, já brevemente referidos, e por causa de sua posição geográfica, pois constituem a “janela russa” para o Ocidente. Tal condição os qualifica como principal escoadouro dos recursos energéticos russos para o lucrativo mercado europeu. Em que pesem os pontos em comum, cabe analisar as vicissitudes de cada um deles em separado.

Entre os novos países surgidos com o fim da URSS, a Ucrânia era um dos que mais desejava a independência. Os ucranianos imaginaram que bastava se livrarem do domínio russo para que o seu país rapidamente florescesse e atingisse padrão semelhante ao da Europa Ocidental. Todavia, não calcularam com precisão o peso de vários fatores que os manteriam ligados à Rússia, entre eles, a relevância que detinham para esta.

A Ucrânia (603.550 m² de área e 45,70 milhões de habitantes) é peça-chave à realização dos objetivos do Kremlin de manutenção da liderança russa na região e de maximização de poder global. Brzezinski sustenta que sem a Ucrânia, a Rússia não pode retomar o seu império eurasiático. Uma Kiev independente e fora da órbita significaria para Moscou a perda das riquezas naturais e das potencialidades econômicas ucranianas, além de impedir a reconstituição de uma união dos povos eslavos e prejudicar a posição russa no mar Negro (BRZEZINSKI, 1997, p. 92). Outro aspecto de extrema relevância para Moscou é o fato de que por volta de 73% do gás natural exportado pela Rússia para os consumidores europeus ainda passam por gasodutos existentes em solo ucraniano (MALYGINA, 2010, p. 10).⁴⁰ Na medida em que a maior parte do lucro obtido pela Rússia com a venda de seus recursos energéticos advém da exportação para a Europa,⁴¹ não é difícil imaginar que a Ucrânia está inserida, com destaque, na estratégia de economização da política externa russa. Tal fato pôde ser constatado nas crises do gás, ocorridas em 2006 e 2009,⁴² ocasiões nas quais, em suma, o desacerto acerca do preço a ser pago pelo produto por parte da Ucrânia levou a Rússia a cortar o fornecimento de gás para os ucranianos, que, por sua vez, retiveram para si parte do produto que deveria ser entregue aos outros países europeus. A interrupção no recebimento de gás natural em pleno inverno gerou desconfiças na Europa Ocidental quanto à confiabilidade da Rússia como fornecedora de energia.

40. A Rússia tem procurado diminuir a dependência da Ucrânia como país-corredor de seus recursos energéticos para o mercado europeu, atuando em duas frentes. A primeira é a compra, por parte das empresas estatais russas, de ações das empresas ucranianas de transporte e produção de energia. A segunda, mais promissora, ainda que bem mais custosa, é a construção de gasodutos e oleodutos que levem os recursos energéticos russos para a Europa sem passar pelo solo ucraniano. Os maiores exemplos desta política são três gasodutos: *i*) Yamal-Europa, que sairia da região russa de Yamal e passaria por Belarus e Polónia para então chegar na Alemanha; *ii*) Blue Stream (1.273 km de comprimento), que ligaria a cidade russa de Izobilnoye até Ancara, via mar Negro; e *iii*) Nord Stream (1.200 km), uma parceria entre a Gazprom, as empresas alemãs E. On e Basf e a holandesa Gasunie. Este gasoduto evita países-corredores, pois sai da cidade russa de Vyborg, atravessa o mar Báltico e chega à cidade alemã de Greifswald.

41. Segundo dados fornecidos pela Gazprom (2008), os resultados financeiros da empresa apontam que em 2008 foram vendidos 292,2 m³ de gás natural no mercado doméstico, o que rendeu a quantia de RUB 479 bilhões. Já para a “Europa e outros países” (classificação dada pela Gazprom, a qual exclui os países da CEI), foram vendidos 184,4 m³, pelos quais a Gazprom recebeu RUB 1.431 bilhões.

42. Um estudo detalhado quanto às crises do gás russo-ucranianas é encontrado em Stern (2006).

Os elementos que tornam Kiev geopolítica e economicamente importante para Moscou permitem compreender com mais precisão porque os movimentos norte-americanos e europeus em direção à Ucrânia são tão temidos pelos russos. As grandes potências ocidentais têm procurado tirar proveito do fato de que desde a independência, russos e ucranianos têm mantido relações que alternam momentos de amizade e de desencontros para cooptar Kiev e assim se imiscuírem no espaço pós-soviético. Uma vez concretizada essa situação, ela representaria uma grande derrota para Moscou. A Revolução Laranja de 2004⁴³ foi um dos momentos capitais para a percepção russa de que a presença norte-americana e europeia em sua zona de influência era parte de um projeto de cercamento dirigido contra si. Na época, a atitude do Kremlin foi conciliatória, com Putin reconhecendo a eleição de Yushchenko e procurando trabalhar com a nova liderança ucraniana. O mesmo não ocorreu quando a Ucrânia formalmente requereu ingresso na Otan. A resposta de Putin foi o célebre discurso de Munique, no qual palavras fortes foram proferidas. Vale transcrever um trecho do pronunciamento:

Eu acho que é óbvio que a expansão da OTAN não tem nenhuma relação com a modernização da própria Aliança ou com o aumento da segurança na Europa. Pelo contrário. Ela representa uma séria provocação que reduz o nível de confiança mútua. E nós [os russos] temos o direito de perguntar: contra quem essa expansão é tencionada? E o que aconteceu com as garantias que nossos parceiros ocidentais fizeram após a dissolução do Pacto de Varsóvia? Onde estão estas declarações hoje? Ninguém se lembra delas (PUTIN, 2007).

A incisiva manifestação russa surtiu efeitos. Em fevereiro de 2008, o ingresso de Geórgia e Ucrânia no Membership Action Plan (MAP) da Otan não foi aprovado, para desgosto dos Estados Unidos e da Inglaterra.⁴⁴ Ressalte-se que a economização da política externa teve influência nesta decisão,⁴⁵ pois a dependência energética que a União Europeia possui em relação aos recursos russos fez que influentes países do bloco regional, especialmente Alemanha, França e Itália, temessem uma represália russa, consubstanciada no corte da remessa de energia.

43. O movimento "revolucionário" teve início após a constatação de fraude eleitoral no segundo turno das eleições presidenciais de 2004, quando o candidato apoiado por Putin, Viktor Yanukovich (hoje presidente ucraniano), venceu seu adversário, Viktor Yushchenko. A Rússia prontamente reconheceu o resultado das eleições, posição diversa da adotada pelos países ocidentais e pela Organização para a Segurança e Cooperação na Europa. A partir de então, milhares de apoiadores de Yushchenko assentaram-se para protestar na praça Quadra da Independência da Ucrânia, carregando bandeiras laranja (cor da campanha de Yushchenko). As potências ocidentais deslocaram políticos de peso para exigir novo pleito, entre eles Condoleezza Rice, então secretária de Estado dos Estados Unidos (ZATULIN, 2005, p. 84). Depois de 12 dias de protestos, o pleito foi anulado. No dia 26 de dezembro nova eleição foi realizada, e desta feita, Yushchenko saiu vitorioso com 51,8% dos votos contra 44,1% de Yanukovich.

44. Cabe esclarecer que a aceitação no Plano de Filiação não indica imediato acesso à Otan. Calcula-se um prazo de pelo menos quatro anos entre eventual aceite da Ucrânia no Plano de Filiação e o ingresso definitivo na Aliança Atlântica (FEDYASHIN, 2008).

45. Não se pode olvidar que o unilateralismo de Washington, e também de Londres, foi outro fator que esteve presente nos cálculos alemães, franceses e italianos ao negarem o acesso à Otan de ucranianos e georgianos.

Cumpra aqui destacar o papel da Alemanha nessa questão. Durante o governo de Vladimir Putin, as relações entre Moscou e Berlin se intensificaram sobremaneira, ao ponto de os alemães serem os principais parceiros econômicos – e políticos – dos russos na União Europeia. Ademais, a Alemanha nutre o desejo de ser um centro importante de distribuição do gás natural russo na Europa Ocidental, o que, por certo, lhe traria consideráveis benefícios.

Além da capacidade de combater maior conexão entre os ucranianos e as potências ocidentais, utilizando sua condição de grande potência, a Rússia possui outros trunfos em relação à Ucrânia. A história compartilhada entre ambos e o longo domínio russo sobre partes do território ucraniano deixou laços culturais, étnicos, econômicos e políticos bastante fortes. O leste e o sul do país, onde se localiza a Crimeia,⁴⁶ possuem um grande contingente de russos,⁴⁷ os quais atuam politicamente a fim de evitar que o governo ucraniano se volte por completo contra a Rússia. Economicamente, a influência russa é muito grande, sobretudo nas indústrias do leste do país. Além disso, em 2008, 23,5% dos produtos exportados pela Ucrânia tiveram como destino a Rússia, ao passo que as importações provenientes desta representaram 22,72% do total de produtos importados pelos ucranianos (INTERNATIONAL TRADE CENTRE, 2010). No tocante à energia, Kiev é dependente dos recursos energéticos russos. Somente em 2009, Kiev consumiu 47 bm^3 de gás natural, ante uma produção de 19,3 bm^3 (BP, 2010). A quase totalidade do gás natural importado pela Ucrânia vem do Turcomenistão, via gasodutos russos. Assim, mesmo quando não é a principal fornecedora de energia para Kiev, Moscou desempenha o papel de distribuidora. Quanto ao petróleo, no mesmo ano, ela importou, em média, 248,07 mil barris de petróleo/dia (U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2010). Estes fatos, considerados em seu conjunto, concedem ao governo russo um considerável instrumento de pressão sobre Kiev.

A posição russa junto à Ucrânia foi sensivelmente reforçada com a eleição de Viktor Yanukovich em 2010, o qual venceu no segundo turno Yulia Timoshenko, ex-primeira-ministra e uma das líderes da Revolução Laranja, por apenas 3,48% dos votos válidos (48,95% a 45,47%), o que representa 887.928

46. A Crimeia foi objeto de intensa disputa com o fim da URSS. A região foi conquistada pelos russos em 1784 e repassada como um presente por Nikita Krushchev à República Socialista Soviética da Ucrânia em 1954. Ainda hoje, o contingente de russos na Crimeia é muito alto. Após longas negociações, Moscou e Kiev acordaram que a região pertenceria à Ucrânia independente.

47. A respeito da extensão da etnia russa e de seus valores culturais na Ucrânia, interessante pesquisa sobre a etnia dos ucranianos foi feita pelo Instituto Internacional de Sociologia de Kiev. Aos entrevistados eram oferecidas opções gradativas de identificação étnica. Eles poderiam se qualificar como exclusivamente ucranianos, mais ucranianos do que russos, indistintivamente russos e ucranianos, mais russos que ucranianos ou integralmente russos. Nas regiões oeste e central da Ucrânia, a porcentagem de total ou preferencialmente ucranianos foi de 83% e a de total ou preferencialmente russos de 14%. No sul e no leste do país, houve uma inversão, com 60% dos respondentes identificando-se como total ou preferencialmente russos e 40% como total ou preferencialmente ucranianos. Ressalte-se que no censo de 2001, 30% dos ucranianos do leste e do sul do país se identificavam como etnicamente russos (AREL, 2006, p. 8).

votos (12.481.268 para Yanukovich e 11.593.340 de votos para Timoshenko). Mais uma vez a eleição foi polarizada entre o leste e o sul do país de um lado – apoiando Yanukovich – e o centro e o oeste de outro – apoiando Timoshenko. Todavia, o nível de tensão e de intromissão por parte de governos estrangeiros no pleito foi significativamente menor em comparação com as eleições de 2004.⁴⁸ No tocante ao resultado, os assuntos como as relações com a Rússia, o ingresso na Otan e na União Europeia e o conflito russo-georgiano de 2008 foram debatidos. Entretanto, a situação doméstica da Ucrânia, que atravessa uma grave crise financeira e passou por momentos de grande instabilidade política desde 2005, assim como as promessas não cumpridas da Revolução Laranja, muito provavelmente deteve maior peso para a eleição de Yanukovich.

Ainda que as diferenças regionais ucranianas tenham se confirmado no pleito de 2010 e que a diferença de votos no segundo turno tenha sido pequena, a vitória de Yanukovich foi considerada uma alteração geopolítica significativa na região, pois é pouco provável que o novo presidente leve adiante algum plano de ingresso na Otan ou desenvolva uma política externa muito contrária aos interesses russos. Aliás, logo no começo de seu governo, dois atos comprovaram esta tendência. O primeiro, foi a assinatura do acordo que permite que a base naval russa de Sevastopol continue na Crimeia por mais 25 anos após a expiração do prazo vigente, que vai até 2017. Em troca, a Ucrânia receberá 30% de desconto no preço do gás natural importado da Rússia. O segundo, foi o reconhecimento de que a Grande Fome de 1932-1933, que vitimou por volta de 3 milhões de ucranianos, foi um ato do governo totalitário de Stalin contra todo o povo soviético, e não um genocídio comandado pelos russos contra o povo ucraniano, como defendia o ex-presidente Viktor Yushchenko. Contudo, vale ressaltar que não haverá um alinhamento automático de Kiev com Moscou, pois o novo governo já indica que buscará, na medida de suas capacidades, manter sua autonomia perante a Rússia. Exemplo disso é o fato de que, até o presente momento, Yanukovich não deu mostras de que pretende reconhecer a independência da Ossétia do Sul e da Abkházia, assunto delicado para Moscou, conforme se verá na subseção destinada ao Cáucaso do Sul.

48. A Rússia, por exemplo, preferiu manter posição de neutralidade diante do pleito, declarando que almejava reatar as boas relações com a Ucrânia independentemente do presidente eleito. No total, o número de observadores internacionais nas eleições atingiu o número de 3.149, mas não houve, por exemplo, a presença de líderes nacionais da União Europeia e dos Estados Unidos, como em 2004.

Ao contrário da Ucrânia, desde o fim da URSS, Belarus (207.600 km² de área e 9,64 milhões de habitantes) nunca se afastou muito da órbita russa, sendo que em várias oportunidades durante os anos 1990 até mesmo desejou algum tipo de unificação com sua vizinha. Os mesmos fatores que aproximam russos e ucranianos igualmente conectam firmemente russos e bielorrussos, com um agravante: Belarus não se mostra tão atrativa para as grandes potências ocidentais, o que deixa o país com poucas alternativas de parcerias estratégicas. Isto se dá, inicialmente, por uma questão estrutural: a economia bielorrussa é muito imbricada com a russa. O país importa da Rússia 98,30% da energia que consome, sendo que o preço que paga por tal produto, não obstante os aumentos nos últimos anos, permanece bastante baixo em comparação com os preços de mercado. Sem este subsídio, a economia bielorrussa enfrentaria graves dificuldades, entre outros motivos, porque uma das fontes de renda do país é a revenda do gás barato que recebe a preços mais altos para os países europeus. Assim como acontece em relação à Ucrânia, Moscou não se furta de utilizar a dependência energética bielorrussa para receber apoio político.⁴⁹ Ainda no campo econômico, desde 1991, Minsk tem recebido diversos financiamentos e empréstimos por parte da Rússia, a qual seguidamente perdoa dívidas bielorrussas relacionadas à importação de energia.

O regime político do país igualmente não colabora para a sua autonomia, pois a União Europeia considera o governo de Aleksandr Lukashenko, no poder desde 1994, não democrático, o que impede a realização de um grande número de acordos entre ambos. Os fatores étnicos,⁵⁰ culturais e linguísticos⁵¹ igualmente merecem ser mencionados, pois eles dificultam sobremaneira a formação de uma identidade nacional bielorrussa separada da russa, fator que facilita a manutenção da influência de Moscou sobre Minsk.

49. Devido a uma disputa relativa aos preços a serem pagos por Minsk pelo gás russo recebido, em 1^o de janeiro de 2004, o fluxo de gás natural remetido pela Gazprom para Belarus foi cortado, sendo retomado apenas no meio de junho, quando as partes assinaram um novo contrato, com significativo aumento dos valores pagos pelo gás e pelo transporte em solo bielorrusso. Neste meio tempo, Belarus recebeu gás das distribuidoras russas independentes (pelo mesmo preço acertado no contrato com a Gazprom), e por vezes consumiu o gás que a Gazprom remetia para outros países europeus, causando a estes falta de energia. Para mais detalhes, ver Yafimava e Stern (2007).

50. Apesar de a diáspora russa ser relativamente pequena em Belarus, por volta de 11,4% da população, e de os bielorrussos conseguirem estabelecer uma diferenciação entre si e os russos, aqueles consideram estes como irmãos, pertencentes a uma comunidade eslava anterior e mais abrangente (ABDELAL, 2001, p. 38), circunstância que dificulta o fortalecimento de uma autonomia nacional bielorrussa.

51. Em 1999 foi realizada interessante pesquisa que cruzou os dados entre nacionalidade e língua falada em casa pelos habitantes do país. Do total da população, 62,8% falavam o russo em seus lares, enquanto apenas 36,7% falavam o bielorrusso. Entre os de nacionalidade bielorrussa, 41,3% falavam a sua língua nativa em casa, ao passo que 58,6% do grupo falavam o russo. Já entre os russos, a situação era bem diversa, pois 95,7% destes falavam sua língua-mãe em seus lares, sendo que apenas 4,3% falavam o bielorrusso (DRAKOKHRUST, 2007, p. 141). Os resultados demonstram com clareza o nível de penetração da língua russa na sociedade bielorrussa, eis que até mesmo os bielorrussos preferem falar o russo no aconchego de seus lares; são concordes com a decisão popular bielorrussa, manifestada no plebiscito de 1995, de conceder à língua russa a condição de língua oficial do país.

A importância de Belarus para a Rússia deve-se a três fatores, basicamente. O primeiro é comercial: assim como a Ucrânia, Belarus é uma rota de distribuição dos recursos energéticos russos para a Europa. No concernente aos demais produtos russos que seguem o mesmo caminho, ao longo da história o território bielo-russo se tornou a principal via terrestre a ligar comercialmente a Rússia aos países europeus. O segundo fator que pode ser citado é o acesso de Moscou ao enclave russo de Kaliningrado, que é feito a partir de Belarus e da Polônia. O terceiro elemento detém natureza geopolítica. O território bielo-russo atual abarca o eixo de passagem leste – oeste pelo qual historicamente as potências ocidentais invadiram a Rússia ao longo dos séculos. Segundo Trenin (2001, p. 160), esta circunstância possivelmente torna Belarus, em termos puramente estratégicos e de segurança, o mais importante país da Europa para a Rússia. Portanto, manter Minsk sob a sua influência é uma meta russa de não desprezível relevância.

Em 2009, alguns acontecimentos tensionaram um pouco as relações russo – bielo-russas, tais como a disputa pelos preços de importação e transporte à Europa do gás natural russo; a relutância do presidente Aleksandr Lukashenko de assinar um acordo para a criação de uma força rápida de combate no âmbito da Organização do Tratado de Segurança Coletiva; e a recusa de Minsk de reconhecer a independência da Ossétia do Sul e da Abkházia. Mais do que um sinal de rompimento, estes eventos se inserem em um padrão de relacionamento estabelecido entre os dois países, no qual Belarus procura criar pequenos obstáculos aos russos em determinados assuntos com o intuito de barganhar vantagens econômicas. Logo, os fatos citados não minaram de modo substantivo as relações entre os dois países, nem diminuíram a influência de Moscou sobre Minsk.

Por todo o exposto, pode-se concluir que na sua fronteira ocidental, o objetivo russo de sedimentar o seu papel nuclear no espaço pós-soviético atualmente tem sido alcançado, sobretudo em função da reviravolta ocorrida na política ucraniana, com a derrota dos políticos ligados à Revolução Laranja e a vitória de um candidato mais sensível aos interesses russos.

4.2 Ásia Central

MAPA 2

Países da Ásia Central



Fonte: Centre for European, Russian and Eurasian Studies (2010).

A sub-região da Ásia Central é composta por cinco países (Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão). Eles guardam algumas particularidades não encontradas nos outros Estados da CEI, por exemplo, possuírem uma grande população islâmica e regimes baseados na política de clãs, que remonta às práticas tribais anteriores ao domínio russo. Além disso, três deles detêm grandes reservas de petróleo e/ou gás natural (Cazaquistão, Turcomenistão e Uzbequistão), enquanto os outros dois são importantes como rotas de distribuição de tais recursos (Quirguistão e Tadjiquistão). As peculiaridades da Ásia Central geram à Rússia determinadas preocupações que não são encontradas nas demais sub-regiões, como o fundamentalismo islâmico e o tráfico de drogas internacional.

Na época da dissolução da URSS, as repúblicas da Ásia Central, que nunca antes haviam sido Estados independentes, almejaram permanecer unidas com a Rússia em um novo tipo de federação. Contudo, Moscou não compartilhava do

mesmo interesse, pois acreditava que não seria compensador uma reunião com as repúblicas mais atrasadas da URSS. Não muito tempo após a independência, os presidentes dos novos Estados passaram a acreditar que a chefia do Poder Executivo de um país autônomo era mais vantajoso do que a posição de líder provincial de um Estado comandado por Moscou. Ademais, o cenário de independência facilitava a perpetuação da política de clãs,⁵² a qual pressupõe a liderança estatal nas mãos do representante da tribo mais forte do país, o que, de fato, tem ocorrido desde então.

O descaso de Moscou para com o espaço pós-soviético nos primeiros anos do governo Boris Yeltsin obrigou os países centro-asiáticos a procurarem outros parceiros, o que acabou por levá-los a desenvolver políticas externas que visavam à minoração da influência russa. Assim, Cazaquistão (2,7 milhões de km² de área e 15,6 milhões de habitantes) e Quirguistão (199.900 km² de área e 5,27 milhões de habitantes) colocaram – e mantêm – em prática uma linha de atuação no plano exterior denominada de multivetorial, cuja característica central é o contrabalanceamento entre as relações mantidas com Moscou e com outras potências, notadamente Estados Unidos, União Europeia e China. O Turcomenistão (466.100 km² e 5 milhões de habitantes), por sua vez, declarou neutralidade, o que não o impediu de se aproximar dos países ocidentais para atender aos seus interesses comerciais. O Uzbequistão (447.400 km² de área e 28 milhões de habitantes), por sua vez, foi o único Estado que tentou estabelecer uma política externa de marcada contrariedade em relações às posições russas na região. Por fim, o Tajiquistão (143.100 km² de área e população de 6,83 milhões) em nenhum momento conseguiu escapar de sofrer grande influência russa. Não por vontade própria, mas porque foram as tropas russas que conseguiram colocar um término na guerra civil que assolou o país entre 1992 e 1995. O novo governo que assumiu após a contenda não teve muita escolha senão confiar sua estabilidade a Moscou.

As políticas externas de linha multivetorial e a oposição uzbeque a Moscou facilitaram a penetração das potências ocidentais na Ásia Central. No tocante ao Uzbequistão, cumpre destacar que o estabelecimento de contatos privilegiados com norte-americanos e europeus tinha como objetivo não apenas sopesar a natural influência russa, mas também estabelecer-se como uma potência regional, para com isto fazer pender para o seu lado a balança de poder mantida com o rival Cazaquistão. Estados Unidos e Europa aproveitaram a chance e, por intermédio de financiamentos diretos, empréstimos de órgãos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e apoio as suas multinacionais – sobretudo do ramo energético –, procuraram estreitar seus laços com os países centro-asiáticos.

52. Para um estudo aprofundado da influência das regras de clãs na Ásia Central, ver Collins (2009).

Portanto, no início do governo Vladimir Putin, o quadro na Ásia Central não era muito favorável a Moscou, tendo em vista seus objetivos de se manter como principal fonte de poder e influência na sub-região. A situação difícil precisava ser revertida, posto que a Ásia Central detém destacada relevância para os objetivos regionais e sistêmicos da Rússia. Sob o prisma geopolítico, o controle desta sub-região permite que Moscou se fortaleça como o elo entre os continentes europeu e asiático, o que favoreceria sobremaneira a posição russa caso se confirmem as previsões de que o centro do sistema internacional está se deslocando paulatinamente para a Ásia.

No aspecto securitário, a manutenção dos países centro-asiáticos sob a sombra russa significa mais tranquilidade em parte da fronteira sul da Rússia, o que evita o deslocamento de tropas e a ocupação de espaços em meio à fase de reestruturação pela qual passam as Forças Armadas nacionais. Relacionada com a segurança do país está a questão do terrorismo internacional, problema que, sem dúvida, é mais agudo na Ásia Central do que no resto do espaço pós-soviético. Conforme referido, em todos os países da Ásia Central, à exceção do Cazaquistão, a maioria da população é islâmica, do tipo sunita. Inclusive, a religião islâmica foi um dos elementos supranacionais que colaboraram para a construção das identidades étnicas e culturais dos países centro-asiáticos (RASHID, 2003, p. 35). Com o tempo, o caráter repressor da maioria dos governos da Ásia Central transformou o apoio ao islamismo em perseguição aos religiosos que não fossem aqueles beneficiados pelo Estado, ou que exerciam sua fé nas “mesquitas oficiais”. Na prática, a liberdade religiosa de sociedades declaradamente seculares não existe no caso dos seguidores do islamismo, constantemente acusados de serem fundamentalistas (ESPÍ, 2005, p. 79).

As condições de pobreza da população, a repressão governamental e a impossibilidade de que os partidos de natureza islâmica sejam legitimados para participarem da vida política de seus países na Ásia Central – salvo no Tadjiquistão – acabaram por fomentar o surgimento e o posterior crescimento de movimentos islâmicos fundamentalistas, os quais também se viram bastante fortalecidos após a emergência do Talibã no Afeganistão, em 1996.⁵³ O principal destes grupos é o Movimento Islâmico do Uzbequistão (MIU). Criado em 1998, ele prega a Guerra Santa por toda a Ásia Central. Os piores ataques que efetuou foram em Tashkent, em 1999 – saldo de 13 mortos e 130 feridos – e 2004, contra as embaixadas dos Estados Unidos e de Israel, mas seu raio de

53. Rashid (2003, p. 20) constata que o fenômeno do islã radical na Ásia Central, apesar de ter começado com diferentes ideologias, programas e base de apoio, caminha para a união dos diferentes grupos (Partido do Renascimento Islâmico, Hizb Ut-Tahir e Movimento Islâmico do Uzbequistão) e a aproximação destes com outros movimentos islâmicos radicais, como o Talibã e o Al Qaeda. Isto ocorreria, sobretudo, por causa da repressão governamental ao culto do islamismo, até mesmo em sua mais moderada vertente.

ação é maior, posto que a partir de suas bases no Uzbequistão, no Tadjiquistão e no Afeganistão, o MIU pratica atos contra os governos de todos os países centro-asiáticos, inclusive no Cazaquistão (ESPÍ, 2005, p. 91). O risco de uma tomada dos governos da Ásia Central por partidários do fundamentalismo islâmico (a exemplo do que ocorreu no Afeganistão com o Talibã) prejudicaria a Rússia em muitos aspectos. Domesticamente, aumentaria a instabilidade no Cáucaso do Norte, tendo em vista que os separatistas chechenos certamente passariam a contar com um incremento considerável de capital e armamentos na sua luta contra as forças do governo russo. No patamar regional, nenhum governo fundamentalista aceitaria ficar sob o guarda-chuva russo, o que faria Moscou perder sua proeminência na sub-região, além de gerar um problema securitário de grandes proporções. No aspecto comercial, o fluxo dos recursos energéticos para a Rússia se tornaria mais difícil e custoso, o que causaria severos transtornos à tática de economização da política externa russa, como será analisado adiante. Diante de todos estes pontos negativos intrínsecos a uma eventual disseminação do fundamentalismo islâmico na Ásia Central, não se torna tão contraditória a decisão do governo Vladimir Putin de oferecer ajuda a Washington no combate ao terrorismo internacional em solo afegão após os eventos de 11 de setembro de 2001. Ajuda esta que compreendeu permissão tácita para que os Estados Unidos instalassem bases militares no Uzbequistão e no Quirguistão. Ressalte-se que na mesma época a Rússia também instalou bases militares no Quirguistão (a 50 quilômetros da base dos Estados Unidos) e no Tadjiquistão, fato que inegavelmente melhorou sua posição na sub-região como um todo.

Cabe destacar que a presença das forças norte-americanas na Ásia Central possuía uma segunda função para a Rússia: ajudar no combate ao tráfico de drogas internacional. As drogas produzidas no Afeganistão, no Irã e no Paquistão são transportadas pelos países da Ásia Central, entram em solo russo, para serem exportadas à Europa. Além da violência inerente às rotas de distribuição de drogas, que acaba por se tornar um sério problema de segurança pública, o consumo de drogas ilícitas na Rússia tem crescido de modo exponencial, o que naturalmente acarreta o aumento de poder dos grupos ligados ao crime organizado.⁵⁴

Não obstante o fato de Moscou usufruir de algumas vantagens advindas da crescente presença norte-americana na Ásia Central, em poucos anos, a posição daquela quanto ao tema se alterou. Como visto, por volta de 2003, as relações entre Rússia e Estados Unidos se deterioraram, razão pela qual a presença norte-americana na sub-região passou a ser encarada como algo negativo para os inte-

54. Calcula-se que o número de usuários regulares de drogas pesadas (heroína e similares) na Rússia atinge de 5 a 6 milhões de pessoas. Os grupos que lidam com o tráfico de drogas teriam aumentado em 85% desde 1993. Tais grupos movimentariam por volta de US\$ 15 bilhões no mercado negro russo (SHELLEY, 2010, p. 187).

resses russos. Por conseguinte, passava a ser necessário afastar os Estados Unidos da Ásia Central. Todavia, os problemas com a ameaça fundamentalista e o tráfico de drogas continuavam a existir. Problemas estes que a Rússia, apesar do incontestável aumento de seu poder no sistema internacional e no espaço pós-soviético como um todo, ainda não podia enfrentar sozinha. A solução encontrada foi privilegiar a China como sua parceira na sub-região. A escolha se deveu às seguintes circunstâncias: a China é considerada por Moscou menos ameaçadora aos intentos russos no presente momento do que os Estados Unidos; serve para a minoração da influência norte-americana; e já está inserida nos assuntos da região, dada sua proximidade geográfica e seu fantástico crescimento nos últimos anos. Ademais, os chineses enfrentavam o fundamentalismo islâmico em seu território, na província de Xinjiang, logo tinham forte interesse de agir conjuntamente com a Rússia para dirimir tal problema. A partir de então, Moscou concedeu mais valorização à Organização da Cooperação de Xangai (OCX), um órgão multilateral que servia aos seus interesses. Todavia, não abandonou o bilateralismo, pois a outra tática empregada contra a ameaça fundamentalista foi semear a estabilidade na Ásia Central mediante apoio incondicional aos governos locais nas dificuldades que eventualmente tivessem com movimentos religiosos fundamentalistas e com os barões das drogas.

As atitudes russas voltadas para a reconquista da parcela de influência perdida na Ásia Central foram beneficiadas por equívocos da política externa cometidos pelos Estados Unidos. As mesmas críticas que o governo George W. Bush fazia à suposta falta de democracia russa eram dirigidas aos países centro-asiáticos. As consequentes tentativas norte-americanas de democratização na região bateram de frente com o poder estabelecido dos presidentes locais, fomentando a tradição e a estrutura institucional herdada da URSS. A diferença de opiniões e a falta de tato dos norte-americanos foram minando a posição de Washington na Ásia Central. O ápice de tal situação ocorreu na cidade uzbeque de Andijan, em 2005. Nesta ocasião, o governo de Islam Karimov reprimiu com violência um grupo de manifestantes, considerados militantes fundamentalistas. Os Estados Unidos condenaram veementemente tais atos, ao passo que Rússia e China apoiaram o governo uzbeque. O evento foi um ponto de virada na política externa do Uzbequistão, que, a partir de então, procurou esfriar suas relações políticas com os países ocidentais e se movimentar em direção a Moscou e a Pequim (HIRO, 2009, p. 41). A Revolução das Tulipas fomentada no Quirguistão em 2005 também não rendeu os frutos esperados por Washington, pois o governo que assumiu o país – deposto em março de 2010 – não se mostrou francamente contrário à Rússia, como ocorrera na Geórgia e na Ucrânia.⁵⁵

55. Em junho de 2010 ocorreu significativa modificação na Constituição quirguiz. Muitos dos poderes do presidente foram repassados ao Parlamento, o qual elege o primeiro-ministro. Nas eleições realizadas em outubro de 2010, 29 partidos concorreram às 120 cadeiras do Parlamento, sendo que apenas cinco conseguiram o número de votos suficiente para ultrapassar o coeficiente eleitoral e obter representação no Poder Legislativo federal.

Os recursos energéticos da Ásia Central e sua comercialização merecem destaque exclusivo, pois constituem a principal causa de disputa por influência na sub-região por parte das potências estranhas ao espaço pós-soviético e à Rússia. Portanto, cabe apresentar levantamento da quantidade de energia que está em jogo.

TABELA 2
Os recursos energéticos existentes na Ásia Central – 2009

País	Reservas de petróleo comprovadas	Produção/consumo de petróleo	Reservas de gás natural comprovadas	Produção/consumo de gás natural
Cazaquistão	39,8 bilhões de barris	1.682 mil barris/dia/260 mil barris/dia	1,92 tm ³⁽¹⁾	32,2 bm ³ /19,6 bm ³⁽²⁾
Turcomenistão	0,6 bilhão de barris	206 mil barris/dia/120 mil barris/dia	8,10 tm ³	36,4 bm ³ /19,8 bm ³
Uzbequistão	0,6 bilhão de barris	107 mil barris/dia/101 mil barris/dia	1,68 tm ³	64,4 bm ³ /48,7 bm ³

Fonte: BP (2010).

Notas: ¹ Trilhões de metros cúbicos.

² Bilhões de metros cúbicos.

Conforme se pode depreender, os países centro-asiáticos detêm consideráveis reservas energéticas, mas ainda as exploram de forma precária. A carência de fundos para produzir e conduzir tais riquezas ao comércio internacional foi um dos motivos que atraiu Estados Unidos e União Europeia para a sub-região nos anos 1990, como referido. Naquela época, a Rússia não podia ir muito além do que ajudar algumas de suas empresas nacionais a conseguirem participações menores em conglomerados capitaneados por empresas multinacionais de origem ocidental.

No governo Vladimir Putin, as empresas estatais do setor energético foram alçadas à condição de locomotivas do crescimento russo, devendo, idealmente, transformar-se em companhias energéticas comparáveis às grandes empresas internacionais do ramo (PUTIN, 2006, p. 51). Por tal motivo, o Kremlin deu grande apoio para que as companhias russas – em especial a estatal do gás Gazprom e a Lukoil – competissem de igual para igual com as empresas ocidentais pela exploração dos campos de gás natural e petróleo localizados na Ásia Central. O esforço governamental era justificado, uma vez que aqueles recursos são vitais para o sucesso da economização da política externa russa. Como visto, a Rússia detém vastas reservas energéticas, mas isto não basta para que os resultados políticos almejados sejam conseguidos em sua integralidade. Por certo, a maximização do controle sobre a energia da Ásia Central é fundamental para Moscou manter sua posição hegemônica no espaço formado pelos países da CEI, pois reforça sua condição de fornecedor de energia para os países que recebem tal produto dos dutos russos, sendo a Ucrânia o maior exemplo disto.⁵⁶

56. Desde a crise do gás de janeiro de 2006, a maior parte do gás natural importado pela Ucrânia é oriundo do Turcomenistão, e chega ao país via gasodutos russos.

Para além da hegemonia regional, o domínio sobre os recursos energéticos da Ásia Central é importante à concretização do objetivo russo de sedimentar sua condição de grande potência no sistema internacional. Cabe aqui destacar que é na relação com a União Europeia que a política de usar recursos energéticos para angariar apoio diplomático tem rendido os melhores frutos à Rússia. Os países do bloco regional dependem da energia russa⁵⁷ para que suas economias continuem funcionando, situação que estabeleceu entre Moscou e Bruxelas uma relação de interdependência econômica, eis que a Rússia precisa do capital europeu para implementar as reformas econômicas e estruturais mencionadas por Putin em sua tese de doutorado. O equilíbrio da balança no tocante ao quesito energético-econômico não se repete na esfera geopolítica, pois nesta seara a dependência europeia concedeu incontestável ganho a favor da Rússia, como demonstra a questão do ingresso da Ucrânia e da Geórgia na Otan, já citada. Tanto a Rússia quanto a União Europeia almejam melhorar sua posição em relação ao outro. Aqui entram em cena os recursos da Ásia Central. A possibilidade de explorá-los garantiria aos países europeus a diversidade de fornecimento de energia. No concernente aos interesses russos, o domínio sobre o petróleo e o gás natural induziria o bloco regional à “escassez estrutural”, situação vislumbrada quando uma grande potência age para obter controle sobre as condições de acesso por parte de terceiros a determinadas reservas de energia, possuindo, assim, a condição de induzi-los à escassez (AMINEH; HOUWELLING, 2005, p. 81). Uma vez atingido este objetivo, a dependência europeia em relação a Moscou aumentaria ainda mais.

Ao lado da exploração, a distribuição da energia da Ásia Central é motivo de acirrada disputa pelas grandes potências. A sub-região não possui saída para o oceano, sendo que o mar Cáspio (mapa 2), onde estão boa parte de suas reservas energéticas, também está incrustado entre Irã, Rússia, Azerbaijão, Cazaquistão e Turcomenistão. Assim, a única forma de levar tais recursos ao mercado internacional é via gasodutos e oleodutos. Por causa do legado soviético, a maioria dos dutos existentes, e em operação, passam pelo território russo, o que é uma importante vantagem para Moscou. Entretanto, Estados Unidos, União Europeia e, até mesmo, a China apresentaram projetos de dutos que competem com a malha russa. A Rússia, por sua vez, age em duas frentes: advogando pela reformulação das rotas operantes e também elaborando projetos de gasodutos e oleodutos que venham a fortalecer sua posição privilegiada como distribuidora da energia centro-asiática. Convém citar brevemente alguns destes projetos “rivais”. Do lado norte-americano – europeu, as principais apostas recaem sobre três empreendimentos. O único já em funcionamento é o Baku-Tblisi-Ceyhan

57. Segundo o Green Paper (COMISSÃO EUROPEIA, 2006), a Europa dos 27 importou 53,8% da energia que consumiu, sendo a Rússia a sua maior fornecedora (33% do petróleo e 40% do gás natural). A perspectiva é de que nos próximos 20 a 30 anos a Europa importará 70% da energia que consumirá – e 80% do gás natural –, o que, tendo em vista a crescente competição por fornecedores, permite prever que a importação de energia russa aumentará em proporção igual ou superior.

(BTC), obra de 1.730 km inaugurada em 2005, cujo maior objetivo é fornecer energia para a Europa e enfraquecer a posição da Rússia e do Irã sobre o petróleo e o gás natural do mar Cáspio. Outro projeto é o Transcaspian Pipeline, gasoduto financiado pelos Estados Unidos, que levaria o gás natural do Turcomenistão ao Azerbaijão e de lá, por intermédio de rotas já existentes, até a Geórgia e a Turquia. Por fim, o mais ambicioso de todos os empreendimentos de capital ocidental é o Nabucco Pipeline, o qual, caso venha a ser construído, transportará gás natural do Turcomenistão, do Cazaquistão e do Uzbequistão até a Europa Ocidental, passando, ao longo de 3.300 quilômetros, pelos seguintes países: Geórgia, Azerbaijão, Turquia, Bulgária, Romênia, Hungria e Áustria (GOLDMAN, 2008, p. 154).

A resposta russa no tocante à construção de novos dutos é mais consistente em dois projetos que merecem destaque. O primeiro é o oleoduto Caspian Pipeline Consortium (CPC), fruto de uma união entre capital privado e os governos casaque e russo. Inaugurado em 2003, ele leva petróleo do Cazaquistão por 1.510 quilômetros até o porto russo de Novoriysk (costa do mar Negro).⁵⁸ O segundo é o South Stream, gasoduto que visa combater diretamente o Nabucco Pipeline. Projetado para entrar em funcionamento em 2013, o South Stream partiria da Rússia e do Cazaquistão (costa do mar Cáspio), chegaria ao mar Negro pela costa russa, o atravessaria até a Bulgária, para então distribuir gás aos países europeus. Uma vez construído, este gasoduto fortalecerá sobremaneira a posição russa no tocante ao acesso aos recursos do mar Cáspio. Enquanto os projetos não entram em funcionamento, a Rússia tem procurado revitalizar as rotas de distribuição construídas na era soviética junto aos países da Ásia Central, tática que tem apresentado bons resultados

Em resumo, no tocante à Ásia Central, as políticas de Moscou empregadas pelo governo Putin se mostraram exitosas, uma vez que o país conseguiu recuperar uma grande parcela da influência sobre os países centro-asiáticos perdida nos anos 1990. A penetração de potências estrangeiras na sub-região ainda ocorre, mas o risco de que a hegemonia russa sobre a Ásia Central seja abalada em um futuro próximo é pequeno, pois a parceria com a China e os próprios equívocos cometidos por norte-americanos e europeus contribuíram para que os novos Estados continuem considerando a Rússia como principal aliada e garantidora de seus regimes. Fato que não impede, ressalte-se, que mantenham políticas externas multivetoriais, pois há clara diferença entre ser parceiro dos russos e estar sobre o controle direto destes. Por fim, cumpre ponderar que no longo prazo a parceria com a China pode se transformar em um desafio para Moscou no pertinente à Ásia Central.

58. Atualmente, o CPC é o único oleoduto em solo russo que não pertence integralmente à estatal Transneft, responsável pela distribuição de petróleo do país.

4.3 Cáucaso do Sul

MAPA 3

Países do Cáucaso do Sul



Fonte: Payvand.com (2009).

O Cáucaso do Sul é a sub-região do espaço pós-soviético na qual a Rússia tem encontrado maiores dificuldades para retomar sua hegemonia. Dos três países que a compõem, somente a Armênia (29.743 km² de área e 2,96 milhões de habitantes) é considerada uma aliada russa. O Azerbaijão (86.600 km² de área e 8,23 milhões de habitantes) oscila entre favorecer os interesses dos norte-americanos e colaborar com Moscou em determinados temas. A Geórgia (69.700 km² e 4,61 milhões de habitantes), por sua vez, é o Estado que mais se afastou da Rússia nos últimos anos, constituindo-se, especialmente após a Revolução Rosa de 2003, no melhor canal de penetração dos Estados Unidos no espaço pós-soviético. As dificuldades russas de relacionamento com os países do Transcáucaso pode ser medida pelo fato de que dois (Geórgia e Azerbaijão) dos quatro fundadores da Guam (antes do ingresso do Uzbequistão) provêm desta sub-região. Outra

característica marcante do Cáucaso do Sul é ser palco da maioria dos conflitos congelados ocorridos após a dissolução da URSS.

Os interesses russos no Cáucaso do Sul não diferem muito daqueles vislumbrados em relação à Ásia Central. O Azerbaijão é um produtor de energia⁵⁹ e também serve, assim como a Geórgia, de rota de distribuição dos recursos provenientes da Ásia Central. Nas relações russas com os estados do Cáucaso do Sul é possível observar alguns dos traços da política externa do governo Vladimir Putin postos em ação, sobretudo o pragmatismo guiado pelos interesses do país.

Sem dúvida, o conflito congelado de maior relevância e complexidade, até por ser o único que envolve relações interestatais, é o de Nagorno-Karabakh. Desde antes da fundação da URSS, os armênios cristãos residentes no Nagorno-Karabakh desenvolveram intensa animosidade com os azeris muçulmanos. A tática soviética de dividir para governar colocou a localidade sob o controle da República Socialista do Azerbaijão. Mesmo durante o período soviético, os conflitos entre os dois povos rivais por vezes eclodiam, razão pela qual não foi surpresa alguma quando, em 1991, na esteira de Armênia e Azerbaijão, a província de Nagorno-Karabakh também declarou sua independência. O governo azeri não aceitou o fato, dando início a uma guerra não declarada entre os dois novos países, pois o governo armênio apoiou seus conterrâneos (DONALDSON; NOGEE, 2005, p. 205). A Armênia venceu a violenta disputa e reteve Nagorno-Karabakh para si, frustrando a população local que desejava a independência plena. Desde lá, Baku precisa lidar com o fato de que parte de seu território é administrada pelo Estado vizinho. Um dado complicador é que Nagorno-Karabakh não está localizada na fronteira entre os dois países, motivo pelo qual foi necessário estabelecer um corredor neutro que a ligue à Armênia. Desde o início do conflito, a Rússia almejou o papel de principal força mediadora entre as partes e, após o término dos combates, procurou ser a garantidora da paz. Contudo, sua proximidade histórica com os armênios sempre causou suspeitas no governo azeri, o que o levou a estreitar laços com os Estados Unidos e com a Otan ao longo dos anos. Não é por outra razão que os gasodutos e os oleodutos projetados pelos Estados Unidos e pela União Europeia antes referidos frequentemente têm em Baku parada obrigatória antes da distribuição ao mercado europeu.

Todavia, o pragmatismo e a maior assertividade da política externa russa para o espaço pós-soviético acabaram por reaproximar o Azerbaijão da Rússia, em movimento parecido com aquele realizado pelo Uzbequistão, mas sem o mesmo radicalismo. Desde meados de 2005, Moscou decidiu agir de modo mais incisivo

59. O país possui reservas comprovadas de 7 bilhões de barris de petróleo tendo produzido 1,033 mil barris/dia e consumido apenas 60 mil barris/dia do produto em 2009. No tocante ao gás natural, produziu no mesmo ano 13,8 bm^3 e consumiu 7,7 bm^3 do produto (BP, 2010).

na questão de Nagorno-Karabakh, procurando, desta feita, tratar os dois lados com a maior neutralidade possível, seja no aspecto político-diplomático, seja na ajuda econômica oferecida. A decisão desgostou a Armênia, mas não ao ponto de afastá-la da Rússia, ao mesmo tempo que agradou ao Azerbaijão, proporcionando melhora nas relações entre Moscou e Baku. Praticamente no mesmo período, após as eleições de 2005, os Estados Unidos criticaram severamente a repressão praticada pelo governo azeri contra a oposição. Por óbvio, as lideranças do Azerbaijão não receberam bem as reprimendas norte-americanas, fato que colaborou para a reaproximação com os russos. Cabe destacar que isto não significou um rompimento com Washington, mas, de qualquer sorte, beneficiou a posição russa.

A Geórgia, com certeza, tem-se revelado a maior aliada dos Estados Unidos no espaço pós-soviético. Mesmo que o país não faça parte daqueles Estados nomeados por Brzezinski como fundamentais para o cercamento russo, ainda assim a proximidade entre Tbilisi e Washington tem causado muitos contratempos a Moscou. Desde 1992, a Geórgia tem se recusado a recair sob as asas russas. Como antes referido, ela foi o único Estado – além dos países bálticos – a não ingressar na CEI em um primeiro momento, tendo concordado em se juntar à organização somente em 1993, o que ocorreu apenas devido a sua impossibilidade de lidar sozinha com as duas regiões separatistas do país, a Abkházia e a Ossétia do Sul.⁶⁰ Após o fim dos conflitos, a Rússia, com apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), foi a principal fornecedora de tropas de paz nas duas províncias autônomas. Este contingente claramente atuou em favor da política externa russa, o que desagradou ao governo da Geórgia. A resposta veio com a constituição da Guam e com a aliança com Washington, que avançou rapidamente após a Revolução Rosa de 2003. Assim como a Revolução Laranja, a origem do movimento georgiano foram fraudes eleitorais, mas não para a Presidência, e sim para o Parlamento nacional. O movimento colocou no poder do país o advogado formado em Harvard – e atuante no sistema judiciário norte-americano – e líder opositorista Mikhail Saakashvili. Com certeza, entre as Revoluções Coloridas apoiadas e financiadas por Washington, a georgiana foi a mais bem-sucedida do ponto de vista dos interesses norte-americanos. Desde que assumiu o governo, Saakashvili fez questão de constantemente ratificar sua oposição à Rússia, fosse mediante palavras, tais como declarações contra o suposto imperialismo russo, fosse por intermédio de atos, por exemplo, realizando exercícios militares com a Otan e manifestando desejo de ingressar na organização, ou ainda acusando diplomatas russos de espionagem e organizando uma expulsão teatral dos acusados do solo georgiano.

60. Quando da independência da Geórgia, as Repúblicas da Ossétia do Sul e da Abkházia também se autodeclararam independentes. Contudo, não conseguiram a aprovação de Tbilisi, nem o reconhecimento por parte de nenhum outro Estado. A situação escalou para conflito armado, o qual terminou ainda em 1992, com a indispensável ajuda russa no estabelecimento do cessar-fogo. O acordo final, assinado em julho de 1992, pôs fim às agressões naquele momento, mas não acabou com as causas do conflito (SCHUTTE, 2008, p. 2).

O ápice da política belicosa da Geórgia resultou nos conflitos com a Rússia em agosto de 2008. Entre os dias 7 de 8 daquele mês, as tropas da Geórgia invadiram a Ossétia do Sul, atacando as tropas de paz russas. A resposta da Rússia – já sob a Presidência de Dmitri Medvedev – foi quase imediata, com o seu exército invadindo o território das repúblicas e expulsando os georgianos, manobra duramente criticada pela mídia ocidental. Alguns dias depois, o governo russo reconheceu a Abkházia e a Ossétia do Sul como Estados independentes. Os Estados Unidos bateram na tecla do imperialismo russo e clamaram por severas punições a Moscou. A União Europeia, na época sob a Presidência da França, condenou o reconhecimento unilateral de independência das duas repúblicas, mas em vez de proferir palavras duras e solicitar punições aos russos, procurou negociar um armistício entre as partes e investigar a responsabilidade de cada um dos contendores. O relatório divulgado posteriormente pela Comissão Europeia foi um primor de isenção, posto que a culpa pelos eventos foi dividida entre russos e georgianos, sem que os primeiros foram acusados de violações aos direitos humanos, como ocorrera quando das guerras da Chechênia.⁶¹

A manobra do governo Saakashvili se revelou um erro, pois além perder parte do território do país, viu seu exército ser massacrado pelas forças russas por não ter recebido o apoio que esperava de Washington. A inércia norte-americana pode ser entendida como reconhecimento de que a penetração no espaço pós-soviético, por mais essencial que seja para os objetivos dos Estados Unidos, possui limites, e um deles é evitar um confronto militar direto com Moscou. Além disso, Washington precisa de Moscou por causa das negociações envolvendo o Irã e também em função de suas próprias incursões militares no Iraque e no Afeganistão (SCHUTTE, 2008, p. 5). Assim sendo, não é mera coincidência que após os eventos de 2008, a tendência de perda de apoio popular por parte de Saakashvili, que já se anunciava em 2007, tenha se confirmado e que na esfera internacional o governo Barack Obama não pareça muito disposto a apoiá-lo de modo incondicional, como ocorria durante o governo George W. Bush. No concernente à Ossétia do Sul e à Abkházia, a Rússia é a fiadora econômica e militar de suas independências, lastreada moralmente no reconhecimento do Kosovo como Estado autônomo por parte das potências ocidentais. Contudo, até o presente momento, Moscou não conseguiu grande apoio internacional à causa das duas ex-províncias da Geórgia; eis que somente Nicarágua, Venezuela e ilha de Nauru, no Pacífico, reconheceram-nas como Estados independentes.⁶²

61. A atitude ponderada da União Europeia – sob a Presidência rotativa da França – pode ser entendida como receio do bloco regional de bater de frente com Moscou, em função, principalmente, da dependência energética antes referida.

62. No mês de setembro de 2010, a Corte Internacional de Justiça deu início às audiências alusivas ao caso referente aos conflitos na Ossétia do Sul e na Abkházia, proposto pela Geórgia. As alegações de Tblisi são de que as forças de paz russas sistematicamente violaram os direitos humanos dos georgianos nas duas províncias de 1990 até 2008, forçando mais de 300 mil georgianos a abandonarem os seus lares. Fontes ligadas a Moscou informam que a Rússia centrará sua defesa especialmente no aspecto formal da reclamação da Geórgia, pois esta nunca reclamara de discriminação racial por parte dos russos antes de agosto de 2008 (HAGUE..., 2010).

Como se pode constatar, nos anos recentes, a situação da Rússia no Transcáucaso, em geral, melhorou, pois ela conseguiu se reaproximar do Azerbaijão, ao mesmo tempo que o problema georgiano foi bastante minorado. Todavia, na questão específica dos recursos energéticos, não houve avanços significativos, pois tanto Baku quanto Tbilisi continuam sendo os principais pontos de apoio dos Estados Unidos e da União Europeia para a criação de rotas de comercialização de energia que evitem o território russo.

4.4 Moldávia

MAPA 4

Moldávia e Transdniestria



Fonte: Moldova.org (2005).

A Moldávia (22.700 km² de área e 4,32 milhões de habitantes) é um caso à parte entre os países da CEI. Sua origem romena não permite que mantenha maiores laços com os demais Estados da fronteira ocidental russa. Sua posição geográfica e o fato de não possuir recursos energéticos, nem ser potencialmente um país-corredor de tais produtos para a Europa, colaboram para que não se enquadre na dinâmica de nenhuma outra sub-região do espaço pós-soviético. Não obstante, Moscou possui interesse em manter a Moldávia sob sua sombra, por causa, especialmente, de dois fatores: a diáspora russa que controla a província de Transdnís-

tria (outro conflito congelado) e o risco de que o país sirva de porta de entrada da União Europeia no espaço pós-soviético.

A Transdniestria sempre esteve sob o domínio russo, ao contrário da porção ocidental da Moldávia. Assim, mesmo que a população etnicamente russa na região seja minoritária (por volta de 25% do total contra 28% de ucranianos e 40% de moldávios),⁶³ ela retém consigo o poder político (DONALDSON; NOGEE, 2005, p. 214). A exemplo das outras províncias que geraram os conflitos congelados, logo após a independência moldávia, a Transdniestria demandou sua autonomia. O exército moldávio invadiu a província, mas foi repellido pelas forças russas que permaneciam lotadas na localidade, pois o cronograma de retirada em função da dissolução da URSS ainda não havia sido completado. Diante da omissão dos países europeus em resolver a disputa, não restou alternativa à Moldávia senão negociar com Moscou. A província recebeu uma grande parcela de autonomia, ao passo que sua segurança ficou a cargo de tropas trilaterais (russas, moldávias e da própria província). Desde então, muitas promessas foram feitas tanto por Yeltsin quanto por Putin de retirar as forças russas, mas até hoje isto não foi cumprido. Da mesma forma que ocorreu com a Geórgia, a presença do exército russo em solo moldávio, e o conseqüente poder que isto traz à Moscou, acabou por gerar descontentamento a Chisinau.

Em 2001, o Partido Comunista moldávio venceu as eleições parlamentares por larga margem – o sistema do país é parlamentarista. Desde então, as trocas comerciais entre Rússia e Moldávia diminuíram, ao mesmo tempo que aumentou o comércio moldávio com os países europeus. No pertinente às relações com os Estados Unidos, em 2003 o governo comunista mandou um pequeno contingente ao Iraque em apoio à coalizão chefiada por Washington, fato que irritou a Rússia e rendeu uma visita de agradecimento do secretário de Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld.

Apesar dos contatos com Washington serem preocupantes, na visão russa o maior risco advindo da Moldávia é sua aproximação com a União Europeia. Desde o começo do século, a parcela da população moldávia que deseja o ingresso no bloco europeu vem aumentando significativamente, tendo passado de 47% em 2001 para 64% em 2005 (ROPER, 2008, p. 94). Entretanto, há obstáculos à consecução deste objetivo. O primeiro vem da própria União Europeia, que parece pouco disposta a abarcar mais Estados do Leste Europeu em suas fileiras no futuro próximo. A incapacidade de se chegar a uma solução quanto à situação da Transdniestria é outro problema, eis que enquanto uma resolução não for encontrada, dificilmente as tropas russas deixarão o país. Por fim, há o fator econômico, eis que a Moldávia depende da importação dos recursos energéticos russos (como Ucrânia e Belarus), elemento que tem sido uma importante carta na manga da Rússia e se insere na estratégia de economização da política externa do país.

63. Dados do censo soviético de 1989.

Todos estes fatos e circunstâncias fazem que a Moldávia, um pouco a contragosto, precise estabelecer uma política externa que se equilibre entre Rússia, Estados Unidos e União Europeia. Para Moscou, isto não é o ideal, mas não é de todo maléfico, pois apesar das dificuldades, tem conseguido manter algum grau de ascendência sobre Chisinau.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação da situação da Federação russa em 2010 com a vivenciada pelo país no início de 2000 permite concluir que durante o lapso transcorrido houve a recuperação de parte do poder perdido por Moscou após a dissolução da URSS. A Rússia alquebrada e por vezes mendicante do governo Boris Yeltsin deu lugar a um Estado que consegue fazer valer uma considerável parte de seus interesses no sistema internacional e retornou à condição de partícipe de importantes decisões globais, como o desenvolvimento de usinas nucleares no Irã, a questão da península coreana e a situação instável do Oriente Médio. Por certo, a Rússia não é a superpotência soviética, mas é bem provável que não venha nunca mais a angariar tanto poder quanto na época da Guerra Fria. As particularidades desse período do sistema internacional colaboraram sobremaneira para que Moscou atingisse o ápice da maximização de seu poder sistêmico. Assim sendo, não deixa de ser injusto classificar a Rússia como uma potência decadente. Mais correto é considerá-la um país que mais uma vez emerge como uma grande potência em um mundo que caminha para a multipolaridade, defendida pela própria Rússia. Defesa esta que é muito semelhante e, em alguns casos, idêntica à realizada pelos demais países que constituem os BRICs, os quais, não por acaso, são apontados como as grandes potências emergentes no cenário internacional, assim como a África do Sul. O sistema multipolar seria completado pela tríade União Europeia, Estados Unidos e Japão.⁶⁴

No pertinente à região formada pelos países da CEI, a análise de cada uma das suas sub-regiões demonstrou que nos últimos anos a tendência geral é de melhoria da posição russa. O país continua sendo o núcleo da região, mesmo que algumas grandes potências tenham conseguido penetrar no espaço pós-soviético e tenham, por algum tempo, dado a impressão de que podiam estabelecer uma balança de poder equilibrada com a Rússia neste. Já na metade do governo Dmitri Medvedev, a balança regional permanece pendendo para o lado russo, ainda que haja exceções a este movimento, casos de Moldávia, Geórgia e, em menor

64. Uma perspectiva muito interessante quanto à multipolaridade é apontada por Paulo Visentini. O autor ressalta a importância dos blocos regionais surgidos com o aprofundamento da globalização, os quais estão se modificando de estruturas basicamente econômicas para blocos de natureza político-econômica. Lembrando posição de Hélio Jaguaribe, Visentini sustenta haver uma tendência histórica "que emerge lentamente, a de construção de um sistema mundial multipolar, regulado pela ONU, num quadro de equilíbrio de poder entre EUA/Nafta (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio), União Europeia, Rússia/CEI, China, Japão/Tigres Asiáticos, Índia/SAARC (Área de Cooperação da Ásia Meridional), Irã, África do Sul/SADCC (Coordenação da Cooperação para o Desenvolvimento da África Austral) e Brasil/Mercosul/Unasul" (VISENTINI; PEREIRA, 2008, p. 245).

extensão, Azerbaijão. Em resumo, seja no âmbito regional, seja no nível global, os objetivos de política externa traçados pelo governo Putin relacionados à maximização de poder da Rússia foram, em boa medida, alcançados.

Todavia, o futuro apresenta alguns riscos para a Rússia. A crise financeira de 2008 demonstrou que a confiança excessiva nos seus recursos energéticos e no sistema financeiro internacional deixa o país vulnerável às intempéries do mercado mundial. Na medida em que o aumento de influência do país no cenário internacional e no espaço pós-soviético tem sido calcado nos meios econômicos, o descuido com o processo de modernização e reestruturação da economia russa vislumbrado no período de Vladimir Putin na Presidência, e mesmo no governo Dmitri Medvedev, pode causar transtornos sérios caso não seja revisto.

Por fim, cumpre destacar que a parceria estratégica com a China há de ser observada nos próximos anos. Atualmente, não resta dúvida de que ela é benéfica para Moscou, porém nos anos vindouros é possível que em algumas áreas os interesses chineses e russos diverjam mais do que converjam. E isto potencialmente é um problema para a Federação russa, posto ser inegável que o crescimento econômico e político chinês vem sendo maior do que o russo nos últimos anos, tendência que deve continuar sem alteração.

REFERÊNCIAS

ABDELAL, R. **National Purpose in the World Economy**. Ithaca: Cornell University Press, 2001.

AMINEH, M. P.; HOUWELLING, H. Caspian Energy: Oil and Gas Resources in the Global Market. *In*: _____. **Central Eurasia in Global Politics: Conflict, Security and Development**. Leiden: Brill, 2005.

AREL, D. **The Hidden Face of the Orange Revolution: Ukraine in Denial Towards Its Regional Problem**. Ottawa: Nationalities Papers, 2006.

ARRIGHI, G. **O longo século XX**. São Paulo: UNESP, 2003.

BILLINGTON, J. H. **Russia in Search for Itself**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

BORDACHEV, T. Without Ideology or Order. **Russia in Global Affairs**, Moscow, v. 7, n. 4, p. 16-29, Oct./Dec. 2009.

BRITISH PETROLEUM (BP). **BP Statistical Review of World Energy**: June 2010. London, 2010. Disponível em: <www.bp.com/statisticalreview>.

BRZEZINSKI, Z. **The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives.** New York: Basic Books, 1997.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: The Structure of International Security.** London: Cambridge University Press, 2006.

CENTRE FOR EUROPEAN, RUSSIAN AND EURASIAN STUDIES. Toronto: University of Toronto, 2010.

COLLINS, K. **Clan Politics and Regime Transitions in Central Asia.** New York: Cambridge University Press, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. **Green Paper.** Bruxelas, 2006.

DONALDSON, R. H.; NOGEE, J. L. **The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests.** New York: M. E. Sharp, 2005.

DRAKOKHRUST, Y. Belarus: An Outpost of “Old Europe”? **Russia in Global Affairs**, Moscow, v. 5, n. 2, p. 139-147, Apr./June, 2007.

ESPÍ, L.-T. Z. **Asia Central: Conflictos étnicos, Nuevo Nacionalismo e Islam.** Valencia: Quiles, 2005.

FEDYASHIN, A. **The Biggest and Most Difficult NATO Summit Lies Ahead.** Moscow: Ria Novosti, 2008. Disponível em: <<http://en.rian.ru/analysis/20080311/101080172.html>>. Acesso em: 6 abr. 2008.

FIORI, J. L. Formação, expansão e limites do poder global. *In*: _____. **O poder americano.** Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

GAZPROM. **Consolidated, 2008 IRFS Financial.** Moscou, 2008.

GOLDMAN, M. I. **Putin, Power, and the New Russia Petrostate.** New York: Oxford University Press, 2008.

HAGUE court to probe Georgian claims against Russia over 2008 war. **Ria Novosti**, Moscow, 13 Sept. 2010. Disponível em: <<http://en.rian.ru/russia/20100913/160574042.html>>. Acesso em: 13 set. 2010.

HIRO, D. **Inside Central Asia.** New York: Overlook Duckworth, Peter Mayer Publishers, Inc, 2009.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE. Disponível em: <http://www.trademap.org/tradestat/Bilateral_TS.aspx>. Acesso em: 15 set. 2010.

KARAGANOV, S. The Magic Numbers of 2009. **Russia in Global Affairs**, Moscow, v. 7, n. 2, p. 72-84, Apr./June 2009.

KLARE, M. T. **Rising Powers, Shrinking Planets: The New Geopolitics of Energy**. New York: Holt Paperbacks, 2009.

KUZIO, T. Historiography and National Identity among the Eastern Slavs: Towards a New

Framework. **National Identities**, v. 3, n. 2, p. 109-132, 2001.

_____. National Identity and History Writing in Ukraine. **Nationalist Papers**, v. 34, n. 4, p. 407-427, Sept. 2006.

LEGVOLD, R. Russian Foreign Policy During Periods of Great State Transformation. In: _____. **Russian Foreign Policy in the 21st Century and the Shadow of the Past**. New York: Columbia University Press, 2007.

LO, B. **Vladimir Putin and the Evolution of Russia Foreign Policy**. London: Chatham House Papers, 2003.

MAHAPATRA, D. A. **Central Eurasia: Geopolitics, Compulsions and Connections, Factoring India**. New Dehli: Lancer Books, 2008.

MALYGINA, K. Ukrainian-Russian Relations After the 2009 Conflict: The Current Situation and Future Prospects. **Russian Analytical Digest**, n. 75, p. 5-10, 2010.

MEDVEDEV, R. **Post-Soviet Russia: A Journey Through the Yeltsin Era**. New York: Columbia University Press, 2000.

MOLDOVA.ORG. Washington, 2005. Disponível em: <http://upload.moldova.org/map/moldova_map_transnistria.jpg>.

NYE, J. **O paradoxo do poder americano: por que a única superpotência do mundo não consegue seguir isolada**. São Paulo: UNESP, 2002.

O'NEILL, W. Building Better Global Economic BRICs. **Global Economic Papers**, New York, n. 66, 2001.

PAYVAND.COM. San Francisco, 2009. Disponível em: <<http://www.payvand.com/news/09/sep/1170.html>>.

PUTIN, V. Mineral Resources in the Strategy for Development of the Russian Economy. **Problems of Post Communism**, Washington, v. 53, n. 1, p. 48-54, Jan./Febr. 2006.

_____. **Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy**. Moscow: President of Russia Official Web Portal, 2007.

RASHID, A. **Jihad**. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

RIASANOVSKY, N. V.; STEINBERG, M. D. **A History of Russia**. 6. ed. New York: Oxford University Press, 2005.

ROPER, S. D. Post-Soviet Moldova's Identity and Policy. *In*: SCHMIDTKE, O.; YEKELCHYK, S. **Europe's Last Frontier?** Belarus, Moldova and Ukraine Between Russia and the European Union. New York: Palgrave MacMillian, 2008.

SAKWA, R. **Putin: Russia's Choice**. 2. ed. London; New York: Routledge, 2008.

SCHUTTE, G. R. Geórgia: a Guerra Fria de volta? **Data Vênia**, São Paulo, ano V, n. 24, ago./out. 2008.

SHELLEY, L. Crime, Organized Crime and Corruption. *In*: HERSPRING, D. R.; WEGREN, S. K. **After Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain**. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

STERN, J. **The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006**. London: Oxford Institute for Energy Studies, 2006. Disponível em: <<http://oxfordenergy.org>>. Acesso em: 18 jan. 2007.

TODD, E. **Depois do império: a decomposição do sistema americano**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TRENIN, D. **The End of Eurasia: Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization**. Washington: Carnegie Moscow Center, 2001.

TSYGANKOV, A. P. **Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity**. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2006.

_____. Putin and Foreign Policy. *In*: HERSPRING, D. R. (Ed.). **Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain**. 3. ed. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

_____. Russia's Foreign Policy. *In*: HERSPRING, D. R.; WEGREN, S. K. **After Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain**. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **Country Profile: Ukraine**. Washington, 2010. Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov/countries/country-energy-data.cfm?fips=UP>>.

USAID REGIONAL MISSION TO UKRAINE, MOLDOVA, BELARUS. Kiev, 2008.

VISENTINI, P.; PEREIRA, A. D. **História do mundo contemporâneo: da Pax Britânica do século XVII ao choque de civilizações do século XXI**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

WALLANDER, C. Economics and Security in Russia's Foreign Policy and the Implications for Ukraine and Belarus. *In*: LEGVOLD, R.; WALLANDER, C. **Swords and Sustenance: The Economics of Security in Belarus and Ukraine**. Massachusetts: American Academy of Arts and Sciences, 2004.

WALLERSTEIN, I. **O declínio do poder americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

YAFIMAVA, K. **Post Soviet Russian-Belarusian Relationships: The Role of Transit Pipelines**. Stuttgart: Ibidem, 2007.

ZATULIN, K. Fighting For Ukraine: What's Next? **Russia in Global Affairs**, Moscow, v. 3, n. 2, p. 82-94, Apr./June 2005.

ZHEBIT, A. A política externa russa pós-Guerra Fria. **Cadernos Adenaur X**, n. 2: o mundo 20 anos após a queda do muro, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2009.

ECONOMIA POLÍTICA DE PETRÓLEO E GÁS: A EXPERIÊNCIA RUSSA*

Giorgio Romano Schutte**

1 INTRODUÇÃO

A descoberta do pré-sal suscitou um novo debate na sociedade brasileira a respeito do marco regulatório, que determina as condições para as empresas operarem nos setores de petróleo e gás. Esse debate não está isolado da discussão histórica em torno do controle desses recursos minerais e coincide com revisões nas políticas adotadas em vários países produtores, estimuladas pelo intenso aumento nos preços a partir de 2003.

O desafio, porém, é mais amplo e implica a busca da melhor utilização das novas riquezas para impulsionar uma estratégia de desenvolvimento econômico e social que vise também à inserção competitiva no cenário internacional, inclusive no plano geopolítico.

Nesse sentido, o estudo da experiência russa da economia política da energia, de seus protagonistas e da configuração atual do setor, bem como de seu marco regulador, é enriquecedor para o debate no Brasil por dois motivos. Primeiro, por tratar-se de um país que enfrenta o mesmo desafio há mais tempo. Segundo, este, apesar das enormes diferenças em sua trajetória histórica, se encontra hoje com o Brasil entre os membros do BRIC – bloco econômico formado por Brasil, Rússia, Índia e China –, cujos integrantes aspiram afirmar-se como potências relevantes no cenário geopolítico.

A Rússia é o maior exportador de energia e, em alguns momentos da história, foi o maior produtor de petróleo.¹ O país detém a maior reserva de gás e a sétima maior de petróleo.²

* O autor agradece aos comentários e às colaborações de Marcos Antonio Macedo Cintra, Pedro Silva Barros, Daniel da Silva Grimaldi, Almir Américo, Liudmila Okuneva, Adilson Sampaio e Rose Silva. Eventuais falhas remanescentes são, contudo, de sua inteira responsabilidade.

** Professor adjunto da Universidade Federal do ABC (UFABC) e bolsista do Ipea.

1. No período 1898-1901, em 1975 e 2007.

2. Dados da British Petroleum (BP), 2009. Na literatura, encontramos várias referências à existência de um potencial enorme de reservas ainda não descobertas na região da Sibéria Oriental e no Oceano Ártico.

Isso já justifica uma atenção especial à sua experiência. Esta, porém, é particularmente específica por estar ligada a uma história de rupturas e revisões da estratégia política. Uma particularidade a ser considerada é que o impacto do petróleo e gás (*resource shock*) não esteve relacionado às descobertas de recursos naturais, mas ao processo de ajuste dos preços relativos na era pós-soviética e à inserção internacional da Rússia como economia de mercado. A transição gerou uma radical realocação da renda dos recursos naturais.

Para melhor compreensão da análise específica da Rússia, o texto está dividido em 13 seções. Além desta introdução, são apresentadas, na seção 2, algumas considerações gerais a respeito da economia política da extração de petróleo e gás que ajudam o leitor a entender nosso enfoque. De forma mais geral, iniciamos a seção 3 com um panorama para contextualizar o período sob análise na história do petróleo na Rússia e identificar elementos de *path dependency* (dependência de trajetória).

O foco do nosso trabalho está na atuação dos governos Vladimir Putin e Dmitri Medvedev, que pretendem subordinar o setor de energia a um projeto de desenvolvimento nacional no contexto de uma economia de mercado. As seções seguintes deste trabalho destacam os seguintes aspectos: a revisão do rumo (seção 5), os atores do setor de gás e petróleo (seção 6), o espaço para as empresas multinacionais (seção 7), os mercados consumidores (seção 8), a relação com a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (seção 9) e a estratégia de desenvolvimento dos governos Putin e Medvedev (seção 10). Essa política, porém, foi uma reação direta ao processo de privatização selvagem, que ocorreu na primeira metade da década de 1990 e foi influenciada pela *crise russa* de 1998. Por esse motivo, apresentaremos na seção 4 uma análise mais detalhada do período de queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) até a eleição de Putin.

Com a crise global, a política de Putin e Medvedev foi submetida a um forte teste de estresse que mostrou várias fragilidades estruturais do sistema econômico. Considerando os esforços explícitos do governo com relação a possíveis distorções provocadas pela renda petrolífera e à utilização de políticas de estabilização cambial e fiscal, é particularmente relevante tentarmos analisar (seção 11) o efeito da crise financeira a partir do último semestre de 2008. Por último, serão apresentadas as perspectivas (seção 12) e as considerações finais (seção 13).

Ao enfocarmos o período recente, devemos reconhecer a existência de características estruturais econômicas, sociais e políticas particulares da Rússia, as quais foram determinadas pela transformação sistêmica relativamente recente e pelo fator geopolítico, sendo o país herdeiro do que restou da potência mundial. O processo de transição foi traumático, com queda brutal não apenas da produção interna, mas também da idade média da população; em particular, a masculina. Essa experiência gerou um sentimento coletivo de humilhação (POMERANZ, 2009a).

A popularidade de Putin e sua estratégia declarada de recuperação da autoestima por meio de políticas nacionalistas, com grande impacto para o setor de energia, devem ser consideradas nesse contexto (POMERANZ, 2009b; GOLDMAN, 2008).

Nessa linha, Ellman (2006, p. 10) argumenta a necessidade de analisar a experiência recente da Rússia a partir de fatores específicos. O autor cita as condições identificadas por Nikolai Shmelev, diretor do Instituto Europeu da Academia da Ciência, que justificam o papel preponderante do Estado no processo de recuperação com Putin: “a privatização selvagem significou entregar o patrimônio do Estado a preços baixos para pessoas duvidosas”. E este setor privado demonstrou não estar interessado em investimentos produtivos na manufatura. Além do mais, há um desafio histórico de repovoar e desenvolver a Sibéria Oriental e o Oriente, a nova fronteira de expansão do setor de energia, empreendimento pelo qual somente o Estado poderia responsabilizar-se.

No que diz respeito à posição geográfica, é importante lembrar que o país se situa entre dois grandes mercados compradores de energia: a União Europeia (UE) e os asiáticos (China, Japão e Índia). Igualmente relevante para a análise geopolítica da energia russa são os quatro países independentes em torno do Mar Cáspio, produtores de petróleo e gás: Azerbaijão, Cazaquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Eles têm em comum, além da população majoritariamente muçulmana e de serem igualmente pobres em capital e tecnologia, a falta de acesso ao mercado de consumo; portanto, dependentes da rede de óleo e gasodutos controlada pela Rússia.

2 O QUE ESTÁ EM JOGO

A experiência histórica dos países periféricos, ricos em recursos naturais, é que os lucros e a renda não capturada não retornavam, ou isso ocorria somente de forma insignificante, para a economia nacional. Os frutos da economia de minérios de exportação se reverteram quase totalmente em benefício do capital e, de maneira geral, foram retirados do país. Isso devido à estrutura de poder e hierarquia no sistema econômico mundial, diante da qual esses países optaram em vários momentos da história por estratégias de nacionalização.

Furtado (2008, p. 56) identificou, em um estudo sobre a Venezuela, na década de 1950, as dificuldades de transformar o petróleo em alavanca para o desenvolvimento, até mesmo após a nacionalização. A economia tenderia a afogar-se pelo excesso da capacidade para importar e de recursos financeiros. Para o autor:

Dado o montante dos recursos gerados no setor petrolífero, é praticamente inconcebível que estes pudessem ser absorvidos pela economia fora do setor público. Se permanecessem no setor privado, ainda que estivessem em mãos de nacionais do país, tais recursos tenderiam a escoar-se em grande escala para o exterior (FURTADO, 2008, p. 76).

Coloca-se, portanto, a necessidade de um projeto político, uma vez que o desenvolvimento baseado em abundância de recursos naturais não ocorrerá em países da periferia por meio da dinâmica espontânea do sistema econômico, a qual, ao contrário, tenderia a reforçar a monoprodução. Cabe ao Estado a responsabilidade de organizar mecanismos de transmissão do impulso gerado no setor petrolífero ao conjunto da economia do país; em particular, garantindo um aumento da taxa de investimento.

Isso exige garantir o retorno ao país do valor das exportações, o que envolve a apropriação e a repartição da renda petrolífera.³ No caso da Rússia, apontamos na seção 12 a importância na estratégia do governo Putin de reorganizar o papel do Estado para que este pudesse apropriar-se da renda do petróleo e gás, impondo tributação sobre extração e exportação e forçando a internalização das receitas de exportação, por meio do desmonte de esquemas de transferência ilegal de recursos praticados até então.

Em um estudo sobre a taxação das atividades de extração de recursos naturais na Rússia, Bosquet (2002) enfatiza a importância de diferenciar:

- renda não realizada, que se refere aos subsídios implícitos por meio da manutenção de preços internos inferiores aos preços internacionais;
- lucro normal;⁴
- renda capturada por meio de impostos específicos como *royalties*; e
- renda apropriada, que seria o *lucro excedente*.⁵

Observe-se que não se trata da renda oligopolista, que teoricamente poderia ser neutralizada pela organização de um mercado perfeitamente competitivo, sem barreiras a entradas, com informações perfeitas etc., e que garantisse o ingresso de competidores, que puxariam o lucro adicional para zero.

3. Para caracterizar a polêmica sobre a melhor estrutura de apropriação e repartição da renda petrolífera, é importante enfatizar a especificidade dessa atividade econômica. Se abstraíssemos a estrutura oligopolista e a especulação, ainda assim haveria uma sobrerremuneração estrutural e natural, identificada por Ricardo e Marx como *renda diferencial*. A análise de Ricardo dizia respeito à renda da terra, definida por ele como o adicional de lucro que os proprietários das terras mais férteis recebem, quando o preço do bem é determinado pelas terras menos férteis. O crescimento da demanda, no caso causado pelo aumento populacional, estimula a inclusão de terras menos férteis. O preço seria determinado pela terra mais improdutiva para a qual exista demanda. Dessa forma, os proprietários das terras mais férteis conseguem um rendimento suplementar, acima do lucro, uma vez que o custo de produção em suas propriedades é mais baixo.

4. Bosquet (2002, p. 5) define o lucro normal como: "(...) o custo de oportunidade de alocar recursos em uma atividade específica oposto a outra, em outras palavras, o lucro que seria auferido em uma outra alternativa melhor" (...) *the opportunity cost of allocating one's resources to a specific activity as opposed to another, in other words the profit that would be recorded in the next best alternative*. Há de considerar-se que, no caso de projetos de alto risco, haveria um prêmio, mas isso não configuraria renda.

5. *Excess profit*.

O desafio para os países produtores é a apropriação da renda e seu investimento produtivo na economia no contexto de uma política de desenvolvimento sustentável.⁶ Nas palavras de Bosquet:

Renda não-realizada, apropriação inadequado da renda e mal uso da renda que foi apropriado (devido a programas irresponsáveis de gastos públicos), todos representam uma forma de mal uso dos recursos públicos (2002, p. 2).⁷

Mas há outros motivos pelos quais o setor dominante de exportação não consegue provocar efeitos multiplicadores na economia e gerar desenvolvimento. Tompson, citado por Ellman (2006, p. 189), identifica quatro:

- impacto sobre a competitividade dos demais *tradables*, devido à forte apreciação da moeda nacional que, ao mesmo tempo, desestimula investimentos em produção nacional de *tradables* e estimula sua importação;
- impacto da volatilidade dos preços, sobretudo na situação fiscal;
- especialização ineficiente devido ao baixo desenvolvimento dos mercados financeiros; e
- impacto sobre a qualidade das instituições, dos processos políticos e da governança.

O último ponto refere-se ao uso da renda capturada para expansão da burocracia por interesses particulares e ao crescimento de setores dependentes dos subsídios, os quais se tornariam grupos de pressão atuando contra reformas. Neste exemplo, entra o rentismo (*rent-seeking*), que diz respeito ao comportamento e à dinâmica política dirigida para a apropriação dessa renda capturada, o que provoca o desvio de recursos para atividades não produtivas.

Cada um desses pontos exige uma atenção particular e deve ser analisado e avaliado no contexto da especificidade do país. Tompson, citado por Ellman (2006, p. 191), enfatiza ainda que os países menos diversificados teriam menor margem de erros na condução da sua política econômica para lidar com esses desafios.

No caso do segundo ponto, por exemplo, há experiências com mecanismos de transferência de potenciais instabilidades devido à volatilidade da renda capturada do orçamento para um fundo de estabilização fiscal. Mas seu funcionamento será bem diferente em um país com grandes carências de infraestrutura social e

6. Ricardo e Marx já haviam enfatizado que não é a renda que determina o preço dos produtores, mas o contrário, esta é determinada pelo preço. A taxação da renda não contribui, portanto, com a formação dos preços.

7. " *Unrealized rent, inadequate withdrawal of rent and misuses of rent that has been withdrawn (due to irresponsible public expenditure programs) all represent some form of misuse of public resources.*"

física (o caso da Rússia e do Brasil), se comparado a um país desenvolvido como a Noruega, cuja preocupação exclusiva é transferir a riqueza para futuras gerações em forma de poupança.

Por último, ao analisarmos na seção 13 o impacto da crise financeira global sobre a Rússia no período 2008-2009, fica reforçada a noção de Medeiros, citado por Furtado (2008, p. 145), de que se identificou a captação de maciços fluxos financeiros como “(...) componente adicional de grande efeito instabilizador.” O problema não seria mais somente o deslocamento permanente da taxa real de câmbio (decorrente de descobertas de recursos naturais) sobre os setores de bens comercializáveis, mas também o da grande flutuação da taxa de câmbio real, em que ciclos de valorização de preços e financiamento externo são abruptamente interrompidos e depois retomados (FURTADO, 2008, p. 146).⁸ Dessa forma, a abundância de recursos naturais tende a desencadear o que podemos chamar de *maldição dos fluxos financeiros internacionais*.

3 PANORAMA HISTÓRICO

A primeira área de produção de petróleo era Baku, hoje capital do Estado independente de Azerbaijão. Pedro, o Grande, conquistou a região em 1723 e pensou-se em exportar querosene para São Petersburgo, mas logo os persas a reconquistaram. Somente em 1806, os russos conseguiram voltar; em 1848, começou a exploração de forma industrial para satisfazer a demanda em São Petersburgo e Moscou, relacionada à existência de pouca iluminação natural no inverno. Foi em 1873 que se estabeleceu um marco regulatório para a exploração por meio de leilões públicos. Isso atraiu investidores estrangeiros, em particular o sueco Robert Nobel, que chegou, naquele ano, e montou uma estrutura de produção, refino e distribuição.

No fim do século XIX, os dois principais produtores mundiais eram os Estados Unidos e a Rússia. A principal dificuldade era a mesma que marca a situação atual: a logística devido à enorme distância e ao difícil acesso às regiões de produção de petróleo e gás. O desafio para Nobel era levar querosene de Baku para os centros urbanos de Moscou e São Petersburgo. Do ponto de vista logístico, parecia mais fácil importar dos Estados Unidos. A solução encontrada foi um oleoduto até o Mar Cáspio e de lá pelo rio Volga para o Norte, em navios petroleiros. A última parte do trajeto era realizada por ferrovia. Para possibilitar este desenvolvimento da indústria petrolífera, a Rússia estabeleceu tarifas efetivas contra a importação da nação norte-americana, dirigidas especificamente à

8. O autor refere-se especificamente à agressiva corrida aos empréstimos externos no México em 1977, bancada pela expectativa de altos preços do petróleo.

Standard Oil, de John D. Rockefeller, então a maior empresa produtora e já com posição dominante no mercado russo. Com isso, a importação dos Estados Unidos praticamente desapareceu.

Além da batalha para abastecer o próprio mercado interno, procurou-se identificar mercados externos. Por motivos geográficos, o primeiro alvo foi a Pérsia. O desafio era conseguir o acesso ao Mar Negro e ao Mediterrâneo, superando a barreira das montanhas do Cáucaso. Isso passou pela conquista de Batumi, no Mar Negro, dos turcos. O projeto de um trem de Baku, via Tbilisi, hoje capital da Geórgia, para Batumi (transcaucasos) despertou interesse do Banco Rothschild, que o financiou e garantiu sua inauguração em 1884. Assim, o petróleo de Baku, por meio de uma articulação do Estado com o capital estrangeiro, conseguiu duas rotas: Nobel – Volga e Rothschild – Batumi. Por elas, iniciou-se a exportação para o mercado britânico, em concorrência direta com a Standard Oil. A Rússia conseguiria, por volta de 1888, 30% deste mercado (GOLDMAN, 2008, p. 20).

Até as descobertas no Oriente Médio – a partir de 1938, pelo consórcio Aramco –, fora da Rússia (Baku) e dos Estados Unidos, havia produção de petróleo somente na Índia Oriental (Indonésia), pelos holandeses (Shell), na Venezuela e no México.

Em 1896, o governo czarista mudou o marco regulatório no intuito de conseguir maior parcela da renda do petróleo, introduzindo o sistema de *royalties* – que chegou, em alguns casos, a até 40% – junto ao sistema de leilões públicos. Em 1911, a Shell comprou os ativos de petróleo do Rothschild. Nobel associou-se ao capital britânico para iniciar a exploração de novos campos de petróleo fora de Baku.

A Revolução Russa de 1917 resultou na primeira nacionalização do petróleo no mundo, em 6 de junho de 1918. Em resposta, as companhias estrangeiras se envolveram ativamente no financiamento da contrarrevolução. A Grã-Bretanha tentou criar o Estado independente do Azerbaijão de olho no petróleo de Baku. No fim de 1918, conseguiu ocupar o país e desnacionalizar as áreas petroleiras. A Standard Oil, de Nova Jersey, chegou a assinar contrato com o governo independente do Azerbaijão, e a Nobel vendeu seus ativos para a Standard Oil. No entanto, em abril de 1920, o Exército Vermelho reconquistou a área (GOLDMAN, 2008, p. 25).

Logo o governo da URSS encontrou dois problemas: a falta de capacidade técnica e gerencial e o boicote das 15 principais companhias de petróleo do mundo, que haviam se reunido para não comprar petróleo russo. Mas os interesses comerciais falaram mais alto e, já em 1923, a Shell fez um acordo, rapidamente seguido por outras empresas.

Antes disso, o governo soviético, diante dos problemas técnicos, introduziu no âmbito da Nova Política Econômica (Novaya Ekonomiceskaya Politika – NEP)⁹ a possibilidade de concessões para estrangeiros. Não havia dúvida de que a participação das empresas estrangeiras era fundamental para a construção do segundo oleoduto Baku – Batumi e o desenvolvimento da capacidade de refino. Uma vez reconstruído e reconsolidado o setor, as concessões não foram prorrogadas e, por volta de 1930, a maioria tinha cessado.

Nesse ponto, podemos identificar alguns paralelos com experiências mais recentes. Em particular, a combinação de abertura para o capital estrangeiro e a tecnologia, mas em uma perspectiva de controle nacional. Este capital, diante da abundância de recursos, de um lado, e da demanda crescente, de outro, consegue se adaptar a diferentes marcos regulatórios.

Para explorar o setor petrolífero, o governo soviético organizou nos anos 1920 três empresas estatais:

- Azneft, para operar Baku;
- Grozneft, para operar os novos campos em Grozny; e
- Embaneft, para a região de Emba.

A exportação era centralizada em Neftesyndikat, que abriu nos anos 1920 representações na Europa (Inglaterra e Alemanha), inclusive postos de gasolina. Entre 1925 e 1935, a Rússia responsabilizou-se por metade do fornecimento de petróleo para a Itália.¹⁰ Como podemos ver, um dos atuais determinantes dos investimentos externos diretos (IEDs) russos, a aquisição de canais de distribuição do petróleo, já estava presente no período entreguerras. Outro fator constante é o respeito aos contratos de fornecimento, independentemente dos problemas políticos conjunturais, argumento utilizado hoje no debate na UE para relativizar os riscos de uma dependência de fornecimento de energia russa.

A participação do petróleo no total das exportações aumentou de 7% para 18% entre a pré-revolução e 1932 (GOLDMAN, 2008, p. 29). Depois, houve uma queda devido à contração da demanda nos países consumidores atingidos pela crise e, ao mesmo tempo, a industrialização na própria URSS aumentou o consumo interno de petróleo.

9. A NEP foi lançada por Lenin em 1921 e perdurou até 1927. O objetivo era fazer a nascente União Soviética sair da grave crise em que estava mergulhada. Após a Primeira Guerra Mundial, a Revolução de Outubro e a guerra civil, o país estava devastado e tornou-se necessário superar a economia de guerra e recuar na implementação imediata de uma economia socialista. Com a NEP, foram restabelecidas parcialmente a economia do mercado e as práticas capitalistas vigentes antes da revolução (NOVE, 1976).

10. Em 1938, ela aderiu ao boicote contra Mussolini relacionado às atrocidades na Etiópia.

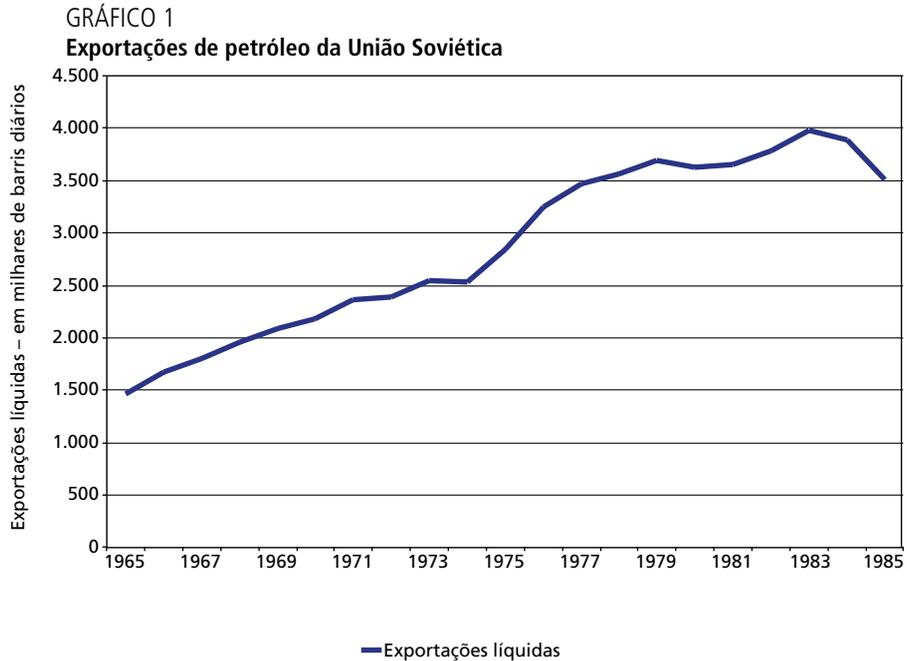
Até a Segunda Guerra Mundial, Baku continuou sendo a principal área de produção. Novas áreas foram descobertas nos anos 1930, entre o Volga e os Urais, mas só ultrapassaram a produção em Baku depois de 1945. Durante a guerra, ela fora um objetivo estratégico para os nazistas, mas a histórica derrota em Stalingrado bloqueou esse caminho. Chegaram, sim, a ocupar a região produtora de Grozny.

A recuperação e o crescimento da produção no pós-guerra se concentraram, até os anos 1970, na região Volga – Urais, mas já estava claro que a nova fronteira de expansão seria a Sibéria. Contudo, houve desafios tecnológicos sérios. Por um lado, restrições por parte do próprio regime soviético, limitando a autorização ao Ministério do Petróleo para importar os equipamentos necessários, e, de outro, o governo dos Estados Unidos, que manteve, ao longo da guerra fria, o embargo para exportar tecnologia avançada para a URSS.¹¹ Os campos na Sibéria Ocidental foram identificados nos anos 1950, mas a produção comercial iniciou-se somente na década de 1970, já com a nação soviética integrada ao mercado mundial de petróleo.

A primeira empresa a estabelecer uma relação estratégica com a URSS tinha sido a estatal italiana Ente Nazionale Idrocarburi S/A (ENI), sob liderança de seu presidente Enrico Mattei, determinado a desafiar o poder das sete irmãs.¹² Além de petróleo, começou-se a exportar gás. O marco foi 1973, quando, em busca de diversificação dos fornecimentos e maior independência dos países da OPEP, os países ocidentais retirariam qualquer restrição ao petróleo e gás russo, o que provocou um novo salto nas exportações (gráfico 1).

11. A questão não era somente restringir o acesso à tecnologia de ponta, mas também dificultar o acesso ao dólar, o que implicava a restrição à exportação de petróleo e gás (MEDEIROS, 2008).

12. Ver o documentário *Il Caso Mattei*, de Francesco Rosi, que mostra a política do então presidente à frente da ENI até sua morte em 1962, em um acidente ainda hoje mal explicado. Essa política independente italiana contou com o apoio das principais forças de oposição interna. Para evitar o aumento da dependência do gás russo – no contexto da guerra fria –, os Estados Unidos viram com bons olhos que a Holanda aceitasse condições muito favoráveis no contrato de fornecimento de gás para a Itália nos anos 1970.



Fonte: BP Estatísticas.

TABELA 1
Principais centros de produção de petróleo na URSS/Rússia

Região	Período de expansão
Baku (Azerbaijão)	Meados do século XIX – Segunda Guerra Mundial
Região Volga – Urais	Segunda Guerra Mundial – anos 1980
Sibéria Ocidental	Anos 1980
Sibéria Oriental – Ártico	Nova fronteira de exploração

Fonte e elaboração do autor.

4 DÉCADA DE 1990: O SETOR DE ENERGIA ENTRE A DESINTEGRAÇÃO DA UNIÃO SOVIÉTICA E A PRIVATIZAÇÃO SELVAGEM

O abrupto fim da URSS e sua divisão em 15 Estados independentes, entre os quais a Federação russa, provocou uma desintegração da estrutura econômica com fortes impactos no setor de energia. A Rússia herdou uma burocracia grande, mas um Estado fraco (ELLMAN, 2006).

Na mesma linha, Popov enfatiza o colapso do Estado forte no processo de transição como elemento-chave para explicar o que ele chamou de recessão transformacional:¹³

(...) a redução do nível geral das despesas governamentais levou não somente ao declínio no financiamento da defesa, investimento e subsídios, mas também ao enxugamento (*downsizing*) do governo como um todo, o que solapou e em diversas ocasiões levou ainda ao colapso das capacidades institucionais do estado (POPOV, 2009).¹⁴

A reestruturação patrimonial do setor de energia deve ser analisada nesse contexto, longe de ser somente um processo de privatização. Ela era parte da estratégia de Boris Yeltsin, que governou a Federação da Rússia de 1991 a 1999¹⁵ e optou por uma estratégia de tratamento de choque para fazer a transição ao capitalismo.

Em setembro de 1991, o governo russo transformou o Ministério de Petróleo e Energia em uma empresa chamada Rosneftgaz – ou Rosneft –, que passou nos anos seguintes por uma série de desmembramentos. O ministro do Petróleo, Vagit Alekperov, separou três grandes campos petrolíferos (Langepaz, Urengoi e Kogalym) e criou a empresa Lukoil, da qual se tornou o diretor-presidente.

Em 1993, houve outra divisão da Rosneft. Foram criadas a Yukos – constituída pela Yuganskneftgaz (Yu) e a refinaria KuybyshevnefteOrgSintez (Kos) – e a Surgutneftgaz. No último caso, o diretor-presidente seria o ex-gerente dessa divisão. Nesse momento, a Rosneft ainda controlava 60% da produção nacional, com presença em 26 regiões de produção e 23 refinarias (GOLDMAN, 2008, p. 62).

13. "transformational recession."

14. "the reduction of the general level of government expenditure led not only to the decline in the financing of defense, investment and subsidies, but to the downsizing of ordinary government, which undermined and in many instances even led to the collapse of the institutional capacities of the state."

15. Boris Yeltsin se desfilhou do Partido Comunista em 1990, e ganhou a primeira eleição para a presidência da história da Rússia em junho de 1991, com 57% dos votos, contra o candidato de Mikhail Gorbachev. Em junho de 1996, com o apoio quase total dos meios de comunicação e da nova elite econômica, reelegera-se para o segundo mandato, com 53,8%, derrotando o candidato do Partido Comunista, Gennady Zyuganov. Em 31 de dezembro de 1999, seis meses antes de completar o segundo mandato, abdicou do cargo, abrindo espaço para Vladimir Putin. Em seu dramático discurso de renúncia, pediu perdão ao povo russo pelos sonhos que nunca haviam se concretizado: "Quero pedir perdão a vocês, porque muitas de nossas esperanças não se realizaram, porque o que pensamos que seria fácil foi dolorosamente difícil. Peço perdão por não ter atendido a algumas esperanças dos que acreditaram que eu seria capaz de saltar do passado totalitário, cinza, estagnado, para um futuro brilhante, rico e civilizado. Eu mesmo acreditei nisso. Mas isso não podia ser feito em uma investida desumana. Em alguns aspectos fui ingênuo demais. Alguns problemas eram muito complexos. Proseguimos entre erros e fracassos. (...)" (tradução da *Agência O Globo*).

O ex-presidente ganhou imunidade por toda a vida, por meio de um decreto firmado por Putin logo após a renúncia. Ele não poderia ser interrogado ou ter suas propriedades investigadas.

Naquela época, iniciou-se o processo de privatização. Na primeira fase (1992-1994), foram utilizados *vouchers*, a princípio distribuídos a toda a população. Como havia possibilidade de revenda, houve uma concentração nas mãos de grupos ligados aos próprios gestores das empresas. Por isso, essa fase ficou conhecida como a privatização da nomenclatura (POMERANZ, 2009a, p. 302).

O setor de energia entrou somente na segunda fase, que atingiu as empresas maiores e mais lucrativas. Nessa fase, houve um processo de barganha entre o governo e alguns banqueiros, enriquecidos durante a Perestroika e a primeira fase de privatização (POMERANZ, 2009a, p. 302). Foi nesse momento que se consolidou a nova elite (oligarcas), determinada a transformar a Rússia em uma plutocracia.

Esse processo é fundamental para entender a política do governo Putin. A segunda fase começou em 1995, no esquema *Loan for Shares* (empréstimos em troca de ações) e representou, de acordo com Goldman (2008, p. 63): “(...) a maior e mais controversa transferência de riqueza já vista na história (...)”.¹⁶ O governo Yeltsin deparou-se com o problema da falta de capacidade de arrecadação, reflexo do processo de desintegração da União Soviética. Assim, os bancos abertos pelos novos ricos eram convidados a emprestar dinheiro ao governo. Como garantia, o Estado daria ações de empresas petrolíferas que não tinham sido privatizadas. Caso este não conseguisse pagar os empréstimos, os bancos teriam o direito de leiloar as ações. Se sobrasse dinheiro, este seria devolvido ao governo. Observa-se o paradoxo: foi uma solução envolvendo justamente o grupo social que estava se enriquecendo sem pagar imposto. Como era previsível, o Estado não conseguiu pagar e os leilões eram fraudados de forma que os próprios bancos se tornavam proprietários das empresas por preços absurdamente baixos.

Assim, Mikhail Khodorkovsky, por meio do Menatep Bank, ficou com a Yukos pelo preço de US\$ 390 milhões, que logo depois teria um valor de mercado estimado em US\$ 15 bilhões (GOLDMAN, 2008, p. 64).¹⁷

Em 1996, foi a vez de Boris Berezovsky. O primeiro passo era articular a separação da Sibneft da estatal Rosneft (agosto de 1995). Em seguida, em mais um leilão fraudado, por meio da empresa laranja FNK, adquiriu 51% das ações da Sibneft por US\$ 100 milhões.

Em julho de 1997, Mikhail Fridman tomou controle da Tyumen Oil (TNK), que acabou se associando à BP em uma *joint-venture* 50%/50%, a TNK/BP. O vice-primeiro-ministro Vladimir Potanin, que inventou o esquema, operou pelo Oneksim Bank e ganhou por meros US\$ 130 milhões o

16. “(...) *the biggest and most controversial transfer of wealth ever seen in history*(...)”.

17. Wolosky (2000) menciona outros valores. Khodorkovsky teria comprado a Yukos Oil por US\$ 159 milhões.

controle da Sidanko, que explorava os campos de petróleo na Sibéria Ocidental. Alguns anos depois, vendeu 10% da empresa para a BP por US\$ 571 milhões (WOLOSKY, 2000).

Podemos identificar dois grupos entre os novos donos do setor de energia:

1. Ex-altos funcionários do governo que se apropriaram das propriedades que eles haviam gerenciado anteriormente.¹⁸
2. Chefões do mercado clandestino envolvidos em atividades ilícitas no final da URSS – inclusive no mercado de câmbio ilegal.

Nesse último caso, os novos donos não tinham nenhuma experiência ou afinidade com o setor de petróleo, ao contrário da experiência de Vladimir Bogdanov e Vagit Alekperov, antigos dirigentes que tomaram o controle respectivamente da Surgutneftegaz e da Lukoil. Mas também esses dirigentes usariam o esquema de empréstimos por ações para reforçar o controle acionário sobre suas empresas.

Tompson, citado por Ellman (2006, p. 199), sinaliza duas razões para Yeltsin ter consentido a lógica da privatização selvagem. Em primeiro lugar, para garantir o apoio político da nova oligarquia. Em segundo lugar: “em caso de derrota, seus oponentes enfrentariam forte oposição a qualquer tentativa de reverter a direção na política econômica.”¹⁹ De fato, todos os novos oligarcas batalharam pela reeleição de Boris Yeltsin em 1996. O principal candidato de oposição naquele momento era Gennady Zyuganov, do Partido Comunista, opositor ao processo de privatização.

É verdade que o preço de petróleo em meados de 1990 estava baixo, mas a queda brutal da produção, chegando em 1996 a 60% de seu pico de 1987,²⁰ refletiu as consequências desastrosas da forma como o governo realizou a privatização. Os novos proprietários não eram do ramo e estavam mais interessados em tirar o máximo possível de riqueza em curto prazo e enviá-la para o exterior em um maciço e constante fluxo de fuga de capitais.

Essa queda da produção de petróleo deu-se no contexto de uma desorganização da vida econômica, política e social, simbolizada tragicamente pela redução da expectativa de vida,²¹ principalmente masculina, e também pela

18. Trata-se de um processo que teve início durante o governo de Mikhail Gorbachev. No intuito de estimular a modernização das empresas, foi promulgada uma lei em 1987 que lhes dava mais autonomia. Entre outras implicações, isso permitiu reter maior parcela dos lucros, reduzindo a transferência ao governo central. Porém, em vez de aumentarem os investimentos, as empresas elevaram os salários dos gerentes e se envolveram em atividades especulativas (MEDEIROS, 2008).

19. “(...) *in the event of defeat, his opponents would face powerful opposition to any attempt to reverse course in economic policy.*”

20. Dados da BP mostram queda de 11 milhões para 6,2 milhões barris/dia. Os dados se referem somente à produção de petróleo na Federação russa. Em 1992, a Arábia Saudita já tinha se tornado novamente a maior produtora.

21. Popov (2009) observa que, mesmo com o forte crescimento econômico entre 2000 e 2005, a expectativa de vida em 2006, 65 anos, não tinha recuperado ainda o nível de 1987, 70 anos.

brutal queda do produto interno bruto (PIB). Os investimentos e o crédito paralisaram devido a incertezas do mercado e das instituições. Mas não havia restrições ao balanço de pagamentos, porque a diminuição na produção de petróleo refletiu a queda do consumo interno e não dizia respeito ao declínio do volume de exportações. O que aconteceu na Rússia foi que as importações substituíram o colapso da produção interna, graças às exportações de petróleo e gás. Além da realocação de fatores de produção interna, isso foi acompanhado de “maior desigualdade de renda, já que a renda da extração de recursos e *spin-offs* como serviços financeiros ficou concentrada em uma parcela pequena da população”²² (BOSQUET, 2002, p. 48). Esse fenômeno é confirmado pelos cálculos do coeficiente de Gini, que mostram aumento de 0,27 em 1990 para 0,48 em 1996. Tudo isso em um contexto de evasão fiscal generalizada e predominância da prática de pagamento não monetário.

O poder político da nova oligarquia era baseado em seu poder econômico, mas também no controle da mídia e, mais diretamente, de parlamentares e integrantes do governo. Khodorkovsky, por exemplo, chegou a colocar um de seus aliados, ex-dirigente da Yukos, Sergei Generalov, como ministro do Petróleo e Energia. Goldman (2004) constatava a falta de liberdade de imprensa “não por causa de censura governamental mas sim por causa de controle oligárquico dos conglomerados mais importantes da mídia”.²³ Considerem-se também a inexistência de um sistema de partidos políticos, a sociedade civil pouco desenvolvida, os sindicatos desorganizados e as pequenas e médias empresas praticamente inexistentes como força econômico-social.

No setor de gás, a história foi um pouco diferente. Ainda em 1989, o Ministério do Gás foi transformado em empresa com controle estatal, mas com ações na bolsa de valores, a Gazprom. O ex-ministro Viktor Chernomyrdin tornou-se o presidente-diretor. Ele evitou o fracionamento do ministério, mantendo a Gazprom como uma empresa integrada de gás e praticamente um monopólio, apesar do surgimento de produtores independentes. Inicialmente, o Estado controlava 100% das ações, mas gradualmente estas foram vendidas para investidores privados. No contexto do programa de privatização, Boris Yeltsin autorizou a venda de ações da Gazprom em novembro de 1992. Em 1994, 33% estavam em mãos privadas e 15% com funcionários. A participação estatal foi reduzida a 38%. Chernomyrdin tornou-se vice-primeiro-ministro, em 1992 e, em seguida, foi primeiro-ministro. A empresa ficou nas mãos do seu vice, Rem Vyakhirev, também especialista em gás e petróleo. O controle dos dois sobre a Gazprom tornou-se fonte de corrupção e, além disso, conseguiram manter baixos níveis

22. “(...) higher income inequality, since the income of resource extraction and spin-offs as financial services is concentrated in a small fraction of the population.”

23. “(...) not because of government censorship but because of oligarch control of the most meaningful media outlets”.

de tributação. A diretoria da empresa apropriou-se das suas riquezas para fins pessoais por meio de mordomias e bônus, além de vender partes lucrativas a amigos e familiares (o famoso *asset stripping*).²⁴ Uma das maiores empresas derivadas (*spin-offs*) da Gazprom é a Itera, que chegou a transferir a razão social para Jacksonville, na Flórida (GOLDMAN, 2008, p. 61). Para Tompson, citado por Ellman (2006, p. 207), a empresa havia se tornado “um tipo de Estado dentro do Estado na década de 1990.”²⁵

A nova estrutura proprietária e o seu marco regulatório provocaram a existência de uma grande renda apropriada e, por isso, os recursos naturais não estavam contribuindo o quanto poderiam com as receitas públicas. Teoricamente, seria possível que o próprio mercado garantisse o reinvestimento dessa renda em atividades produtivas sem transitar pelo orçamento público, mas

(...) isto está longe de ser garantido. A Rússia realmente sofre de fuga massiva de capital, o que está amplamente associado com os recursos naturais, por exemplo através dos ganhos de exportação subrepresentados (BOSQUET, 2002, p. 3).²⁶

Com relação aos impostos sobre exportação, as empresas integradas verticalmente usaram o mecanismo de preços de transferência (*transfer pricing*) maciçamente:

(...) o produtor de petróleo vende somente uma parte de sua produção diretamente a mercados de exportação, a maior parte é vendida a preços artificiais mais baixos à empresa-mãe, localizada no exterior ou em paraísos fiscais regionais (*op.cit.*, p. 15).²⁷

Estudo do Banco Mundial (2005) igualmente enfatizou o uso generalizado de preços de transferência. Mostrou ainda como isso gerou distorções nos dados oficiais com relação à participação no PIB, porque grande parte de atividades *upstream* foi transferida para comércio no intuito de escapar de tributação mais elevada. Assim, a cifra real da participação do setor neste indicador foi recalculada entre 20% e 25%, e não os 8% a 9% que apareciam nos dados oficiais.²⁸

24. O termo *asset stripping* é geralmente usado pejorativamente, já que não é uma atividade produtiva. É um grande problema em economias em transição para o mercado, como Rússia e China – nestes casos, os gerentes de uma companhia estatal chegam a vender os ativos que eles controlam, deixando para trás nada além do que dívidas para o Estado.

25. “(...) something of a state within the state during the 1990s.”

26. “(...) this is far from guaranteed. Russia indeed suffers from massive capital outflows, which is largely associated with natural resources, for example through underrepresented export earnings.”

27. “(...) the oil producer sells only part of its production directly on export markets, the bulk being sold at artificially low prices to the parent company, which is located abroad or in regional tax havens.”

28. Ruehl e Schaffer (2004) também descrevem esse mecanismo, calculando que somente a exportação de energia seria responsável por cerca de 20% do PIB. Além do mais, as empresas do setor de comércio eram registradas em áreas remotas, aproveitando-se de incentivos fiscais. Contra essa prática de guerra fiscal, o governo federal tomou providências.

É preciso considerar também que os preços de gás e petróleo no mercado doméstico ficaram sistematicamente abaixo dos preços internacionais. Uma correção dessa distorção elevaria a participação no PIB ainda mais.

Ademais, os impostos sobre recursos naturais eram cobrados por volume, sem considerar preços e estrutura de custos. Isso favoreceu campos lucrativos e penalizou campos marginais.

Diante da queda da produção, o governo Yeltsin entendeu a necessidade de abrir a nova fronteira de petróleo, *off-shore*, no Ártico, na Sibéria do Norte, em torno da ilha de Sakhalin. Para isso, precisava da tecnologia das empresas ocidentais. Para atrair estas, foi criado um marco regulatório específico, o Acordo de Partilha da Produção (Production Sharing Agreement – PSA). As regras do jogo do modelo da partilha eram que o investidor privado ficava com o risco do investimento, os recursos permaneciam em propriedade do Estado e o petróleo era dividido entre o governo e o investidor, de acordo com cláusulas contratuais, após ter a empresa recuperado seus custos. A ideia com os PSAs era criar um enclave de garantia jurídica em torno de alguns grandes projetos, um pacote de regras claras e estáveis sobre estrutura de impostos, produção e divisão.

Os PSAs se efetivaram em três áreas de exploração. As operadoras foram:

- a Total (francesa), nos campos de Kharyaga (Timan-Pechora);
- o consórcio Shell/Mitsui/Mitsubishi, em Sakhalin II – sem parceiro russo; e
- o consórcio Exxon Mobil/Sodeco (japonesa) – Oil and Natural Gas Corporation Limited (ONGC) Videsh (Índia), em Sakhalin I, com participação de Sakhalinmorneftegaz e Rosneft.

A crise de 1998 veio, de forma inesperada, para alterar o quadro. Na véspera do ciclo de crises financeiras que atingiu a Rússia, a bolsa de valores estava supervalorizada (RTS Index). Investidores eram levados a comprar ações e emprestar dinheiro a empresas e ao governo. Como vimos, poucos russos estavam pagando impostos e o governo acumulava déficit fiscal. A solução encontrada foi usar empréstimos de curto prazo. Os bancos comerciais financiavam a compra desses títulos públicos, captando-os nos mercados internacionais e, dessa forma, expondo-se simultaneamente ao risco cambial e de um *default* do governo.

A crise asiática de 1997 atingiu a Rússia por meio de dois canais: a queda do preço de *commodities* (exportações russas) e a percepção de risco, que provocou uma retirada massiva de capitais. De acordo com Oppenheimer e Maslichenko, citados por Ellman (2006), o movimento global de percepção de risco com relação aos mercados emergentes não teria impacto desastroso na Rússia se a situação fiscal e do sistema bancário estivesse mais equilibrada.

A situação era insustentável e, em 17 de agosto de 1998, o governo declarou moratória da dívida interna e externa. Alguns bancos dos oligarcas aliados a Yeltsin tiveram informações privilegiadas (*insider information*) e venderam seus títulos públicos, comprando dólares e fugindo do país.

Em 1998, a queda do PIB chegou a 5% e a da bolsa de valores, a 39%. Isso teve também impacto sobre bancos internacionais. Um exemplo foi o *hedge fund* Long-Term Capital Management (LTCM), que se declarou insolvente.

A crise provocou uma queda de dois terços do valor do rublo, que reduziu importações e gerou aumento da produção industrial já em 1998, em um autêntico movimento de substituição das importações. Outra consequência foi a elevação do valor das exportações do petróleo em rublos, o que acabou estimulando a produção doméstica.

A crise financeira provocou uma crise política e Yeltsin trocou três vezes de primeiro-ministro. Em agosto de 1999, entrou Vladimir Putin, um ano depois eleito presidente da Federação da Rússia.

5 REVISÃO DO RUMO

O governo Putin assumiu o desafio de recuperar a autoridade do poder central. Isso pressupõe capacidade de arrecadar impostos e garantir o monopólio do uso da força. Putin convidou seu grupo de confiança de São Petersburgo, entre os quais Alexei Kudrin, para administrar a economia. Outros dirigentes de confiança eram oriundos dos serviços de segurança. Diante das críticas ao seu suposto caráter autoritário, os defensores da nova política introduziram a noção de *democracia administrada*, também chamada de *democracia soberana*. Além da democracia e da liberdade, teria outros problemas de caráter mais agudo, como a miséria, a segurança e a soberania. Esta forma de regime político deveria servir para o desenvolvimento do país e, quando não alcançar esse objetivo, ser limitada. Outra referência para defender o reforço do papel do Estado seria o ambiente externo, interpretado como um ambiente agressivo.²⁹ Não por acaso, uma das primeiras ações foi enviar as tropas para a Chechênia, a fim de impor a autoridade do Estado russo (MARKOV, 2008, p. 43-47).

Houve, portanto, uma clara mudança de rumo que envolveu a reavaliação da relação Estado – mercado, o que levou Ellman a afirmar que:

A experiência russa entre 1992-2004 abre uma nova perspectiva sobre liberalização e privatização. Seu pico na década de 1990 coincidiu com uma forte contração

29. O contrário também é verdadeiro, conforme escreve a primeira-ministra da Ucrânia, Yulia Tymoshenko (2009): "(...) após anos de introspecção, a Rússia recuperou sua auto-estima, o que é percebida por alguns de nossos vizinhos como agressividade" "(...) after years of soul-searching, Russia has recovered its self-confidence, which is seen by some of our neighbors as aggressiveness."

do PIB e a sua redução parcial entre 1999-2004 coincidiu com uma recuperação econômica parcial (ELLMAN, 2006, p. 102).³⁰

A recuperação da economia coincidiu não somente com o governo Putin, mas também com um forte aumento do preço de petróleo, o que gerou várias interpretações. Bernstam e Rabushka, citados por Ellman (2006), defenderam que, sem uma mudança de política, o simples aumento nos preços de petróleo não teria provocado o efeito desejado, muito na linha de Bosquet (2002). Para sustentar essa argumentação, esses autores se referiam à combinação de renda apropriada pelo setor privado e à prática de fuga de capitais. Mas apontaram um fenômeno específico da realidade russa que levou a um aumento da monetarização da economia e, portanto, da base de arrecadação. Os autores atribuíram papel decisivo à decisão do Banco Central da Rússia (BCR), de 16 de setembro de 1998, de forçar a internalização, por meio de alguns bancos específicos, de no mínimo 50% da receita de exportação, porcentagem aumentada em dezembro daquele ano para 75%. Isso obrigou os exportadores a vender a receita de exportação internamente. Até então, estas eram operadas *off-shore* por meio de bancos russos, muitas vezes subsidiárias das próprias exportadoras.

O BCR implementou um sistema de verificação, comparando exportações/volumes físicos e preços no mercado internacional. Com a nova lei, dólares e demais moedas internacionais que voltavam para a Rússia eram trocados por rublos e ficavam nesse país. O pulo do gato: “Eles entraram nas contas bancárias das empresas e subitamente aumentaram seu balanço financeiro, possibilitando ao governo a cobrança de pagamento de impostos.”³¹ Por isso, a conclusão de que “(...) nenhum tipo ou nível de aumento nos preços mundiais de petróleo teriam tido importância se não houvesse uma repatriação efetiva dos rendimentos em moeda estrangeira” (BOSQUET, 2002, p. 95).³² A motivação do BCR era acumular reservas internacionais, mas o impacto sobre a situação fiscal foi um elemento decisivo na recuperação econômica. Esses autores insistem que é fácil atribuir o crescimento simplesmente ao aumento do preço de petróleo e que deve ser considerado o contexto do sistema econômico e político (*op. cit.*, p. 56). A repatriação das receitas de exportação foi, na verdade, o início do que eles chamaram de *desliberalização parcial e desprivatização*.³³

30. “The Russian experience in 1992-2004 opens a new perspective on liberalization and privatization. Their peak in the 1990s coincided with the great contraction of GDP and their partial rollback in 1999-2004 coincided with partial economic recovery.”

31. “They entered enterprise bank accounts and suddenly raised enterprise money balances and enabled the government to enforce tax payments.”

32. “(...) no level of and no increase in world oil prices would have mattered if effective repatriation of foreign exchange revenues was zero.”

33. *Partial de-liberalization and de-privatization.*

Para aumentar a capacidade de arrecadação, foi introduzida tarifa única de imposto de renda de 13%. Ao mesmo tempo, tentou-se captar parcela maior da renda petrolífera. Como já mencionado, as empresas usavam várias formas de evasão fiscal; entre as quais, preços de transferência, sobretudo transferindo para *downstream* comércio e transporte.

Em resposta, o governo alterou várias vezes o sistema de impostos e, a partir de 2004, a principal forma de tributar petróleo e gás foram os impostos sobre a extração e a exportação. O novo regime de tributação era melhor por ser independente do cálculo do lucro ou custos em rublos, relacionado a quantidades e preços para exportação. Na conclusão de Tabata, citado por Ellman (2006, p. 48), “A maior fatia dos rendimentos das receitas extras de energia agora vai para o Estado.”³⁴ Calcula-se que de cada aumento de US\$ 1,00 no mercado mundial, US\$ 0,87 ficavam com o Estado.

Ao longo do governo Putin, ficou claro que ele não acreditava que o funcionamento do livre mercado e a atuação das empresas privadas iriam automaticamente coincidir com a defesa do interesse nacional (ELLMAN, 2006, p. 27-28). Trata-se, de certa forma, de uma visão de mundo. Putin fez doutorado no Instituto de Mineração de São Petersburgo, em junho de 1997, no qual defendeu a necessidade de a Rússia voltar a exercer influência política e econômica. Isso implicaria a retomada do controle sobre os recursos naturais do país e “(...) criar as mais eficientes e competitivas empresas tanto no mercado doméstico como internacional.”³⁵ Em defesa do interesse nacional “(...) as campeãs nacionais colocariam a promoção do interesse do estado acima da maximização do lucro”³⁶ – citações da tese de Putin em Goldman (2008, p. 97). Aqui está a ideia do campeão nacional: misturar os interesses do setor privado com os do Estado e, se necessário, moderar a busca de lucros em defesa de interesses geopolíticos. A presença externa é parte dessa política. As campeãs nacionais deveriam ser integradas em conglomerados industriais com capacidade de competir com as multinacionais ocidentais.

Nessa perspectiva, a Gazprom era estratégica. No final dos anos 1990, embora o governo fosse o maior acionista, quase 62% das ações da empresa estavam em mãos de privados. Em junho de 2000, Putin ganhou a presidência e queria garantir o controle majoritário por parte do Estado. Um dos primeiros passos foi mudar o comando, trocando Viktor Chernomyrdin. Um ano depois, indicou Dmitri Medvedev para presidente-diretor com outros tecnoburocratas de São Petersburgo no intuito de moralizar a gestão da empresa. Ao mesmo tempo,

34. “*The lion’s share of energy windfall revenues now goes to the state.*”

35. “*(...) creating the most effective and competitive companies on both the domestic and world markets.*”

36. “*(...) national champions would put promotion of state’s interest over profit maximization.*”

começou um movimento para aumentar o controle acionário. Para isso, a estatal Rosneft comprou mais 10,74% das ações. Com outras articulações, o Estado aumentou sua participação para pouco mais de 50% das ações.

Boris Berezovsky e Mikhail Khodorkovsky – este último com patrimônio de US\$ 15 bilhões, declarado o homem mais rico da Rússia – usaram o poder econômico e o controle de mídia para atacar o governo. Putin reagiu e Berezovsky, com medo de ser preso por fraude fiscal, fugiu para Londres. A Sibneft ficou com Roman Abramovich, que entendeu as novas regras do jogo e cooperou para que a Gazprom tomasse controle da empresa, em mais um passo para transformar a Gazprom em campeã nacional.

A respeito da Yukos, começaram a surgir confirmações de gestão mafiosa, inclusive acusações de práticas de assassinatos para resolver conflitos. Parte da forma de operar era manter o esquema de corrupção com os membros do Parlamento (Duma), para evitar aumento de impostos e restrições ambientais. Esse tipo de gerenciamento das grandes empresas russas gerou forte oposição entre os *siloviki* (ex-funcionários do aparato de segurança soviética), um dos pilares do governo Putin.

No fim de 1999, com o aumento do preço do petróleo, a Yukos optou por profissionalizar sua gestão, listando ações em Londres e convidando gerentes ocidentais experientes. Em 2004, a empresa era a maior produtora de petróleo russo. A estratégia era entrar no mercado norte-americano e, para isso, lançou mão de um projeto para a construção de um oleoduto do Mar de Barentz para Murmansk, desafiando a empresa estatal Transneft, que tinha o monopólio dos oleodutos. Outro projeto previa a construção de um oleoduto da Sibéria para a China. Aparentemente, a gota d'água para Putin foi a negociação com a Exxon Mobil e a Chevron para a venda de parte da Yukos. Três semanas antes de Khodorkovsky ser preso, em outubro de 2003, a empresa assinou um memorando de intenções com a Exxon Mobil. Aventou-se também uma possível *joint-venture* com a Sibneft (GOLDMAN, 2008, p. 112).

A primeira ofensiva do governo contra a Yukos deu-se em junho de 2003, quando foi preso o chefe de segurança da empresa.³⁷ Quatro meses depois, em ação policial de grande repercussão, Khodorkovsky foi preso, acusado de evasão fiscal, roubo, fraude e extorsão. Condenado a oito anos, foi levado a uma prisão na Sibéria. Novas acusações, em 2007, aumentaram o tempo de condenação. Além do proprietário, mais de 20 pessoas ligadas à empresa foram presas entre 2003 e 2005. Para poder pagar os impostos atrasados, a empresa foi obrigada a

37. O chefe de segurança da empresa foi de fato condenado à prisão por assassinato em 2005, entre outros, pelo caso do prefeito Petukhov, morto em 1998, na cidade da principal região de produção da Yukos (Nefteyugansk), o qual cobrou insistentemente o pagamento de impostos, chegando a organizar mobilizações contra a empresa.

vender, em dezembro de 2004, seu ativo mais importante, a Yuganskneftegaz, que acabou sendo comprada pela estatal Rosneft. Outros ativos também ficaram com a Rosneft e a Gazprom. Mesmo assim, o fisco calculou o valor da dívida tão alto que a empresa foi declarada falida em agosto de 2006. Em resumo, com Khodorkovsky fora de combate, o desmembramento da Yukos e o controle do Estado sobre os principais ativos da empresa, evitou-se a expansão da presença multinacional no setor. Com relação ao caso da Yukos, Tompson, citado por Ellman (2006, p. 208), considera que “Putin estava meramente utilizando as únicas ferramentas realmente efetivas que estavam à sua disposição.”³⁸ Com isso, ele se refere à fraca capacidade de regulação e execução, ou seja, devido à debilidade institucional, não havia outra política para capturar a renda petroleira e alinhar a atuação da empresa àquilo que o governo definiu como interesses nacionais, a não ser a forma mais radical, a renacionalização.

Goldman (2004) argumenta que havia uma insatisfação generalizada na Rússia com o processo de privatização. Segundo uma pesquisa de opinião, 77% dos entrevistados eram a favor de revisão parcial ou total. Isso explica o apoio a Putin na implementação da revisão parcial do processo. Ao final, o conflito sobre a partilha da renda dos recursos naturais estava no centro da luta política desde meados dos anos 1990.

O próximo alvo era a empresa Sibneft. Nesse caso, foi mais fácil, porque Boris Berezovsky ao passar seus ativos para Abramovich, deixou este último com a opção de repassá-los para o Estado. Abramovich, de fato, optou por evitar o conflito e vendeu 72% da Sibneft para a Gazprom por US\$ 13 bilhões, o que significou a entrada da empresa compradora no setor de petróleo. A Sibneft foi rebatizada Gazpromneft. O negócio ajudou Putin e tornou Abramovich o homem mais rico da Rússia. Depois, ele também se transferiu para Londres e se tornou o homem mais rico da Inglaterra, comprando o Chelsea por US\$ 250 milhões.

Em julho de 2007, Mikhail Gutseryev, dono da Russneft, uma empresa de petróleo de menor porte, foi pressionado pelo governo a abdicar do cargo de diretor-presidente e passar o controle da companhia a pessoas mais próximas do poder. Gutseryev tinha sido presidente da estatal Slavneft até sua privatização, em 2002, quando montou a Russneft e começou uma política independente. O *Oxford Analytica*, de 8 de março de 2007, comentou a respeito do episódio: “No mínimo, isto serve como um lembrete de que o estado está preparado para usar uma ampla seleção de pressões administrativas tanto para afastar com cuidado as empresas dos bens ‘estratégicos’ quanto para assegurar de que todos os ativos, mesmo quando presididos privadamente por russos, estão nas mãos ‘certas’.”³⁹

38. “Putin was merely employing the only really effective tools at his disposal.”

39. “At the very least, it serves as a reminder that the state is prepared to use a wide array of administrative pressures both to ease foreign companies out of ‘strategic’ assets and to ensure that all such assets, even when privately owned by Russians, are in the ‘right’ hands.”

Em 2009, a Russneft passou para o controle da Gazprom.

Outro aspecto da política do governo Putin era fixar o preço de petróleo e gás para o mercado interno abaixo do internacional. Para Tabata, citado por Ellman (2006, p. 47), isso é “uma das razões pelas quais a *doença holandesa* não progrediu.”⁴⁰ A discussão sobre subsídios é complexa porque ao mesmo tempo em que neutraliza o efeito de *crowding out* (emissão de dívida pública em grande escala) dos investimentos nos demais setores, em particular o manufatureiro, essa política pode também ser fonte de alocação ineficiente por dois motivos: desestimula a exploração e a produção e não incentiva a redução do consumo (eficiência energética). Neste ponto, cabe observar a triste história de desperdício de gás associado na Rússia: empresas de petróleo estavam acostumadas a queimá-lo. Vale lembrar também que um dos ajustes exigidos pela Organização Mundial de Comércio (OMC) para a entrada da Rússia refere-se exatamente ao alinhamento dos preços internos do gás e do petróleo aos preços internacionais.

As avaliações a respeito dessa mudança de rumo variam. Oomes e Kalcheva (2007, p. 3), por exemplo, argumentavam que o “aumento recente da participação estatal gerou significativa incerteza no setor.”⁴¹ Lembraram também as reclamações dos setores empresariais a respeito do nível de impostos e os gargalos na rede de distribuição. Nesta linha, McFaul e Stoner-Weiss (2008) sugeriram a violação do direito de propriedade. Putin teria usado seu poder político para redistribuir as propriedades mais valiosas. O caso mais gritante teria sido a transferência organizada dos ativos da Yukos para a Rosneft. Os resultados negativos, para estes autores, foram a diminuição de valor das empresas mais lucrativas do ramo de petróleo na Rússia, a desaceleração dos investimentos e o incentivo à fuga de capitais.

Wolosky (2000) destacou, porém, que Putin atuou sobre uma realidade muito específica, que talvez não justificasse a simples lógica de que a maior presença do Estado fosse por definição prejudicial para o clima de investimento: “a má conduta pública da oligarquia privou a Rússia dos investimentos privados que ela precisa para completar sua transição econômica.”⁴² Ou seja, “A publicidade ostensiva de más condutas envolvendo as maiores empresas russas e os mais proeminentes líderes empresariais afugentam os investidores internacionais.”⁴³

A recuperação da produção ao longo do governo Putin fez a Rússia ultrapassar novamente a Arábia Saudita no *ranking* dos maiores produtores em nível mundial, gerando, em 2007, um superávit comercial de US\$ 140 bilhões.

40. “(...) one of the reasons why the Dutch disease has not progressed.”

41. “(...) recent increase in state ownership created significant uncertainty in the sector.”

42. “The oligarch’s malfeasance has deprived Rússia of the private investment it needs to complete its economic transition.”

43. “Widely publicized misconduct involving Russia’s largest companies and most prominent business leaders scares away international investors.”

6 OS ATORES DO SETOR DE GÁS E PETRÓLEO

O processo de recuperação da presença forte do Estado no setor de energia descrito na seção anterior não pode ser confundido com uma simples renacionalização, porque esta foi parcial e dirigida. Desai (2008) explica: “Putin tentou equilibrar os lucros privados com o que ele chamou de interesse nacional maior.”⁴⁴ Mesmo no caso Gazprom, o controle acionário do governo foi para pouco mais de 50%.

E esse governo chegou a vender, em 2002, seu controle majoritário na empresa Slavneft, sétima na lista de maiores empresas do setor de petróleo. Em um leilão, esses ativos ficaram com a Sibneft e a TNK/BP.

Empresas privadas com estratégias de se tornarem conglomerados, que disputavam mundialmente e não desafiavam o que o governo definiu como interesse nacional, obtiveram apoio. Isso foi o caso, por exemplo, da Surgutneftegaz e da Lukoil. No primeiro caso, o controle majoritário estava com Bogdanov, que não disputava espaço político em Moscou. Também a Lukoil não contrariou a política do governo e Putin marcou presença com o diretor-presidente da empresa (Alekperov) para abrir postos de gasolina em Manhattan e consagrar a compra pela companhia russa de 2 mil postos de Getty Oil e mais mil da Mobil.⁴⁵ O ex-presidente russo não se opôs, mas garantiu um envolvimento na negociação da Lukoil com a ConocoPhillips para venda de 20% das ações. Para Putin, havia uma grande diferença entre a política da Lukoil de estabelecer uma aliança estratégica, mantendo, porém, o controle russo, e a operação da TNK com a BP, que deixou com esta última o controle da empresa. Neste último caso, a norma de que somente empresas com capital russo de 51% ou mais poderiam explorar novos campos dirigiu-se exatamente à *joint-venture* TNK/BP.

A Lukoil, com ações registradas na Bolsa de Valores de Londres, respondia por 18% da produção total de petróleo e 19% da capacidade de refino em 2008. Seu faturamento atingia US\$ 107 bilhões e a receita líquida, US\$ 9,1 bilhões.⁴⁶ A empresa era responsável por cerca de 20% da exportação russa. As suas operações *upstream* estavam concentradas na Rússia e nos demais países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Gazprom e Lukoil se responsabilizaram por 90% dos IEDs russos no setor de energia (EHRSTEDT; VAHTRA, 2008, p. 7). Devido ao aumento do controle estatal, esses investimentos ganharam peso geopolítico.

A segunda principal empresa de produção de petróleo é a Rosneft, na qual o Estado sempre manteve o controle acionário. Ela se consolidou como campeã nacional de porte internacional quando adquiriu os ativos da Yukos em leilão em

44. “Putin sought to balance private profit making with what he regarded as the broader national interest.”

45. No primeiro momento, o abastecimento é feito com petróleo do Oriente Médio, refinado nos Estados Unidos. Mas a perspectiva é introduzir gradualmente petróleo russo.

46. Dados da própria empresa, referentes a 2009. Disponível em: <<http://www.lukoil.com>>.

2004. Em julho de 2006, lançou uma oferta pública inicial (*initial public offering* – IPO), inclusive com listagem em Londres. O objetivo da Rosneft era mobilizar recursos para financiar a dívida que teve de assumir para a compra da Yukos. A empresa captou US\$ 10,4 bilhões na maior operação em bolsas de valores feita por uma empresa russa. Parte significativa das ações ficou em mãos de três grupos com interesses específicos: BP (US\$ 1 bilhão), a chinesa China National Petroleum Corporation (CNPC) (US\$ 0,5 bilhão) e a Petronas, da Malásia (US\$ 1,1 bilhão). De acordo com o *The Economist*, de 22 de julho de 2006, havia riscos de interferência política que poderiam gerar um conflito entre acionistas e o interesse público definido pelo Estado e haveria ainda debilidades gerenciais da Rosneft. Mas, mesmo assim, para a BP foi uma oportunidade de aumentar as reservas na sua contabilidade e integrar-se à estatal para facilitar futuras operações.

Em 2005, antes da compra da Yukos pela Rosneft, registram-se boatos no mercado de uma possível fusão entre a Rosneft e a Gazprom, criando uma megaempresa estatal de energia. Tudo indica que o próprio governo optou por mantê-las separadas, inclusive porque seriam controladas por grupos diferentes do núcleo duro do governo Putin (THE ECONOMIST, 2005).

No caso da Gazprom, há um discurso explícito de Putin para transformá-la na maior empresa energética do mundo (ELLMAN, 2006, p. 30). A empresa aumentou, no período 1999-2004, suas exportações para a Europa Ocidental, ao mesmo tempo em que houve crescimento do consumo interno, grande parte devido à substituição do petróleo pelo gás e ao aumento da atividade econômica (gráfico 3). A produção nacional não daria conta dessa demanda, mas o controle de rede dos gasodutos garantiu a possibilidade de compra e revenda da produção dos países da CEI. O Projeto 2030 Gazprom prevê produção de 876 bilhões de m³/ano a 981 bilhões de m³/ano, com o consumo interno estimado em 550 bilhões de m³/ano a 613 bilhões de m³/ano. O aumento da presença na Europa e a conquista de novos mercados na Ásia – Pacífico e nos Estados Unidos deveriam incrementar as exportações de 69% a 80%, chegando de 415 bilhões de m³/ano a 440 bilhões de m³/ano (PETROLEUM ECONOMIST, 2009). Em março de 2009, a Gazprom iniciou a exportação de gás natural liquefeito (LNG) proveniente do campo de Sakhalin para o Japão, o que marcou sua entrada nos mercados de gás asiáticos.

A Gazprom controla em torno de 20% do mercado mundial de gás e 25% das reservas mundiais (EHRSTEDT; VAHTRA, 2008, p. 9). A presença externa ocorre principalmente nos países da CEI e na UE. Na Rússia, a participação de produtores independentes de gás é limitada. O maior destes é a Novatek, que não chega a 5% da produção total e ainda com a Gazprom sendo uma de suas principais acionistas (*op. cit.*, p. 12).

QUADRO 1

Mudanças patrimoniais no setor de energia na Rússia

Rosneftgaz/Rosneft – controle estatal
 Gazprom – controle estatal
 Lukoil => privatizada (1995) => participação minoritária da ConocoPhillips (2004)
 Surgutneftegaz – privatizada (1995)
 Yukos => privatizada (1995) => reestatizada (2004) => comprada pela Gazprom/Rosneft
 Sibneft => privatizada (1995) => reestatizada (2005) => comprada pela Gazprom/TNK => joint-venture 50%/50% com a BP (2003) => TNK/BP
 Slavneft => privatizada (2002) => ativos comprados por TNK/BP e Sibneft
 Russneft => fundada em 2002 => comprada pela Gazprom (2009)

Fonte e elaboração do autor.

7 O ESPAÇO PARA AS EMPRESAS MULTINACIONAIS

Da mesma forma que é incorreto analisar a política dos governos Putin/Medvedev como simples reestatização do setor, também a política de submetê-lo aos interesses nacionais não implica afastar as empresas multinacionais.

Em 2008, havia 20 operações de exploração de petróleo com envolvimento de empresas estrangeiras. E, embora “durante os últimos dez anos a posição de transnacionais (TNCs) estrangeiras na exploração de petróleo russo tenha enfraquecido consideravelmente” (EHRSTEDT; VAHTRA, 2008, p. 25),⁴⁷ a política não era de fechar o setor. A tecnologia e o capital ocidental eram bem-vindos, desde que o projeto se mantivesse sob controle nacional. Para isso, Putin pressionou para alterar os PSAs. O problema era que os parceiros estrangeiros que operavam os projetos tinham, pelas regras da partilha, o direito de recuperar os custos antes de dividir a produção. Mas quais eram os mecanismos do Estado para fiscalizar a estrutura de custo? Não surpreende que a Shell e a Exxon aumentaram seus custos muito acima das previsões apresentadas no início da exploração. No caso da Shell, o valor praticamente dobrou. Isso fez Putin considerar os PSAs um mau negócio e pressionar para revê-los.⁴⁸ Juntou-se a isso o fato de que no projeto em que a Shell era operadora, em Sakhalin II, não havia nenhuma empresa russa participando. O governo começou a pressionar a empresa para aceitar a entrada da Gazprom. A Shell acabou aceitando e a Gazprom ficou com 51% do empreendimento por um valor de US\$ 7,45 bilhões. Estimativa da própria Shell indicaria que isso significava um desconto de US\$ 3,55 bilhões (GOLDMAN, 2008, p. 130).

47. “During the past ten years the position of foreign TNCs in the Russian oil exploration has considerably weakened.”

48. Essa experiência talvez possa ser útil ao avaliarmos o aparente excesso de poder da empresa fiscalizadora Petrosal nos contratos de partilha propostos pelo governo brasileiro. Nas propostas em discussão, esta teria mais de 50% dos votos nas decisões em torno da operação.

A forma de o Estado pressionar pela revisão dos contratos era a aplicação rigorosa da legislação tributária e ambiental. No caso da Shell em Sakhalin II, havia acusações de violação da legislação ambiental no Mar de Okhotsk. A mesma estratégia foi utilizada com relação ao empreendimento da TNK/BP em Kovytko no norte da Sibéria Oriental. A BP acabou concordando em vender 63% de participação para a Gazprom, inclusive porque nesse caso havia também a dependência do controle dos gasodutos por parte da estatal russa.

Mas, como mencionado, a Rússia reconheceu a necessidade de se apropriar da tecnologia ocidental. Isso ficou evidenciado no caso do campo do gás de Shtokman, no Mar de Barentz (projeto Ártico), que envolve também liquefação do gás (LNG). A crise de 2008 postergou a exploração de Shtokman, mas a meta ainda é iniciar a produção em 2013. O Shtokman Gasfield Development Group orçou em US\$ 15 bilhões o custo da primeira fase do projeto. A Gazprom participa com 51% do empreendimento. Parceiros internacionais são a Total (25%) e a StatoilHydro (24%).

A reserva do campo é estimada em 3,8 trilhões de m³ (PETROLEUM ECONOMIST, 2009).⁴⁹ O projeto prevê que a maior parte deste gás utilize o novo gasoduto Nord Stream, que atravessará o Mar Báltico direto para a Alemanha, com entrada em vigor em 2013. A Total, da sua parte, está interessada na exportação de LNG. Na avaliação da revista especializada *Petroleum Economist*, o marco regulatório do projeto

(...) exemplifica a determinação da Gazprom em dominar os maiores projetos de exportação de gás da Rússia e a disposição das empresas internacionais de petróleo de se ajustar a condições nada ideais para obterem acesso a uma das maiores matrizes mundiais de gás (PETROLEUM ECONOMIST, 2007).⁵⁰

Vale observar que, em outubro de 2006, a Gazprom tinha anunciado que, no caso do campo de gás Shtokman, ela iria operar sozinha, mas depois Putin convidou empresas estrangeiras para participarem e foi negociado o marco regulatório explicitado anteriormente. De um lado, as reservas são grandes e sua exploração complexa demais para afastar as empresas estrangeiras, de outro, a exploração das reservas russas é lucrativa demais para ignorar o país.

49. A título de comparação: no início da exploração do megacampo no interior da Holanda, o volume era estimado em 1,1 trilhão de m³. Ao longo dos anos, descobriu-se que se tratava de 2,7 trilhões de m³, ainda bem inferior ao volume estimado no campo de Shtokman. As reservas da Bolívia estão em 700 bilhões de m³.

50. "(...) exemplifies Gazprom's determination to dominate Russia's big gas-export projects and international oil companies willingness to comply with less-than-ideal terms to gain access to some of the world's biggest gas resources."

Ao analisar o caso da ConocoPhillips, Goldman enfatiza que as experiências negativas não fizeram a empresa desistir do país pelo simples fato de que ela:

(...) tal como outras grandes produtoras energéticas, concluiu que as empresas energéticas em busca de novas reservas inexploradas não têm muitas opções, e as reservas que elas encontram tendem a estar localizadas não somente em áreas geográficas difíceis mas também em países politicamente problemáticos (GOLDMAN, 2008, p. 85).⁵¹

Como já mencionado, a empresa chegou a comprar, em julho de 2004, 20% da Lukoil pelo valor de US\$ 7 bilhões. Ambas as empresas se certificaram do apoio de Putin antes de fechar o acordo.

A experiência da BP também foi recheada de conflitos. Entrou na Rússia pela compra da Amoco (Estados Unidos), em 1998, que tinha 10% da Sidanko. Houve um conflito com a TNK, que se apropriou da subsidiária desta última, Chernogorneft. Mas também nesse caso, a BP não desistiu e entrou em negócio com a TNK na *joint-venture* 50%/50%, em agosto de 2003.

Contudo, a relação entre o governo russo e a BP se manteve tensa devido ao controle desta última sobre a TNK/BP. Robert Dudley, presidente da *joint-venture* TNK/BP, alegou dificuldade para a Rússia aumentar suas reservas devido a uma regulação fraca. Ele reclamou do valor do imposto sobre a exportação, a folha de pagamento, a pessoa jurídica e a produção. De acordo com o executivo, isso consumia 92% dos lucros dos empreendimentos. Para a BP, as operações na Rússia representavam 20% da sua produção mundial, mas somente 10% do lucro total da empresa (THE ECONOMIST, 2008).

Igualmente importante foi a contratação de empresas de engenharia com equipamentos e tecnologia avançada, como a Schlumberger e a Halliburton, que ajudaram as companhias produtoras russas a recuperar e expandir a produção.

Como pode ser observado, a Rússia negociou praticamente o marco regulatório caso a caso, dependendo em parte das características específicas dos campos em questão. Mas pouco antes de sair da presidência, Putin chegou a sancionar uma lei geral sobre a participação estrangeira em setores considerados estratégicos que estava sendo discutida há vários anos. A nova legislação determina que o capital estrangeiro não pode ter mais de 50% de participação em setores estratégicos. Entre os 42 setores estratégicos especificados, estão os de gás e petróleo. No caso de aquisição de uma participação superior a 25%, é necessária a autorização de uma comissão governamental presidida pelo presidente da República.

51. "(...) like other major energy producers, concluded that energy companies seeking new untapped reserves do not have many options, and those reserves they do find are likely to be located not only in difficult geographical areas but within politically problematic countries".

No contexto russo, essa legislação foi considerada um avanço pelos analistas ocidentais. De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2009a, cap. 5): “(...) ela aumenta a transparência é menos *ad hoc* do que no regime anterior.”⁵² Segundo o *Financial Times*, de 5 de maio de 2008, trata-se na realidade de uma demanda das próprias empresas multinacionais e avalia-se que “a nova legislação, pela primeira vez, estabelece regras claras a setores onde investidores têm que pedir permissão especial.”⁵³

A lei é mais específica em relação ao setor de extração de petróleo e gás, para o qual a necessidade de aprovação especial já se dá para investimentos superiores a 10% de seu capital. Se a empresa estrangeira for estatal, esse percentual baixa para 5% (POMERANZ, 2009a).

8 OS MERCADOS CONSUMIDORES

Já identificamos como característica histórica do setor de petróleo e gás russo a enorme dificuldade logística em virtude da distância dos mercados consumidores. Ao mesmo tempo, sendo o fornecimento russo estratégico também para esses mercados, o setor adquire relevância geopolítica.

A exportação de petróleo é dirigida principalmente à Europa, seguida, de longe, pela China e pelo Japão. No caso do gás, o fluxo de exportação está ainda mais concentrado na Europa.

Devido à combinação de *recall* da guerra fria, de um lado, e a uma interpretação incorreta dos fatores determinantes da política de Putin de ampliar a presença estatal no setor, de outro, encontramos frequentemente referências a motivações políticas e aspirações geopolíticas ao analisar a dependência da Europa das importações de energia da Rússia (EHRSTEDT; VAHTRA, 2008).

Essa dependência do gás russo, demonstrada na tabela 2, é diferenciada entre os vários países da UE e segue em grande parte a lógica do setor de gás: maior proximidade geográfica, maior dependência. No caso da Alemanha, 40%; no caso da Espanha, 0%.

52. “(...) increases transparency and is less ad hoc than the previous regime.”

53. “The new Law for the first time sets clear rules on sectors where investors have to seek special permission.”

TABELA 2
Origem do gás na UE
(Em % do consumo total)

Produção interna	38
Rússia	23
Noruega	18
Argélia	10
Outros	11
Total	100

Fonte: Ehrstedt e Vahtra (2008), dados referentes a 2007.

A maior dependência do gás russo se concentra, portanto, na Alemanha, com um terço do total das importações de gás/petróleo da Rússia. O país também é seu maior parceiro comercial. Stelzenmuller (2009) cita uma pesquisa de opinião que mostra grande preocupação com essa situação, agravada pelo impacto do conflito na Geórgia. O autor, porém, argumenta que essa dependência é de mão dupla: “A Rússia precisa tanto de seus clientes ocidentais quanto estes precisam da Rússia.”⁵⁴

E ainda há o mencionado *track-record* de confiabilidade das exportações de petróleo e gás durante o período da guerra fria. Cabe lembrar que países como a Alemanha enxergavam na Rússia uma oportunidade para ter uma fonte de abastecimento independente do petróleo do Oriente Médio. Outro determinante foi a perspectiva de alteração da matriz de petróleo para gás, muito positiva do ponto de vista ambiental. A Rússia, portanto, beneficiou-se dos conflitos no Oriente Médio para apresentar-se como fonte de abastecimento alternativo e confiável.

Para a própria Rússia, a preocupação está focada na logística e em diminuir ao máximo a dependência dos países de trânsito. Não por acaso, o principal investimento russo na Europa diz respeito aos dois gasodutos, Nord Stream e South Stream. No caso do primeiro, ele é liderado pela Gazprom (51%), mas conta com participação de capital alemão, BASF/E.ON (49%). São 1.200 quilômetros que atravessam o Mar Báltico e estabelecem ligação direta entre a Rússia e a Alemanha. Após deixar o governo alemão, Gerhard Schroeder tornou-se o presidente do conselho do consórcio que está à frente do projeto, a North European Gas Pipeline Company.

O South Stream conta com o parceiro histórico da Rússia, a italiana ENI, em uma *joint-venture* 50%/50% com a Gazprom. Nesse caso, o projeto prevê dutos atravessando o Mar Negro, a Bulgária e a Sérvia. Mas este é concorrente direto do projeto Nabucco, por meio do qual o Ocidente almejava estabelecer

54. “Russia needs its Western customers as much as they need Russia.”

uma ligação direta com o gás dos demais países produtores do Mar Cáspio, hoje dependentes dos gasodutos controlados pela Gazprom. O Nabucco deve ser visto como uma tentativa de *bypass* dos gasodutos russos, ao interligar, por baixo do Mar Cáspio, o Azerbaijão com a Ásia Central, da Geórgia para os portos turcos no Mediterrâneo, e de lá, passando por Bulgária, Romênia e Hungria, para a Áustria. Este último país foi escolhido para ser o centro de distribuição e estocagem. Em dezembro de 2006, o consórcio liderado pela BP começou o projeto do gasoduto, gerando uma disputa comercial direta com a Rússia, que reagiu com uma ofensiva, por enquanto bem-sucedida, de inviabilizar o projeto. Como já mencionado, o controle da exportação do petróleo do Cazaquistão e do gás de Turcomenistão está nas mãos da Rússia.

Sem dúvida, as tentativas do ocidente de financiar óleo/gasodutos para tornar outros países produtores da CEI independentes eram e continuarão sendo enfrentadas como problemas geopolíticos.

Uma preocupação grande do governo Putin era com a Ucrânia, em particular depois que Victor Yushchenko chegou ao poder, no início de 2005. Um ano depois, a Gazprom começou a exigir desse país equiparação de preços com o mercado internacional, o que na prática implicava triplicar o preço do gás. Não chegando a um acordo, a Rússia começou a repassar somente a quantidade de gás contratada pelos países europeus, que vai pelos mesmos gasodutos. Mas a Ucrânia retirou ilegalmente sua parte, deixando um déficit de abastecimento para os países europeus. Esse conflito gerou um embaraço para a UE, que tinha saudado a chamada Revolução Laranja, que conduziu Yushchenko ao poder com uma plataforma de dar as costas para a Rússia e se aproximar mais do Ocidente. Somente em janeiro de 2009, foi fechado um novo acordo com a Ucrânia sobre preços e volumes de gás com regras mais claras sobre penalidades para o país caso este retirasse novamente o gás destinado à Europa (PETROLEUM ECONOMIST, 2009).

Goldman (2008, p. 48) menciona as tentativas do presidente Reagan, já em meados da década de 1980, para convencer a Europa Ocidental, em particular a Alemanha, a evitar a dependência de importação de gás russo, inclusive proibindo a General Electric (GE) de exportar equipamentos especializados. Mas, em 1985, concluiu-se o gasoduto que liga o gigante campo de gás de Urengoy (Sibéria Ocidental) à Alemanha. Ressaltam-se as experiências diversificadas na busca de independência e diversificação energética entre os vários países que compõem a UE. No caso da França, por exemplo, esse objetivo foi alcançado por meio de grande investimento em energia nuclear, mas na Alemanha a resistência a essa opção foi grande demais e ainda havia a vantagem da proximidade física com a Rússia.

A Rússia está também procurando diversificar seus mercados, principalmente para a China, o Japão e a Coreia do Sul, mas também para os Estados Unidos e a Índia.⁵⁵ Exemplo disso são as negociações para a exportação do gás do Mar de Barentz não só para a Europa, mas também para os Estados Unidos e a China.

No caso dos Estados Unidos, houve em 2002 uma primeira venda direta de petróleo da Rússia. Victor e Nadejda (2003) comentam que isso foi um gesto simbólico “de compra como parte do esforço do governo dos Estados Unidos em aumentar sua Reserva Estratégica de Petróleo (*Strategic Petroleum Reserve – SPR*).”⁵⁶ Há, porém, grandes possibilidades de entrada com gás e petróleo no mercado dos Estados Unidos a partir dos novos campos na Sibéria Oriental.

A estratégia da Lukoil e da Gazprom era garantir seus mercados por meio de IED. No caso da Gazprom, a aquisição da infraestrutura de energia na Europa é um dos objetivos estratégicos. Hoje, ela tem presença na distribuição na Grã-Bretanha (Wingas e Gazprom Marketing and Trading Ltd.), na Itália (Promgaz) e na Alemanha (Wintershall Erdgas Handelshaus GmbH & Co. KG – WIEH, Wingas e ZMB). Diante dessa estratégia, a UE introduziu, em 2008, no âmbito da política energética, restrições para a compra de ativos estratégicos, conhecidas como a Cláusula Gazprom (Gazprom Clause) (PETROLEUM ECONOMIST, 2008).

Ao mesmo tempo, preocupada em consolidar a posição hegemônica no mercado europeu, a Gazprom garantiu forte presença na Nigéria para adquirir o controle sobre as reservas de gás e evitar fontes alternativas de fornecimento por parte das empresas ocidentais.

No caso da Lukoil, houve, no fim de 2008, uma tentativa de comprar 30% na Repsol/Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Seria uma aquisição estratégica, porque a Península Ibérica era a principal região da UE na qual a Rússia não tinha praticamente presença no setor de energia. Essa tentativa causou resistência e um relatório dos serviços de inteligência da Espanha (Centro Nacional de Inteligência – CNI) vazou, expressando essas preocupações. A oferta era de US\$ 6,3 bilhões. A crise financeira global complicou a operação, inclusive porque o próprio governo russo, acusado de ter incentivado a estratégia da Lukoil por motivos geopolíticos, manifestou-se, demonstrando preocupação por ver as garantias financeiras dadas para a empresa poder lidar com suas dívidas (estimadas em US\$ 2 bilhões) serem utilizadas para outros fins (PETROLEUM ECONOMIST, 2009).⁵⁷

55. A cooperação na área de transporte de energia é uma das políticas que está na pauta da Organização de Cooperação de Xangai, que reúne, além da China e da Rússia, Cazaquistão, Kyrgyzstão, Uzbequistão e Tajiquistão. Índia, Irã, Paquistão e Mongólia são observadores.

56. “(...) purchased as part of the US government’s effort to augment its Strategic Petroleum Reserve (SPR).”

57. O detalhe é que o maior acionista da Repsol/YPF, a construtora espanhola Sacyr, fortemente atingida pela crise, estava mais do que disposta a negociar.

9 A ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO

Mais de 50% da produção mundial é comercializada em um mercado global integrado. Além das empresas multinacionais e dos governos dos países consumidores, há outro *player* estratégico diante do qual a Rússia tem de se posicionar: a OPEP.

Até 1973, a Rússia exportava basicamente para poder pagar suas importações. A estratégia era oferecer a preços baixos para competir com as sete irmãs e a OPEP. Mas, depois de 1973, houve uma tendência de mudar a estratégia para manter o preço o mais alto possível, não necessariamente alinhado com esta organização.

Ao se referir à relação entre a Arábia Saudita e a Rússia, Edward e Richard (2002) defendem que havia “uma competição de domínio energético entre os dois maiores exportadores de petróleo.”⁵⁸ Desde o início de 2000, a Rússia aumentou a produção em média para meio milhão de barris por dia. Isso obrigou a OPEP a diminuir a produção e a Rússia ganhou em detrimento do cartel, tornando-se responsável por grande parte do aumento da oferta não OPEP na primeira década do século XXI. Lembrando sempre que o único país que tem capacidade e reservas para rapidamente aumentar ou diminuir a produção é a Arábia Saudita, chamada por isso de produtor de último caso (*producer of last resort*), e esse poder de mercado está estreitamente ligado à parceria estratégica com os Estados Unidos.⁵⁹ No caso do efeito “11 de setembro”, a OPEP e a Rússia se coordenaram para responder à demanda do governo dos Estados Unidos em não gerar pressão sobre o preço. Coincidentemente, pouco antes do atentado havia uma pressão sobre os preços para baixo. Estava acordada uma redução da cota, mas, por motivos políticos, o cartel retardou o corte na produção até janeiro de 2002. A Rússia acatou a decisão e o preço ficou em US\$ 25,00 o barril (OIL & GAS JOURNAL, 2004).⁶⁰

58. “(...) a contest for energy dominance between the world’s two largest oil exporters.”

59. Exemplo clássico se deu em agosto de 1985, quando a Arábia Saudita aumentou seu volume drasticamente de 2 milhões para 5 milhões de barris por dia, supostamente a pedido do governo Reagan, para pressionar por mudanças na União Soviética, fragilizando ainda mais sua situação econômica.

60. O preço *spot* West Texas caiu 35% em meados de novembro e, diante da queda de demanda, em janeiro de 2002, houve um corte também coordenado entre a OPEP e a Rússia.

Na opinião de Goldman (2008, p. 165), a Rússia nunca se filiou à OPEP por não querer se sentir constrangida na sua política de produção e exportação.⁶¹ Mas além de uma decisão política, há diferenças estruturais no setor de energia entre a Rússia e os países da OPEP, em particular os enormes custos irreversíveis (*sunk costs*) que o Estado russo deve fazer na infraestrutura de dutos, ainda mais com o centro da expansão da produção na Sibéria. Ao mesmo tempo, a Rússia mantém uma estrutura proprietária híbrida com a presença de empresas de capital privado e estrangeiro, ao contrário da situação nos países do cartel, que, além de terem basicamente uma empresa produtora sob controle do governo, não se deparam com os elevados investimentos para transportar gás e petróleo até os mercados consumidores.

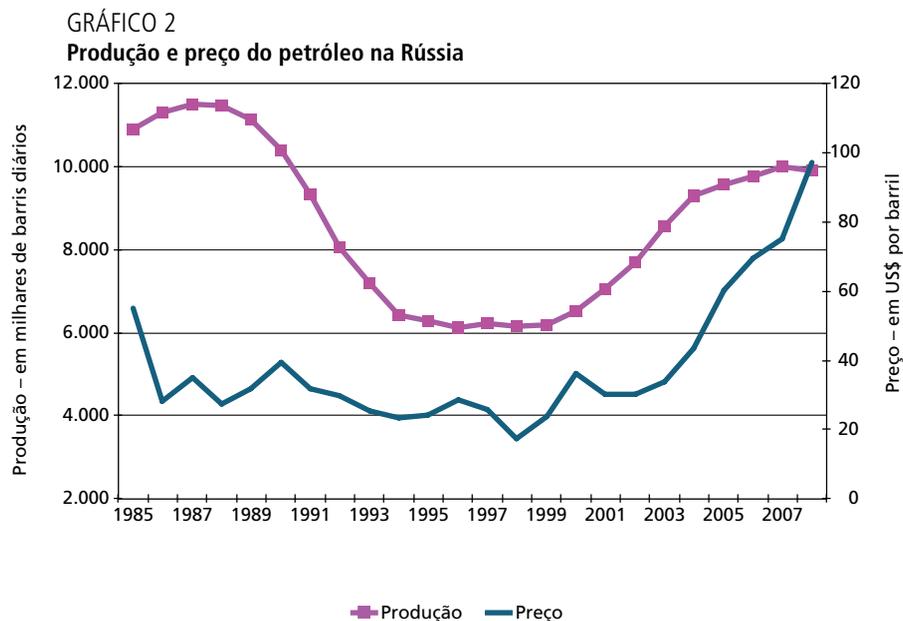
10 ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DOS GOVERNOS PUTIN E MEDVEDEV

Como vimos, Putin, seguindo o que alguns analistas denominaram nacionalismo de recursos (*resource nationalism*) (EHRSTED; VAHTRA, 2008, p. 26), aumentou drasticamente a presença do Estado no setor de energia, que chegou a controlar, no fim de 2007, 47% dos ativos, contra menos de 10% em 2000, quando ele chegara à Presidência. Também observamos que esse processo de renacionalização parcial passou por um novo patamar de relacionamento com as empresas estrangeiras.

Nesse período, houve uma recuperação do nível de produção de petróleo e uma expansão do ainda predominante peso dos recursos naturais na pauta exportadora, fruto não apenas do aumento de preços, mas também do volume. No caso do petróleo, o aumento no período 2000-2005 foi de 80% (ELLMAN, 2006, p. 109-110). A produção de gás cresceu de 561 bilhões m³, em 1996, para 612 bilhões m³, em 2006 (gráfico 2). O consumo interno expandiu-se de 380 bilhões m³ para 431 bilhões m³, mantendo disponível para exportação 180 bilhões m³ (gráficos 3 e 4). No caso do petróleo foi diferente. O crescimento da produção nesse período (50%) não foi acompanhado pela demanda interna, o que gerou mais disponibilidade para exportação⁶² (gráfico 3).

61. Observamos argumentos parecidos quanto à resistência em entrar na OMC – apesar de existir um pedido desde 1993 – devido à noção de que a entrada significaria restrição da liberdade de determinação de sua política econômica (POMERANZ, 2009a, p. 307).

62. Dados BP Estatística.



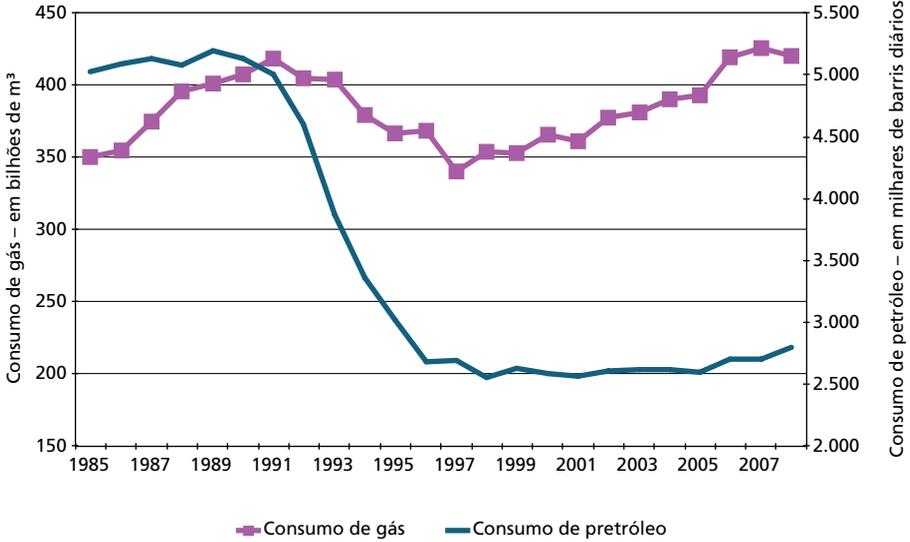
Fonte: BP Estatística.

TABELA 3
Participação dos produtos minerais da pauta de exportação
(Em %)

2000	2001	2002
53,8	55,2	57,3

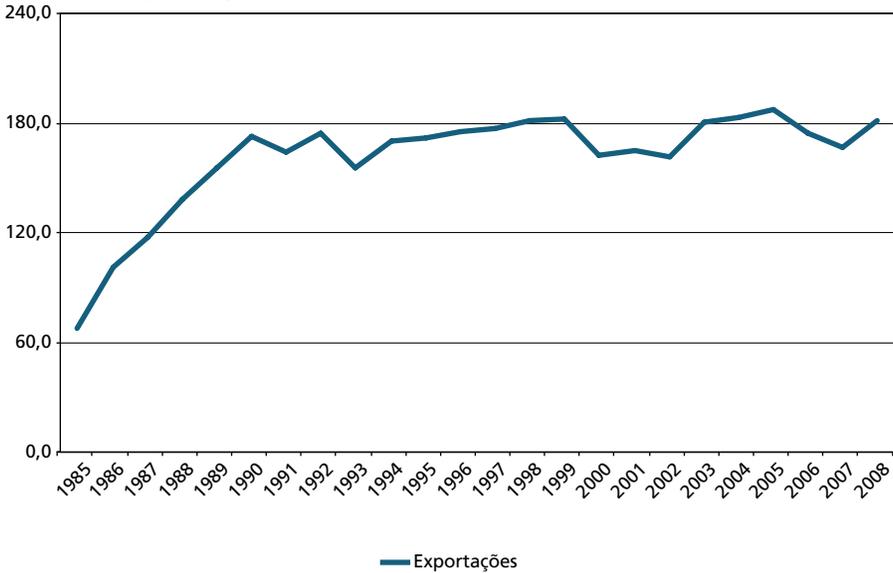
Fonte: Pomeranz (2009a), baseado em dados do Goskomstata.

GRÁFICO 3
Consumo interno de gás e petróleo na Rússia



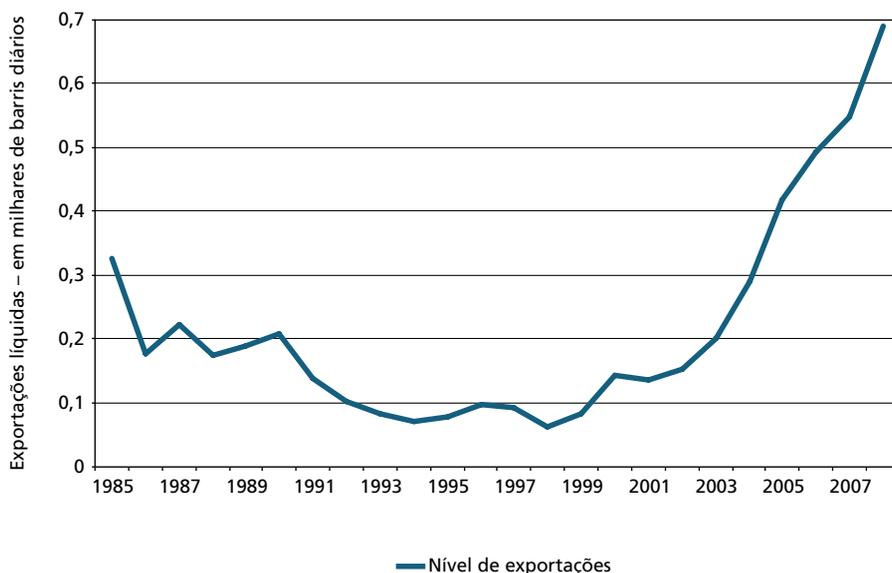
Fonte: BP Estatística.

GRÁFICO 4
Exportações de gás na Rússia



Fonte: BP Estatística.

GRÁFICO 5
Exportações de petróleo da Rússia



Fonte: BP Estatística.

O setor exportador provocou o aumento da produção e do consumo no setor de *non-tradables*, ao mesmo tempo em que pressionou o de *tradables*. Goldman (2008, p. 195) reforça o argumento de Bosquet (2002) de que a Rússia demorou a priorizar a captação de renda petrolífera. O peso total dos impostos sobre o setor de energia em 2000 era calculado em 31,8%.

A *reforma tributária* de Putin mudou isso, ampliando a taxaço sobre os recursos naturais e baixando-a sobre os demais setores. Isso em um contexto de esforço generalizado do governo de aumentar a disciplina fiscal, reforçando dessa forma a base de arrecadação, para evitar que a receita ficasse dependendo exclusivamente do setor de energia.

Os principais instrumentos de tributação que incidem sobre as empresas de energia são:

- imposto sobre renda e dividendos da empresa (24% sobre os lucros);⁶³
- imposto sobre extração de recursos naturais (*resource extraction tax* – RET, *royalties* incidentes sobre toda receita proveniente da extração de petróleo, que é de 22% sobre o que excede US\$ 9,00 por barril (p/b); e

63. A divisão dessa receita entre as esferas da Federação é: 5% para a Federação, 17% para as regiões e 2% para o âmbito local.

- tarifas sobre exportação – diferentes faixas considerando o preço do barril do petróleo: entre US\$ 15,00 e US\$ 20,00 = 35%; entre US\$ 20,00 e US\$ 25,00 = 45%; e acima de US\$ 25,00 = 65% (FMI, 2006).

Isso possibilitou ao governo maior captura da renda petrolífera: a receita do setor público, no caso definida como a receita proveniente das três fontes mencionadas, mais os dividendos resultantes das participações estatais no setor, aumentou de 6% para 14% do PIB entre 2001 e 2005, com a seguinte composição: 6% do PIB provenientes de imposto sobre exportação; 4,5% do PIB dos *royalties* sobre a produção; e 3,5% do PIB do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) (FMI, 2006).

A política adotada (de reduzir os impostos para os demais setores da economia e ao mesmo tempo manter os preços de energia abaixo dos níveis internacionais, com a política de gestão das finanças públicas) permitiu diminuir os juros e gerar um clima de confiança. Isso possibilitou que as empresas se capitalizassem e que os setores manufatureiros voltados para o mercado interno conseguissem acompanhar o crescimento da produção/exportação de gás/petróleo. Assim, evitou-se uma desindustrialização devido à especialização ineficiente.

TABELA 4

Crescimento exportação *versus* manufatura para o mercado interno
(Em %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crescimento médio (setores de exportação)	9,3	10,4	4,2	5,5	7,8	5,7
Crescimento médio (manufatura para o mercado interno)	10,6	14,3	6,3	2,5	5,6	6,1

Fonte: Oppenheimer e Maslichenko, citados por Ellman (2006, p. 16), usando dados do Banco Mundial.

Tabata, citado por Ellman (2006, p. 35), mostrou o enorme diferencial nos preços de energia praticados internamente em relação aos internacionais. Diferencial este que aumentou na fase de recuperação de US\$ 5,20 p/b em 1998 para US\$ 17,20 p/b em 2004. Uma análise detalhada mostra que a diferença se deu sobretudo no óleo cru, e não no preço final da gasolina. Mas o diferencial se concentrou no gás, onde Tabata encontrou aumento do diferencial de US\$ 50,00 por 1.000 m³ em 1999 para US\$ 96,60 por 1.000 m³ em 2004. No total, o autor calculou um “subsídio” equivalente a 6,5% do PIB.

No início de 2008, o preço interno na Rússia para consumidores estava entre US\$ 50,00 por 1.000 m³ e US\$ 75,00 por 1.000 m³, contra até US\$ 300,00 por 1.000 m³ na União Europeia. Quanto à gasolina, os preços na Rússia chegaram a um terço dos preços na UE (PETROLEUM ECONOMIST, 2008). Medvedev introduziu gradual aumento dos preços internos, levando em conta o impacto sobre a inflação.

O *investimento fixo* em relação ao PIB registrou patamares superiores aos verificados na década de 1990, chegando a 21,1% do PIB em 2007 (tabela 5).

TABELA 5
Investimentos fixos em relação ao PIB
(Em %)

2003	2004	2005	2006	2007
18,4	18,4	17,7	18,5	21,1

Fonte: Pomeranz (2009a), baseado em números do Bofit Russian Statistics.

Um marco importante ocorreu em janeiro de 2004, com a instalação do Fundo de Estabilização, sob liderança do ministro de Finanças Alexei Kudrin, homem de confiança de Putin. O fundo foi criado por meio de lei federal aprovada no fim de 2003. A ideia nasceu tanto de uma reação à experiência com o *default* de 1998, que mostrou a necessidade de mecanismos de defesa, como da necessidade de evitar a valorização do rublo com o aumento dos fluxos de recursos do setor de exportação de energia.

O funcionamento do fundo foi submetido a quatro regras básicas (FMI, 2006):

1. Uma quantidade mínima de recursos deveria ficar no fundo, estipulada em RUB 500 bilhões, na época, equivalente a de cerca US\$ 18 bilhões. Quando os recursos superassem esse patamar, eles poderiam ser usados. Diante do forte aumento dos preços no contexto de recuperação igualmente intensa de produção e exportação, o fundo atingiu o patamar mínimo em dezembro de 2004. Originalmente, quando superado esse valor mínimo, o excedente poderia ser utilizado para financiar o déficit público quando o preço do petróleo estivesse abaixo de US\$ 20,00 p/b. Em 2005, foi especificado, porém, que o excedente poderia ser utilizado também para financiar o déficit do Fundo de Pensão da Rússia e para o pagamento da dívida externa. Assim, recursos adicionais foram sacados do fundo para essas finalidades.⁶⁴ O ministro Kudrin tentou, sem êxito, aumentar o patamar mínimo, mas configurou-se uma tensão entre a prudência fiscal absoluta e a demanda reprimida, inclusive para liberar recursos para despesas militares.⁶⁵

64. Em 2005, US\$ 49 bilhões foram transferidos para o fundo, dos quais US\$ 25 bilhões permaneceram, US\$ 1 bilhão foi direcionado ao Fundo de Pensão da Rússia e US\$ 23 bilhões foram destinados ao pagamento antecipado da dívida externa (Clube de Paris e Fundo Monetário Internacional – FMI).

65. A respeito da importância da modernização tecnológica do setor militar russo na estratégia de refundar o papel da Rússia no cenário geopolítico internacional, ver Medeiros (2008). O autor enfatiza a importância do estímulo para a inovação, tal como é conhecido na experiência dos Estados Unidos. Muito diferente, portanto, da experiência soviética, na qual o complexo industrial-militar estava isolado dos demais setores da economia.

2. Nem todas as receitas do petróleo (impostos sobre exportação e produção) seriam depositadas no fundo. Também para isso foi estipulado um valor de referência dos preços internacional, originalmente fixado em US\$ 20,00 p/b, mas em seguida aumentado para US\$ 27,00 p/b. Quando o preço ultrapassasse o valor de referência, seria calculado o adicional de arrecadação e somente esse valor seria direcionado para o fundo. Este receberia também o excedente no orçamento do governo federal no fim do ano fiscal.
3. As aplicações deveriam ser feitas no exterior para evitar excesso de liquidez na economia nacional.
4. O governo deveria relatar a respeito do fundo ao Parlamento a cada trimestre e anualmente.

A OCDE (2006, p. 2) avaliou que em 2004-2005 aproximadamente 75% da receita extra (*windfall fiscal revenue*) foi transferida para o fundo. Porém, identificou dois problemas. Em primeiro lugar, a quantia mínima que deveria ficar no fundo não seria ajustada à inflação nem ao aumento do PIB. Assim, era no início 3% do PIB e baixou em 2006 para 2% do PIB. Em segundo lugar, a legislação não se referia a como usá-lo na retração e constatou-se certa discricionariedade com relação ao uso do fundo acima do mínimo.

De qualquer forma, haveria uma diferença grande com o fundo da Noruega, que absorve toda a receita do petróleo, e somente os ganhos da aplicação poderiam ser utilizados para cobrir o déficit público até 4% do PIB. No caso da Rússia, grande parte da receita de petróleo fica disponível para o orçamento e somente o *windfall* vai para o fundo. Isso faz sentido, conforme afirma a OCDE (2006, p. 8): “a prioridade central do Fundo da Noruega é a participação inter-geracional: o objetivo é garantir que as gerações futuras também lucrem com a atual exploração de um recurso não-renovável.”⁶⁶ Não é o caso da Rússia, que precisa de investimentos pesados para enfrentar problemas estruturais.⁶⁷

A OCDE (2006) calculou que, com as novas regras tributárias, o Estado captou US\$ 0,84 de cada dólar acima de US\$ 25,00 p/b. No caso do gás, seriam 42%. Portanto: “Isto significa que as receitas extras injetadas na economia como resultado dos altos preços do petróleo são muito maiores do que aquelas capturadas pelo Estado.”⁶⁸ Ou seja, não se deve somente analisar a relação entre o

66. “(...) the main priority of the Norwegian Fund is inter-generational equity: it aims to ensure that future generations also profit from the current exploitation of a non-renewable resource.”

67. O Banco Mundial (2009, p. 20), de outro lado, sugere que a Rússia considere a introdução do princípio da renda permanente (*permanent income*), calculando este em 4,7% do PIB.

68. “This means that the windfall revenues pouring into the economy as a result of high oil prices are far larger than those being captured by the state.”

aumento de receita do governo e a esterilização pelo fundo. Nesse sentido, em vez de 75%, calcula-se que somente dois terços das entradas adicionais, devido ao aumento dos preços do gás/petróleo, foram efetivamente esterilizados pelo fundo. E isso sem considerar o *windfall* das receitas dos não combustíveis (*non-fuel*), no setor de metais, que, embora menores, foram expressivas.

Uma avaliação da política fiscal diante do aumento da receita do petróleo, portanto, não se pode limitar ao fundo, uma vez que uma parte entra no orçamento e na economia diretamente. Nesse sentido, a sugestão da OCDE era incluir alguns outros parâmetros na gestão fiscal – em particular, o acompanhamento da relação entre o resultado fiscal/PIB –, sem considerar o setor de energia.

Rudiger Ahrend, economista da OCDE, citado por Ellman (2006, p. 105), enfatiza a importância da política fiscal prudente focada em superávits nominais e orçamentos baseados em previsões conservadoras do preço do petróleo⁶⁹ e conclui, pelo menos a respeito do período 2000-2005, que “(...) o governo resistiu à tentação de gastar sua receita extra (*windfall*) (...)”.⁷⁰ Não obstante, a partir de 2006, houve um aumento expressivo dos gastos em relação ao PIB destituído do petróleo (*non-oil*), principalmente para as rubricas ligadas ao bem-estar social e à defesa.

O fundo respondia a dois objetivos: proteção contra flutuação dos preços de petróleo e gás e garantia de receitas futuras. Para diferenciar melhor esses dois objetivos, o ministro de Finanças, Alexei Kudrin, dividiu o fundo em dois, em fevereiro de 2008:

1. Fundo de Reserva: cujo patrimônio deve ser mantido em 10% do PIB. Realiza investimentos em títulos públicos estrangeiros de baixo risco e pode ser utilizado se os preços de petróleo/gás caírem.
2. Fundo Nacional de Bem-Estar: excedente dos recursos (quando o Fundo de Reserva já tiver absorvido o equivalente a 10% do PIB). As aplicações são realizadas em ativos de maior risco e maiores retornos. Os investimentos de ambos continuam mantidos no exterior, evitando excesso de liquidez no mercado doméstico. Desde o início, havia um debate a respeito da oportunidade de se investir parte do Fundo Nacional de Bem-Estar nos mercados financeiros domésticos.

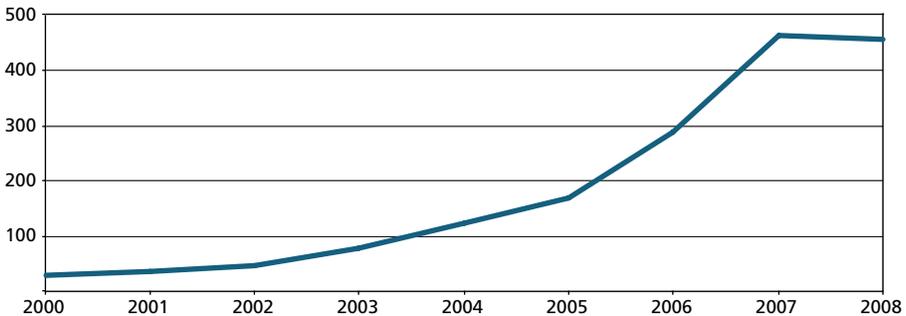
Em relação à dívida pública, constata-se que o governo aproveitou bem a fase de crescimento das receitas do setor de energia para diminuir a vulnerabilidade externa, reduzindo o endividamento do setor público e acumulando reservas internacionais (IEDI; ITB, 2008, p. 46). Observe também os gráficos 6 e 11.

69. O planejamento do orçamento continuou usando preços de petróleo conservador em 2006, US\$ 40,00 p/b, e para a previsão trienal 2007-2009, US\$ 61,00 em 2007, baixando para US\$ 48,00 em 2009.

70. “(...) *the government largely resisted the temptation to spend this windfall* (...)”.

Em OCDE (2009a), encontramos um resumo da economia russa desde a crise de 1998 até a véspera da de 2008. Entre agosto de 1998 e setembro de 2008, o PIB real da Rússia dobrou. O crescimento econômico veio acompanhado de aumento da produtividade e dos salários reais e de diminuição do desemprego e da pobreza. A conta corrente ficou fortemente superavitária e houve elevação de entrada de capitais privados. As reservas internacionais aumentaram de US\$ 12 bilhões em 1999 para quase US\$ 600 bilhões em julho de 2008, na véspera da crise global, somente atrás da China e do Japão. Até a crise, os fundos acumulavam um volume de recursos estimado em 13% do PIB e, apesar das preocupações com a segurança jurídica dos investimentos, houve um constante aumento dos investimentos estrangeiros, inclusive na forma de IED (gráfico 7). Igualmente importante são os gráficos 8 e 9, que mostram a elevação das reservas do petróleo e do gás nesse período.

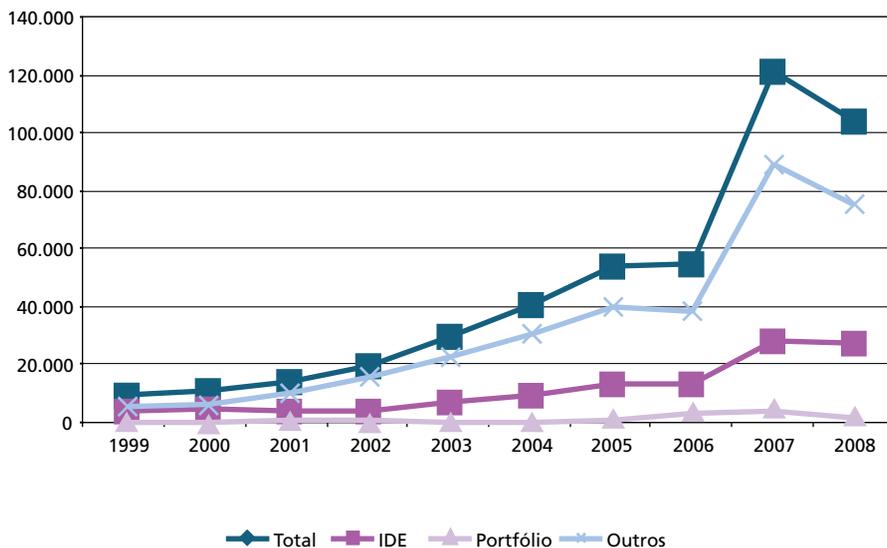
GRÁFICO 6
Reservas internacionais oficiais
(Em US\$ bilhões)



Fonte: BCR.

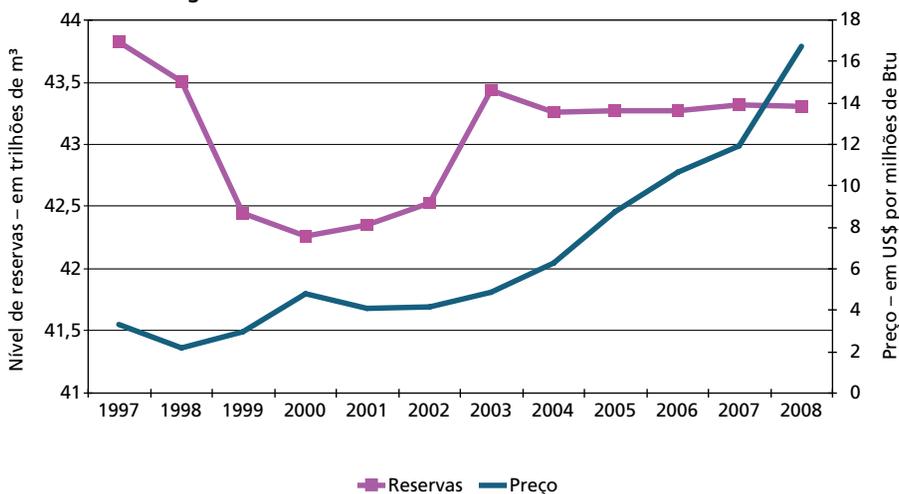
Elaboração: Diretoria de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais (Dicod) do Ipea.

GRÁFICO 7
Investimentos estrangeiros
 (Em US\$ milhões)

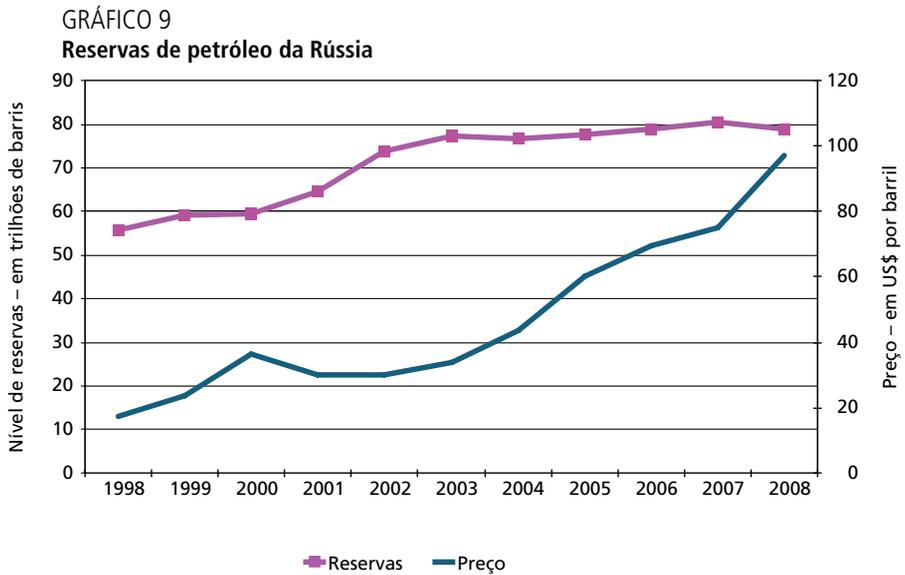


Fonte: BCR.
 Elaboração: Dicod/Ipea.

GRÁFICO 8
Reservas de gás da Rússia



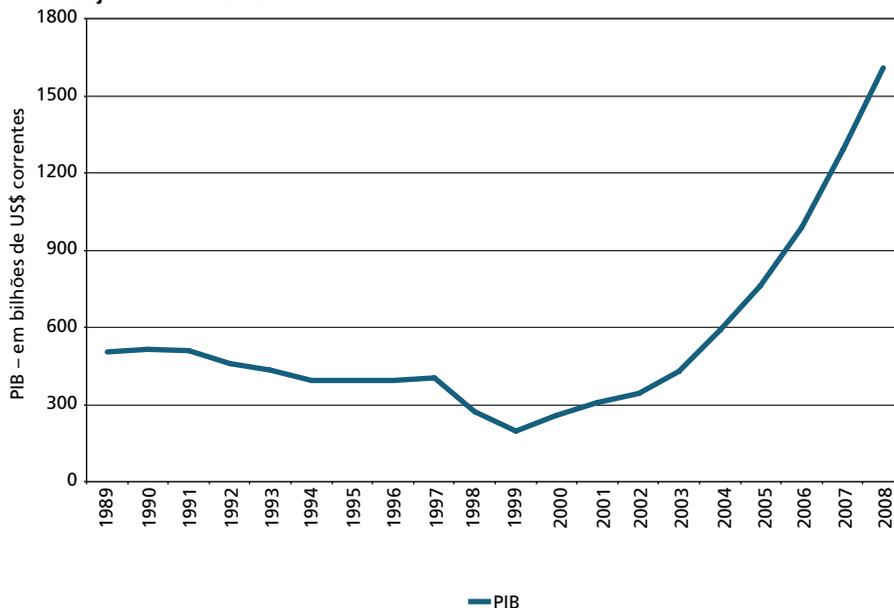
Fonte: BP Estatísticas.
 Obs.: BTU = Medida de gás.



Fonte: BP Estatísticas.

Em meados de 2008, o governo lançou a Estratégia para o Crescimento 2020, na qual estabeleceu a meta de ocupar o quinto lugar no *ranking* das maiores economias do mundo. A trajetória do PIB (gráfico 10) justificava essa ambição. A nova estratégia de crescimento deveria basear-se em inovação, modernização da infraestrutura, melhoria das instituições, aumento dos investimentos e redução da dependência de produção e exportação de matérias-primas.

GRÁFICO 10
Trajetória do PIB da Rússia



Fonte: Dados do Banco Mundial – valores atualizados de 2008.

Em princípio, sustentabilidade fiscal não era problema, considerando-se o baixo nível da dívida pública e as reservas internacionais. No curto prazo, havia o desafio da inflação, que em 2007-2008 subiu para 15% ao ano devido a dois fatores: a expansão da liquidez – não obstante a política de esterilização – e o aumento dos preços internacionais de alimentos, um dos principais componentes na pauta de importação russa.

11 MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS OU DOS FLUXOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS?

Ao longo de 2009, a pergunta que predominou na análise da economia russa foi formulada pela OCDE (2009b): “Por que a crise global atingiu tanto a Rússia?”.⁷¹ A questão é particularmente relevante se analisarmos a relação com a gestão dos recursos de energia. Ocorreu o impacto desastroso apesar dos méritos da política aplicada no período anterior? Ou houve, sim, elementos que pudessem ser atribuídos ao que se costumou chamar de maldição dos recursos naturais?

Para Roubini (2009), o impacto desastroso da crise mostrou a debilidade estrutural da economia da Rússia e as políticas “disfuncionais e revanchistas” dos

71. “Why did the global crisis hit Russia so hard?”.

governos Putin/Medvedev, que teriam provocado “medo dos investidores estrangeiros quanto a uma possível expropriação.” Ele chega a sugerir que o país se “encaixaria melhor em uma lista de nações doentes do que na lista dos BRIC’s.”

A OCDE (2009b) foi mais ponderada na sua avaliação: “(...) uma retração normal no preço do petróleo teria sido consistente com uma simples desaceleração do crescimento, ao invés da severa recessão que está em marcha.”⁷²

O quarto trimestre de 2008 foi marcado pela falta de liquidez, pela paralisação dos investimentos e pelo aumento do desemprego. A tabela 6 demonstra que a crise na Rússia foi caracterizada pela saída maciça do capital no segundo semestre de 2008 e no início de 2009. Com relação à Bolsa de Valores da Rússia (RTS), dominada por ações de energia, houve um aumento forte na véspera da crise. É importante incluir na análise o impacto desta na Geórgia, ao fim de agosto, a guerra de cinco dias depois da invasão da capital da Ossétia do Sul pelas tropas georgianas e a reação militar russa.⁷³ A Rússia foi vista como agressora no Ocidente, o que teria provocado insegurança entre investidores.⁷⁴ Ao mesmo tempo, o preço do petróleo começou a despencar. O resultado foi uma retirada dos investidores estrangeiros da bolsa de valores, o que gerou uma queda brutal dos índices da RTS.

TABELA 6
O impacto da crise financeira global sobre a economia russa

	2006	2007	2008	Janeiro-maio/2009
Preço do petróleo (Urais) (US\$/bilhões)	61,2	69,5	95,1	47,8
PIB (%)	7,7	8,1	5,6	-10,1
Produção industrial	6,3	6,3	2,1	-15,4
Balança comercial (US\$ bilhões)	139,3	130,9	179,7	1
Conta corrente (US\$ bilhões)	94,7	77,0	102,4	9,4
Conta de capital (US\$ bilhões)	3,3	84,8	135,8	-32,5
Resultado fiscal do governo federal (% do PIB)	7,4	5,5	4,0	-3,1 ²
Desemprego – critério OIT (%)	7,2	6,1	6,4	9,7
Reservas internacionais (US\$ bilhões)	303,7	478,8	427,1	404,2
Fluxo de capital líquido para o setor privado (US\$ bilhões)	41,4	82,4	-132,8	-35,2 ³

Fontes: Banco Mundial, baseado em dados da Rosstat, BCR, Ministério de Finanças da Rússia e Bloomberg.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Organização Internacional do Trabalho.

Obs.: Dados do primeiro trimestre de 2009, comparados com os do primeiro trimestre de 2008, mostram queda de US\$ 49,9 bilhões para US\$ 19,1 bilhões.

Sem as receitas dos investimentos dos fundos de petróleo que entraram no orçamento em janeiro de 2009, o déficit seria de 5,7%, e o déficit não petróleo, 11,9%.

Dados referentes ao primeiro trimestre de 2009.

72. “(...) a normal oil price downturn would probably have been consistent with merely a growth slowdown rather than the severe recession which is now under way”.

73. A respeito desse conflito, ver também Schutte (2008).

74. O argumento é enfatizado pela Central Intelligence Agency (CIA, 2009).

Ao contrário da situação em 1998, quando o problema era principalmente a dívida pública, em 2008, o setor privado russo havia acumulado substancial montante de dívida no curto prazo e os bancos baseavam suas operações no *carry trade*, tomando empréstimos a juros baixos no exterior para alimentar uma expansão do crédito interno. O aumento dos preços das *commodities* nos anos imediatamente anteriores à crise global era entendido pelo sistema financeiro internacional como uma elevação da capacidade de endividamento do país, provocando uma queda imediata do risco-país e uma valorização dos ativos denominados em rublos. Tomar dinheiro emprestado é particularmente fácil quando o preço do petróleo está em alta.

Resultado: as empresas russas conseguiram ampliar seu endividamento em dólares enquanto a entrada de capital também aumentava na forma de investimento direto e nos mercados de ações, dominados por papéis associados aos setores de energia. Inclusive, como o governo Putin antecipou o pagamento da dívida externa, aumentou ainda mais a confiança dos investidores.⁷⁵ Empresas e bancos privados aproveitaram as condições para tomar empréstimos externos e, no fim de 2006, haviam acumulado uma dívida de US\$ 210 bilhões (GOLDMAN, 2008, p. 81). Por meio desse mecanismo, o sistema bancário russo, apesar da sua debilidade, conseguiu aumentar a carteira de empréstimos de 23,1% do PIB em 2002 para 36,5% do PIB em 2007 (BANCO MUNDIAL, 2008).

Ainda no primeiro semestre de 2008, houve uma expansão forte do endividamento das empresas chegando à véspera da crise a US\$ 332 bilhões, com perfil predominantemente de curto prazo. Dessa forma, a dívida externa acabou no seu conjunto aumentando, mas mudou de perfil (público/privado). Entre as empresas que se endividaram, destacam-se as estatais, como a Gazprom. Em princípio, a capacidade de endividamento das empresas privadas ajudou a aumentar os investimentos, mas o excesso se tornou fatal diante da retração da liquidez global. A economia afogou-se em excesso de capacidade de atrair fluxos financeiros de curto prazo. No quarto trimestre de 2008, registrou-se uma queda de 13% do PIB. A falta de confiança na solvência do sistema bancário gerou a fuga de capitais e esse processo foi estimulado pela perspectiva de desvalorização do rublo (tabela 8).

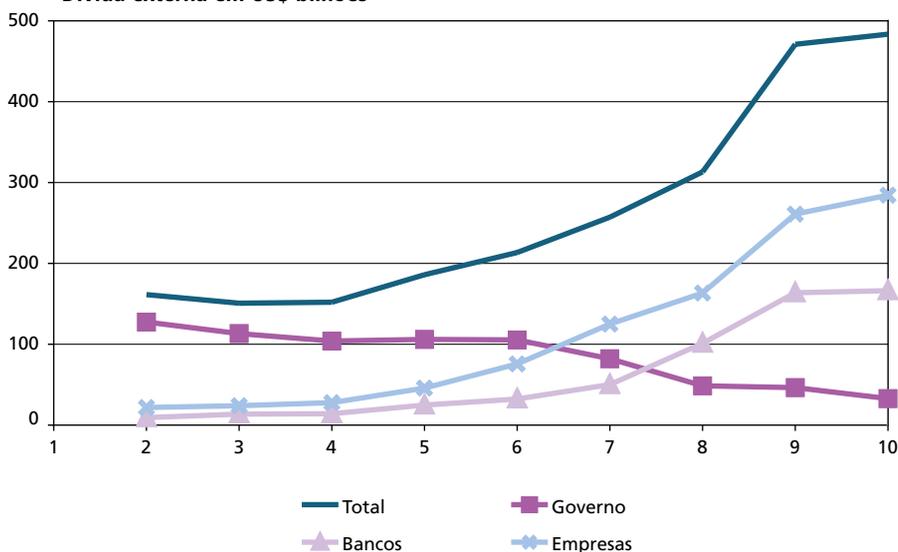
75. O Banco Mundial (2008, p. 8) argumentou que o forte influxo de capital em 2007 baseava-se nos princípios fortes (*strong fundamentals*) da economia russa.

TABELA 7
A dívida do setor privado – 2006-2008
 (Em US\$ bilhões)

1º/1/2006	1º/1/2007	1º/1/2008	1º/7/2008
106,4	174,2	272,7	332

Fonte: Pomeranz (2009a), baseado em dados do BCR.

GRÁFICO 11
Dívida externa em US\$ bilhões



Fonte: BCR.
 Elaboração: Dicod/Ipea.

TABELA 8
Fluxos líquidos de capitais
 (Em US\$ bilhões)

	2006	2007	2008	Q4-2008	Q1-2009	Q2-2009	Q3-2009
Fluxos para o setor bancário	27,5	45,8	-56,9	-55,6	-6,8	-5,8	-28,5
Fluxos para o setor não bancário	13,9	36,6	-75,8	-74,9	-28,4	10,2	-3,0
Total	41,4	82,4	-132,8	-130,5	-35,2	4,4	-31,5

Fonte: Banco Mundial (2009).

No primeiro momento, houve resistência para desvalorizar, porque aumentariam ainda mais os problemas para as empresas e os bancos com obrigações em dólar ou euro. Isso, por sua vez, acabou estimulando a saída de capitais (expectativa de queda futura). Essa política era necessária para defender as empresas endividadas

no exterior e evitar queda de confiança no rublo internamente (corrida bancária). Assim, em setembro de 2008, houve uso massivo das reservas para defender o rublo com a gradual elevação da banda cambial. Na resistência contra a desvalorização, gastaram-se US\$ 200 bilhões e, mesmo assim, houve queda de um terço no valor do rublo. Em dezembro de 2008, a Standard & Poor's rebaixou o risco da dívida russa e, em fevereiro de 2009, a agência Fitch o reduziu para BBB. O governo se viu forçado a disponibilizar créditos para empresas com débito no exterior.

A administração russa manteve o compromisso de aumentar os gastos com a aposentadoria em 2009 e 2010. Para isso, estava previsto elevação da contribuição social de 26% para 30% em 2009, o que foi postergado para 2011 (OCDE, 2009b, p. 11).

Com a crise, houve um relaxamento do valor mínimo das reservas. O governo decidiu usar recursos disponíveis no Fundo de Reserva e no Fundo Nacional de Bem-Estar para assegurar liquidez. Foram modificados não somente o critério de utilização do Fundo Nacional, mas também as regras para sua aplicação, não mais restrita a títulos no exterior, mas permitindo compra de ações e títulos domésticos. De certa forma, o fundo acabou assumindo o papel que o Federal Reserve System (Fed) desempenhou nos Estados Unidos diante da crise.

Outra decisão de governo foi, em vez de cortar o orçamento público, usar reservas para cobrir o déficit público. Na revisão do orçamento de 2009, ficou previsto o uso do Fundo de Reserva para financiar o déficit.⁷⁶

Em março de 2009, o governo começou a utilizar os recursos do Fundo de Reserva para financiar o déficit do orçamento federal. A tabela 9 mostra as estimativas para a evolução dos fundos de reserva incluídos na proposta do orçamento federal trianual 2010-2012, em uma perspectiva de usar os fundos para sustentar a recuperação da economia russa nesse período.

TABELA 9
Estimativas da evolução dos fundos de reserva – 2008-2012
 (Em % do PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Fundo de Reserva	10,3	4,1	–	–	–
Fundo Nacional de Bem-Estar	6,6	6,5	5,3	3,4	2,0

Fonte: Banco Mundial (2009), baseado no Patrimônio Líquido (PL) para o orçamento trianual 2010-2012.

76. No período de março a maio de 2009, gastaram-se US\$ 35,4 bilhões do fundo (OCDE, 2009b, p. 10).

12 PERSPECTIVAS

A popularidade de Putin, entre 70% e 80%, não foi abalada pela crise. De acordo com o *Financial Times*, de 14 de abril de 2009, a popularidade da dupla Medvedev e Putin foi um dos poucos indicadores que não sofreram queda, o que sinalizou que pelo menos a população não debitou as mazelas da crise na conta da política do governo.

A retomada dos preços do petróleo e das demais matérias-primas que constam da pauta de exportação russa deve permitir ao país recuperar as perdas provocadas pela crise. No terceiro trimestre de 2009, houve um crescimento de 2% em relação ao trimestre anterior. Chama atenção também a queda do desemprego, que baixou de um nível próximo a 10% no primeiro semestre para 7,6% em setembro, embora este número não seja ajustado pelos efeitos sazonais (BANCO MUNDIAL, 2009). Foi evidenciada, porém, a fragilidade do modelo de desenvolvimento; em particular, a dependência dos fluxos financeiros externos para garantir crédito no mercado interno. A crise, nesse sentido, deve servir para impulsionar uma reforma no sistema financeiro e, ao mesmo tempo, trabalhar com mais ênfase as metas já estabelecidas anteriormente para avançar na diversificação da economia.

O próprio Medvedev, ao discursar para o Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo, em junho de 2009, sobre o forte impacto da crise global na economia russa, ressaltou dois problemas a serem superados. Em primeiro lugar, a predominância das atividades extrativas e, em segundo, o atraso do sistema financeiro nacional. Ambos destacam o desafio de modernização e inovação da economia russa (POMERANZ, 2009b), que exige desenvolver os mecanismos para promover uma irradiação das rendas extraordinárias do setor de energia para os demais setores da economia (MEDEIROS, 2008).⁷⁷

A presença da Rússia no cenário mundial, de qualquer forma, continuará determinada por muito tempo pelo fato de ser o maior produtor e exportador de energia. Nada menos que 42% das reservas não OPEP estão na Rússia e muitas ainda não foram identificadas ou exploradas. Segundo as estimativas da BP no nível de exploração existente, em 1999 haveria reservas por mais 22 anos. Dez anos depois, em 2009, apesar do forte aumento da produção, a BP estimou a capacidade do volume das reservas manter o nível de produção por mais 21,8 anos.

Os objetivos estratégicos da Rússia no setor de energia que identificamos são aumentar a presença na cadeia produtiva, nos segmentos de maior valor agregado – não apenas exportar produtos primários; ter independência dos países de trânsito;

77. Medeiros (2008) faz questão de diferenciar a situação da Rússia da de outras economias ricas em recursos naturais, pelo fato de existir naquele país um setor de máquinas e equipamentos articulado com o de energia. Isso já representaria um poderoso canal de transmissão da renda petrolífera para a indústria de transformação.

construir uma rede de gasodutos extensa, o que permitiria negociar melhor com os diversos compradores; ter maior flexibilidade para mudar de mercado – o LNG daria ainda mais flexibilidade, mas por enquanto somente é utilizado para o gás de Sakhalin; e evitar o surgimento de alternativas para os países consumidores.

Um novo ciclo de crescimento na produção somente será possível com a abertura de novos campos, o que exige grandes investimentos. A expansão que se conseguiu até 2007 esteve relacionada à exploração na Sibéria Ocidental. A nova fronteira de expansão está na Sibéria Oriental; em particular, no Ártico. Agora são necessários novos investimentos e tecnologia. Esta região implica exploração *off-shore* com um mar congelado. A política do governo continua sendo a de atração das empresas transnacionais como parceiras minoritárias. Os desafios perpassam a história da exploração de petróleo e gás da Rússia: dificuldades técnicas, atraso tecnológico e distâncias enormes dos mercados consumidores. Sobre a região da Sibéria Oriental/Norte da Ártica, estima-se que contenha reservas equivalentes às identificadas atualmente na Rússia, 6,4% do total mundial (PETROLEUM ECONOMIST, 2009). Canadá, Dinamarca, Noruega e Estados Unidos também reivindicam a jurisdição dessa área.

A exploração das reservas no Ártico envolverá ainda a resolução de conflitos sobre a definição das zonas de influência econômica. É previsível a consolidação da presença militar russa para transformar a região na base principal de recursos estratégicos. Webb (2006) lembra com relação ao Mar de Barentz, no qual se localiza o campo de gás gigante de Shotmanovskoe, que se trata de uma região com grande concentração de reatores e armas nucleares, reflexo da política da antiga União Soviética.

O impacto do aquecimento global tem um duplo efeito sobre a indústria de extração no Ártico. De um lado, a infraestrutura instalada está em risco, diante das movimentações resultantes do descongelamento, que já está causando problemas, em particular para os dutos. De outro, este descongelamento deve diminuir o custo de exploração e abrir novos campos a serem explorados.

Ao mesmo tempo, para garantir fornecimento de gás ao mercado interno em crescimento e honrar os compromissos dos contratos de exportação, a Rússia deve continuar aproveitando seu controle estratégico sobre a distribuição de outros países produtores da CEI.

Em suma, a Federação da Rússia não tem mais ideologia específica para exportar e passou por uma redução drástica das suas Forças Armadas. O que está em jogo são as rotas dos dutos, a escolha dos parceiros e a escolha dos mercados de exportação. Isso vai determinar até onde a Rússia pode tornar-se um *major player* na política internacional.

13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguem algumas considerações a respeito da experiência russa:

1. A partir do início da década de 2000, a Rússia implementou um *sistema de tributação* que garante a devida captura da renda petrolífera: a taxa-ção sobre exportações em diferentes faixas, de acordo com o preço internacional do petróleo. Esse mecanismo permite também desestimular a expansão acelerada da exploração de petróleo e gás diante do aumento dos preços. A diferença entre o nível de impostos de exportação sobre óleo cru e derivados permite ainda estimular o refino interno. Outra vantagem é que dessa forma a arrecadação – baseada em quantidades e preços para exportação – independe do cálculo do lucro ou dos custos. Cálculos do FMI (2006) indicam aumento da receita de energia de 6% para 14% do PIB entre 2001 e 2005. Pode-se concluir, portanto, que a Rússia, em um movimento de tentativa e erro (*trial and errors*), conseguiu estabelecer um regime fiscal para o setor de energia que garante a captura da renda petrolífera.
2. A Rússia negocia o *marco regulatório* caso a caso, dependendo das características específicas dos campos em questão e aprendendo com experiências anteriores. Assim, os chamados PSAs, por exemplo, contratos de partilha da produção, foram revistos em função da assimetria de informação entre a operadora estrangeira e o Estado. Pelas regras do jogo da partilha, as empresas tinham o direito de recuperar os custos antes de dividir a produção. Foram justamente o cálculo e o acompanhamento da evolução da estrutura de custos que deu origem ao conflito entre o governo Putin e as operadoras estrangeiras em torno desses contratos e fez que os PSAs fossem abandonados. Em vez disso, procurou-se garantir sistematicamente o controle majoritário por parte de empresas nacionais, estatais ou privadas. No caso do gás, é sempre estatal (Gazprom); no caso do petróleo, estatal (Rosneft) ou privada – por exemplo, Lukoil. A experiência russa mostra que, apesar da aparente falta de transparência e de certo oportunismo alimentado pelas conveniências momentâneas, essa política não afasta o investidor estrangeiro, considerado estratégico para o fornecimento de tecnologia e capital.
3. A política de controle majoritário nacional está inserida no contexto de uma estratégia de desenvolvimento e de uma política industrial que visa criar *campeãs nacionais*. Isso implica fortalecer conglomerados privados ou estatais com capacidade de competir internacionalmente, abastecendo-se das riquezas naturais do país. Essas empresas são estimuladas a fazer IED, principalmente *downstream*, mas sempre levando

em conta o interesse nacional. No caso de potenciais campeãs nacionais de capital privado, não se trata, portanto, de uma interferência indevida do governo, mas do estabelecimento de uma parceria que envolve compromissos de ambas as partes em prol do desenvolvimento do país.

4. Esse esforço do governo russo é particularmente importante considerando os desafios no campo tecnológico com a exploração dos novos campos. Na medida em que o pré-sal envolve o desenvolvimento e fortalecimento de setores ao longo da cadeia, tanto *upstream* como *downstream*, a Rússia é um potencial parceiro comercial do Brasil no setor de energia.
5. Em seguida, são recuperados os pontos levantados a partir de Tompson, citado por Ellman (2006, p. 189). Em primeiro lugar, a questão da *especialização ineficiente*, tanto devido ao desestímulo a investimentos em produção nacional de *tradables*, relacionado ao efeito da valorização cambial, como ao efeito relacionado ao baixo desenvolvimento dos mercados financeiros, que impede o reinvestimento da renda petrolífera nas demais atividades produtivas. Neste ponto, há de se lembrar, porém, a situação específica da Rússia, país que sofreu mais que um processo de desindustrialização, uma desestruturação do parque produtivo na fase de desintegração da União Soviética e da mudança sistêmica para uma economia de mercado. A pergunta, portanto, não é se os efeitos mencionados provocaram desindustrialização, mas se o setor de energia conseguiu contribuir de forma direta ou indireta com o crescimento dos demais setores. Neste trabalho, foi mencionado o impacto positivo da manutenção do diferencial entre os preços internos e externos da energia. Mantendo, inclusive, este diferencial ainda mais acentuado no setor de gás, o governo estimulou uma gradual substituição do petróleo por gás na matriz interna, com grandes vantagens ambientais. Em segundo lugar, vale ressaltar o sucesso da *política fiscal* em capturar a renda petrolífera e usar esses fundos em uma estratégia de desenvolvimento para o país. Nesse caso, tudo depende da qualidade do gasto público. A diminuição dos impostos para os demais setores da economia deve ser vista em um contexto de esforço para constituir um sistema de arrecadação amplo, aumentando a base fiscal e combatendo a lógica da evasão fiscal generalizada que caracterizou os anos 1990. Paradoxalmente, o objetivo foi diminuir a dependência da receita petrolífera. Ao mesmo tempo, houve uma gestão fiscal prudente, focada em zerar o déficit, quitar a dívida e resistir a pressões para aumentar o gasto público de forma insustentável. Tudo indica que o impacto devastador da crise global em 2008 e 2009 sobre o país ocorreu *apesar* da política fiscal, e não como resultado dela.

6. Relacionada ao ponto anterior, é a experiência com o Fundo de Estabilização, criado em 2004 e, posteriormente, em 2008, desmembrado no Fundo de Reserva e no Fundo Nacional de Bem-Estar. Sua lógica, desde o início, foi diferente daquela utilizada no fundo da Noruega. Neste último caso, o total da receita de petróleo vai para o fundo, que somente aplica nos mercados internacionais para garantir, a partir do seu rendimento, a cobertura de déficits e renda para futuras gerações. No caso de países como a Rússia e o Brasil, o estágio da economia é outro. Há necessidades de investimentos para enfrentar problemas estruturais que permitam saltos no processo de desenvolvimento. Na prática, isso significa que somente a receita adicional a partir de determinado patamar do preço vai para o fundo, deixando o restante disponível para o orçamento público. E, no caso dos fundos, é diferenciada uma parcela que tem a função de reserva, com aplicações de baixo risco, e outra que visa gerar retornos maiores. Neste último caso, já havia antes da crise global uma discussão interna sobre a oportunidade de investir parte nos mercados financeiros domésticos, o que foi feito logo em seguida no âmbito das políticas anticrise. Sem dúvida, uma vez que os fundos absorveram somente parte da receita petrolífera, há necessidade de usar mecanismos adicionais para a gestão fiscal; em particular, o acompanhamento da relação entre o resultado fiscal e o PIB, sem considerar o setor de energia.
7. Por último, o impacto sobre a *qualidade das instituições e os processos políticos*. No caso russo, a recuperação do poder central com uma estratégia de desenvolvimento nacional foi o ponto de partida para uma revisão da política do Estado diante do setor de energia, que se manifestou em quatro frentes:
 - a) parcial renacionalização para garantir o controle sobre o setor de energia como um todo, deixando cerca da metade dos ativos de gás e petróleo nas mãos do setor privado nacional e estrangeiro;
 - b) política dirigida aos setores nacionais, privados e estatais, para estimular a formação de conglomerados integrados e internacionalmente competitivos, com capacidade de disputar com os *global players*;
 - c) repactuação da relação com as empresas estrangeiras, instituindo um modelo que busca o aporte de tecnologia e capital pelas empresas transnacionais, mas, ao mesmo tempo, exige que essa participação esteja sintonizada com a estratégia de desenvolvimento do país; e
 - d) a reforma tributária, que visou à captura da renda petrolífera.

Críticos desse processo enfatizam a falta de transparência e a violência política empregada, mais característica de um regime autocrático (PARKHALINA, 2008). O objetivo central nunca foi, porém, expurgar a iniciativa privada dos negócios, mas reconquistar o controle estatal nos setores estratégicos. Isso significou, sem dúvida, um consciente e planejado aumento do papel do Estado na economia, que contou com apoio amplo da população.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **From transition to development: a country economic memorandum for the Russian Federation.** Moscou, 2005.

_____. **Russian Economic Report.** Washington, DC, n. 16, June 2008.

_____. **Russian Economic Report.** Washington, DC, n. 20, Nov. 2009.

BOSQUET, B. **The role of natural resources in fundamental tax reform in the Russian Federation.** World Bank: Europe and Central Asia Region, Mar. 2002 (Policy Research Working Paper, n. 2.807).

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). **World Fact Book 2009.** Washington, DC, 2009. Disponível em: <<http://www.cia.gov>>.

DESAI, P. Putin's Rússia. **Foreign Affairs**, v. 87, n. 3, May/June 2008.

EDWARD, M. L.; RICHARD, J. The battle for energy dominance. **Foreign Affairs**, v. 81, n. 2, Mar./Apr. 2002.

EHRSTEDT, S.; VAHTRA, P. **Russian energy investments in Europe.** Turku, Finland: Eletronic Publicatinos of Pan-European Institute, 2008.

ELLMAN, M. (Org.). **Russia's oil and natural gas. Bonanza or curse?** London, New York: Anthem Press, 2006.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Russian federation: managing Russia's oil wealth – an assessment of sustainable expenditure paths.** European Department, Sept. 2006.

FURTADO, C. **Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas.** Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

GOLDMAN, M. I. Putin and the oligarchs. **Foreign Affairs**, v. 83, n. 6, Nov./Dec. 2004.

_____. **Putin, power and the new Russia: petrostate**. New York: Oxford University Press, 2008.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI); INSTITUTO TALENTO BRASIL (ITB). **Estudos sobre o pré-sal**: experiências internacionais de organização do setor de petróleo – taxaço no Brasil e no mundo e perspectivas de receitas públicas da exploraço do pré-sal. São Paulo: IEDI, ITB, 2008. Relatório Final.

MARKOV, S. Rússia na mais importante etapa política das eleiço parlamentares de 2007 e presidenciais de 2008. *In*: **Rússia**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

McFAUL, M.; STONER-WEISS, K. The myth of the authoritarian model. How Putin's crackdown holds Russia back. **Foreign Affairs**, v. 87, n. 1, Jan./Feb. 2008.

MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento econômico e ascensáo nacional: rupturas e transiçoes na Rússia e na China. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (Org.). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

NOVE, A. **An economic history of the USSR**. New York: Pelican Books, 1976.

OOMES, N.; KALCHEVA, K. **Diagnosing dutch disease**: does Russia have the symptoms? **Washington, DC**, 2007 (IMF Working Paper, n. 07/102).

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Fiscal policy**: the principal tool for macroeconomic management. Paris, 2006 (Economic Survey of the Russian Federation).

_____. **Economic Survey of Russia**. Paris, 2009a.

_____. **Economic Survey of Russian Federation**. Paris, June 2009b (Policy Brief).

PARKHALINA, T. A política externa russa: tendências básicas. **Política Externa**, São Paulo, v. 17, n. 2, set./out./nov. 2008.

POMERANZ, L. Rússia: a estratégia recente de desenvolvimento econômico-social. *In*: CARDOSO, J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. (Org.). **Trajetórias recentes de desenvolvimento**: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: Ipea, 2009a.

_____. Rússia: um ano de duo governamental. **Panorama da Conjuntura Internacional**, ano 11, n. 42, jul./set. 2009b.

POPOV, V. **What are the lessons for development success from transition economies**: putting the success stories in the post-communist world into a broader perspective. Moscou: New Economic School, 2009.

ROUBINI, N. Outro BRIC na parede? **Folha de S.Paulo**, 18 out. 2009.

RUEHL, C.; SCHAFFER, M. Potemkin's GDP. **The Wall Street Journal**, n. 19, Feb. 2004.

SCHUTTE, G. R. Georgia: a guerra fria de volta? **Data Vênia**, ano V, n. 24, ago./out. 2008.

STELZENMULLER, C. Germany's Russia question. **Foreign Affairs**, v. 88, n. 2, Mar./Apr. 2009 .

THE ECONOMIST. **A Rosneft seria controlada pelos siloviki de Moscou e a Gazprom pelos tecnoburocratas de São Petersburgo**. 1^a out. 2005 .

TYMOSHENKO, Y. How to work with Russia. **Newsweek**: issues 2010. Dec. 2009. Special Edition.

VICTOR, D. G.; NADEJDA, V. M. Axis of oil? **Foreign Affairs**, v. 82, n. 2, Mar./Apr. 2003.

WEBB, J. C. Big oil playground, Russian bear preserve or European periphery. **The Russian Review**, v. 65, n. 1, Jan. 2006.

WOLOSKY, L. S. Putin's plutocrat problem. **Foreign Affairs**, v. 79, n. 2, Mar./Apr. 2000.

A DIARQUIA PUTIN-MEDVEDEV: DIMENSÕES DA POLÍTICA INTERNA E DA POLÍTICA EXTERNA

Angelo Segrillo*

1 INTRODUÇÃO

A inauguração de Dmitry Medvedev em 2008 como presidente da Federação russa, tendo como primeiro-ministro Vladimir Putin, foi precedida de grande especulação política. Tendo em vista o enorme poder de Putin em seus dois mandatos presidenciais, imaginava-se se Medvedev não seria apenas marionete do ex-chefe. O que aumentava o nível de especulação era o fato de a Rússia ser considerada uma república de presidencialismo extremamente forte. E se Medvedev usasse seus consideráveis poderes constitucionais e resolvesse confrontar Putin no cargo de primeiro-ministro? O que isso representaria em termos de estabilidade de um regime ainda não completamente consolidado democraticamente e, em grande parte, movido até hoje a personalismos políticos?

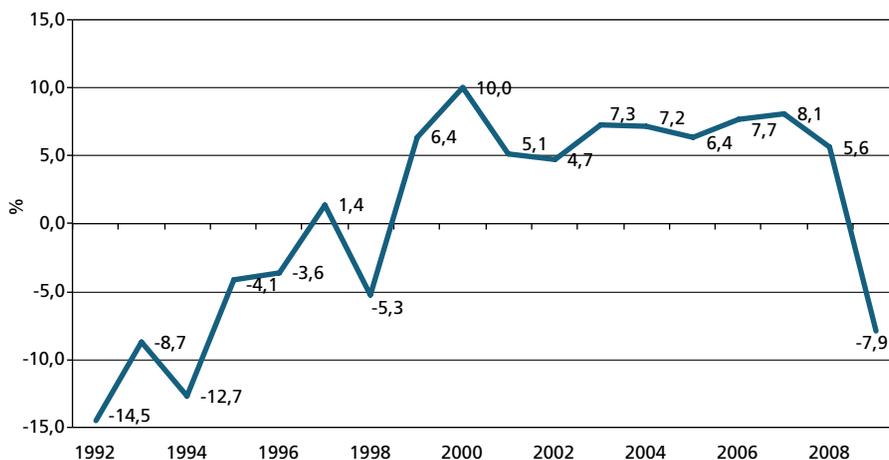
Em um resumo rápido de como se chegou a essa situação, nota-se que a Rússia, após a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), passou por uma década caótica de transformação sistêmica para o capitalismo nos anos 1990 sob a presidência de Boris Yeltsin. Como se pode observar no gráfico 1, a queda do produto interno bruto (PIB) do país nesse período foi maior que a do PIB dos Estados Unidos durante a Grande Depressão da década de 1930.

A depressão econômica dos anos 1990 fez que Yeltsin chegasse ao fim de seu segundo mandato com baixíssimos índices de popularidade. Como se pode verificar no gráfico 1, até 1998, em todos os anos da década – com uma única exceção –, a economia apresentou crescimento *negativo*. Isso é importante para

* Professor do Departamento de História da Universidade de São Paulo (USP). Com doutorado pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestrado pelo Instituto Pushkin de Moscou, é autor de *O Declínio da URSS: um estudo das causas* (ed. Record), *O Fim da URSS e a Nova Rússia* (ed. Vozes) e *Rússia e Brasil em Transformação* (ed. 7Letras), entre outros livros.

se entender a subsequente popularidade de Putin. Ele tornou-se primeiro-ministro de Yeltsin em 1999 e presidente do país em 2000. Observa-se que foi exatamente a partir de 1999-2000 que a Rússia voltou a ter um vigoroso crescimento econômico, com taxas acima de 5% ao ano (gráfico 1). Apesar de muito deste empuxo inicial positivo ter sido devido à grande elevação dos preços de petróleo e combustíveis exatamente no período 1990-2000 após o “fundo do poço” da crise financeira russa de agosto de 1998, o público associou a figura de Putin com a imediata melhoria econômica e elevou sua popularidade às alturas, como um governante eficiente e capaz de “colocar ordem na casa.” Isso se refletiu em alto nível de votos para os partidos que o apoiam diretamente: Unidade na eleição para a Duma de 1999, Rússia Unificada e Pátria na de 2003 e Rússia Unificada na de 2007. Como se pode verificar na tabela 1, o Rússia Unificada possui atualmente uma maioria suficiente para realizar inclusive mudanças constitucionais sem precisar do apoio de outros partidos. O opositor Partido Comunista da Federação Russa (PCFR), que era o maior do país em meados dos anos 1990, está atualmente relegado a uma longínqua segunda posição.

GRÁFICO 1
Taxa de crescimento do PIB – Rússia, 1992-2009



Fonte: FMI.

Fortalecido pela melhoria econômica e pela grande base de sustentação eleitoral, Putin pôde partir para políticas que em muito diferem das de Yeltsin. Enquanto Yeltsin, enfraquecido pela má situação econômica nos anos 1990, não conseguia implementar políticas mais assertivas frente ao Ocidente, Putin, nos anos 2000, tenta recolocar a Rússia em uma situação que reflita melhor sua condição de potência nuclear e ex-superpotência. Isso se refletiu em momentos de tensão com o Ocidente, principalmente no segundo mandato de George W. Bush. Este comportamento mais assertivo levou a que muitos observadores vissem Putin como um nacionalista antiocidental (SHLAPENTOKH, 2005; NIKOLSKY, 2007, p. 42).

Isso adicionou uma controvérsia a mais na passagem do bastão presidencial de Putin a Medvedev em 2008. Medvedev é visto como tendo pendoros mais ocidentalistas que Putin. Poderia a entrada de Medvedev como presidente representar uma política mais pró-ocidental no Kremlin que quando sob Putin?

Passada já boa parte do mandato de Medvedev, tem-se suficiente visão retrospectiva para analisar se estas especulações todas sobre o funcionamento da “diarquia” se realizaram ou não. É o que se faz neste artigo. Mas, antes disso, deve-se tecer alguns comentários preliminares sobre a forma de funcionamento do sistema político russo e das diferentes ideologias correntes no país para melhor situar-se estruturalmente nesta questão específica da conjuntura atual.

TABELA 1

Partidos mais votados nas eleições para a Duma – 1993, 1995, 1999, 2003 e 2007

(Em % arredondada de votos recebidos pelas listas partidárias)

Lugar	1993	1995	1999	2003	2007
1ª	Partido Liberal Democrático da Rússia (22,9)	Partido Comunista da Federação Russa (22,3)	Partido Comunista da Federação Russa (24,3)	Rússia Unificada (37,6)	Rússia Unificada (64,1)
2ª	Escolha da Rússia (15,5)	Partido Liberal Democrático da Rússia (11,2)	Unidade (23,3)	Partido Comunista da Federação Russa (12,6)	Partido Comunista da Federação Russa (11,6)
3ª	Partido Comunista da Federação Russa (15,5)	Nossa Casa é a Rússia (11,1)	Pátria: Toda a Rússia (13,3)	Partido Liberal Democrático da Rússia (11,4)	Partido Liberal Democrático da Rússia (8,2)
4ª	Mulheres da Rússia (8,1)	Yabloko (6,9)	União das Forças Direitas (8,5)	Pátria (9,0)	Rússia Justa (7,8)
5ª	Partido Agrário (8,0)		Bloco de Zhirinovskii (6,0)		
6ª	Bloco de Yavlinskii-Boldyrev-Lukin (7,9)		Yabloko (5,9)		
7ª	Partido de Unidade e Concórdia (6,8)				
8ª	Partido Democrático da Rússia (5,5)				

Fonte: Tsentral'naya Izbiratel'naya Komissiya (Comissão Eleitoral Central). Disponível em: <<http://www.cikrf.ru>>.

Obs.: Até a eleição de 2003, a barreira eleitoral mínima para um partido eleger deputados pelas listas partidárias era de 5% dos votos. A partir de 2007, é de 7%.

Primeiro de tudo, deve-se derrubar um mito persistente sobre o regime político russo: o de que sua Constituição prevê um sistema presidencialista extremamente forte. Isso alimentou muito da especulação sobre o futuro funcionamento da diarquia. Afinal, como poderia Putin continuar mandando no país no cargo de primeiro-ministro quando o poder real se concentra majoritariamente nas mãos do presidente? Entretanto, muito deste dilema se desfaz quando se realiza uma leitura atenta da Constituição russa de 1993 e nota-se que ela segue o modelo francês do *semipresidencialismo* em vez de presidencialismo puro. Um regime semipresidencialista é aquele em que há um presidente e um primeiro-ministro e ambos têm papéis distintos definidos e de importância comparável. Na Rússia, como na França, de maneira geral, o presidente cuida da política externa e da segurança do país, enquanto o primeiro-ministro trata dos assuntos internos – economia, políticas sociais etc. (KONSTITUTSIYA ROSSIISKOI FEDERATSII, 2010). No semipresidencialismo, não se sabe de antemão quem dos dois, na prática, será o mais influente: nos casos problemáticos da coabitação entre presidente e primeiro-ministro de partidos opostos, a hegemonia tende para aquele que tiver maior apoio no Parlamento. Ou seja, foi um falso debate sobre como Putin poderia manter sua posição de poder como primeiro-ministro, pois este cargo, pela Constituição, é formalmente poderoso. Não foi necessário, como chegaram a pensar alguns, mudar a Constituição para que Putin pudesse manter sua influência de uma posição de primeiro-ministro.

O segundo esclarecimento estrutural preliminar se refere à questão do (anti)ocidentalismo na mentalidade russa. Neste ponto, precisa-se realizar um pequeno excursus histórico. A Rússia, por sua posição eurásiana, sempre esteve dividida entre Europa e Ásia: afinal, ela é europeia, asiática, uma mistura dos dois continentes ou nenhum destes, e sim uma civilização única? Este debate se cristalizou e institucionalizou por partes na história russa. O *big bang* deste debate veio a partir das radicais reformas modernizantes e *ocidentalizantes* de Pedro, o Grande (Período do Reinado 1682-1725). Após sua morte, os russos se dividiram. No século XIX, este debate se institucionalizou: os chamados *ocidentalistas* (por exemplo, Belinskii e Herzen) concordavam com o caminho ocidentalista de desenvolvimento de Pedro e os *eslavófilos* (por exemplo, Aleksei Khomyakov, os irmãos Aksakov e os irmãos Kireevskii) insistiam que a Rússia era uma civilização única, diferente da europeia e deveria seguir seu próprio caminho. Nos anos 1920, uma nova corrente ideológica transversal surgiu entre os emigrados russos na Europa: os *eurasianistas* (por exemplo, Nikolai Trubetzkoi e Petr Savitskii) enfatizam que a Rússia era tanto europeia como asiática e diziam que os russos e outros povos do país estavam em processo de formar uma superetnia eurásiana. Ou seja, resgatavam a herança asiática da Rússia, recusando-se a aceitá-la como puramente europeia – em oposição aos ocidentalistas – ou mesmo puramente eslava – em oposição aos eslavófilos.

Após o fim da União Soviética, o debate entre essas correntes se reacendeu. Muitas vezes, a análise dos governos Yeltsin, Putin e Medvedev é lida neste sentido. Yeltsin é visto como o mais ocidentalista de todos (DONALDSON; NOGEE, 2009, p. 111). Seja por fraqueza da Rússia, seja por convicção própria, ele fez esforços concentrados para atrair a Rússia para a esfera ocidental capitalista e para longe do comunismo. Já Putin é uma espécie de enigma classificatório. Devido ao fato de que ele bateu de frente várias vezes com o Ocidente – chegando a um ponto no segundo mandato do governo George W. Bush que alguns observadores se perguntaram se uma nova Guerra Fria não estaria começando (GALENO, 2008) –, várias vezes, ele era classificado como antiocidentalista, seja como eslavófilo (NIKOLSKY, 2007, p. 42), seja como eurasiologista (SHLAPENTOKH, 2005). Por outro lado, alguns analistas, apontando seu *background* de vida na “ocidentalista” cidade de São Petersburgo – fundada por Pedro, o Grande, para ser a “janela” da Rússia na Europa – e sua convivência de trabalho nos anos 1990 com liberais ocidentalistas, como Anatolii Sobchak (ex-prefeito de São Petersburgo) e Anatolii Chubais (o maestro governamental das privatizações em massa pós-soviéticas), consideravam-no ocidentalista (RIVERA; RIVERA, 2003).

A classificação de Putin nesse espectro do debate entre ocidentalistas, eslavófilos e eurasiologistas não é uma questão de mera curiosidade intelectual. Tem consequências práticas imediatas, especialmente em termos de política externa. Os eslavófilos e os eurasiologistas têm um claro pendor antiocidental, no sentido de desconfiança ou mesmo hostilidade em relação ao Ocidente. Se Putin for um deles, é de se esperar constantes problemas de relacionamento da Rússia com seus vizinhos mais a oeste, inclusive talvez a criação de alianças militares com países terceiros – por exemplo, China –, direcionadas contra o Ocidente. Já se Putin for um ocidentalista, abre-se um amplo leque de possibilidades de cooperação com o Ocidente.

Qual dessas versões mais se aproxima da verdade?

Neste artigo, defende-se que Putin é, na verdade, um ocidentalista moderado. A qualificação de *moderado* é importante, pois Putin veio depois de Yeltsin, que era um ocidentalista mais aberto e inequívoco. Este contraste fez parecer assim que Putin estava desmontando a trilha ocidentalista de seu antecessor. Mas, na verdade, não foi exatamente isto que aconteceu. Nos anos 1990, a Rússia estava enfraquecida economicamente e seu governo desejava vencer as últimas resistências internas à sua saída do regime socialista. Assim, não lhe restava outra opção que seguir uma política algo subserviente em relação aos parceiros ocidentais. Já a Rússia dos anos 2000 sob Putin era um país em grande parte recuperado economicamente e capaz já de demonstrar maior assertividade na defesa de seus interesses. É importante também notar que este país 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 é uma absoluta exceção passageira na experiência histórica do país. Com tal *background*, era de se esperar maior assertividade internacional tão logo ela se recuperasse economicamente e não tem necessariamente a ver com um antiocidentalismo *a priori* de seu governante máximo.

Defende-se que Putin é um ocidentalista moderado – e discreto – por algumas atitudes e afirmações suas, além da apreensão de sua carreira como um todo. Ele tem como um de seus ídolos Pedro, o Grande. Em um livro de entrevista biográfica a jornalistas russos afirmou: “nós [russos] somos parte da cultura européia. Na verdade, derivamos nosso valor exatamente disso. Onde quer que nosso povo habite, seja no Extremo Oriente ou no Sul, nós somos europeus” (GEVORKYAN; KOLESNIKOV; TIMAKOVA, 2000, p. 155-156). Além disso, em entrevista com Igor Shuvalov – então, assessor presidencial de Putin; hoje, vice-primeiro-ministro da Rússia –, ele afirmou que Putin, em conversas internas com seus grupos de trabalho, mais de uma vez enfatizara que a Rússia era parte da Europa e devia seguir um caminho de desenvolvimento ocidental – Igor Shuvalov, em comunicação oral ao autor, em 16 de novembro de 2004.

O que torna difícil definir Putin claramente nesse espectro de debates é que ele não apregoa de forma aberta sua posição mantendo um *low profile* nesta questão. Isso tem a ver com outras características pessoais de Putin. Como bom ex-agente do Komitet Gosudarstveno Bezopasnosti (KGB), ele é, por excelência, pragmático. Sabe que a maioria da população russa não é nem extremamente ocidentalista nem extremamente eslavófila, situando-se o russo médio, de acordo com as pesquisas, em algum ponto intermediário entre esses dois extremos. Assim, para não alienar o grosso da população, assumindo uma posição extrema, de um lado ou de outro, Putin mantém um *low profile* nesta questão, ora parecendo favorecer um lado, ora outro. Mas pessoalmente tem convicções próximas ao ocidentalismo.

Além de ocidentalista moderado e pragmático, Putin é também *gosudars-tvennik* (defensor de um Estado forte).¹ Esta terceira característica é importante para se entender algumas das aparentes contradições de seu comportamento frente ao Ocidente. Afinal, como entender que um ocidentalista vá bater de frente com o Ocidente tantas vezes como Putin fez no segundo mandato George W. Bush? Defende-se que esses embates não se deram devido a um posicionamento antiocidental *a priori* de Putin, e sim foram situações dúbias, muitas das quais poderiam ser interpretadas como intromissão indébita do campo ocidental – especialmente

1. *Gosudarstvo*, em russo, significa “Estado.”

os Estados Unidos – em relação à Rússia.² Putin, como bom *gosudarstvennik*, em sua lógica, não poderia deixar de defender os interesses nacionais russos contra estas ameaças. Assim como o general e presidente francês Charles de Gaulle não poderia ser acusado de antiocidental quando batia de frente com os Estados Unidos em defesa dos interesses franceses, igualmente os ocasionais embates de Putin com os Estados Unidos devem ser vistos nesta linha.

Com essa tripla classificação de Putin como um ocidentalista moderado, político pragmático e *gosudarstvennik*, têm-se recursos suficientes para entender alguns dos meandros da política da Rússia frente ao Ocidente nos últimos anos. Se Putin fosse um eslavófilo ou eurasiologista antiocidental, as relações com o Ocidente deveriam ter um potencial conflitivo forte. Atritos com o Ocidente ocorreram, principalmente no segundo mandato George W. Bush, mas, como mencionado, muitas vezes refletiam mais uma mera defesa dos interesses nacionais russos que um antiocidentalismo *a priori*. E diversas vezes a Rússia putiniana deu mostras de vontade de cooperar com o Ocidente. Por exemplo, logo depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001, a Rússia colaborou ativamente com os Estados Unidos na luta contra o terror, fornecendo informação, abrindo seu espaço aéreo para aviões de suprimento americanos em direção ao Afeganistão, não se opondo à instalação de bases militares americanas na Ásia Central etc. Quando Barack Obama tornou-se presidente, iniciando uma política menos confrontadora com a Rússia que a imediatamente anterior de George W. Bush, os resultados não demoraram: a assinatura dos acordos de redução dos arsenais nucleares (Strategic Arms Reduction Treaty – new Start) entre os Estados Unidos e a Federação russa, em abril de 2010. A chave parece ser um entendimento por parte do Ocidente de que a Rússia recuperada dos anos 2000 deve ser tratada não como no período de exceção dos anos 1990, e sim como a grande potência que sempre foi.

2 ENTRA MEDVEDEV

O quadro é complicado com a entrada de Medvedev na cena. Representará ele um personagem ativo e autônomo na atual política russa, ou será apenas uma “marionete”, enquanto Putin ainda mantém as rédeas do poder?

Dmitry Medvedev era um colaborador de longa data de Vladimir Putin. Durante os anos 1990, trabalharam juntos em São Petersburgo. Medvedev era um dos advogados do Comitê de Relações Internacionais – dirigido por Putin – da Prefeitura de São Petersburgo. Em 1999, quando Putin se tornou

2. Por exemplo, a questão do escudo antimíssil na Polônia e na República Tcheca que, “por acaso”, estaria apontado para a Rússia, o cancelamento dos Tratados de Mísseis Antibalísticos (ABM Treaty) de 1972 por parte dos Estados Unidos em 2002 etc.

primeiro-ministro trouxe para Moscou uma série de parceiros seus de São Petersburgo para trabalhar com ele. Medvedev foi nomeado vice-chefe da Casa Civil e coordenou a campanha presidencial de Putin em 2000. Foi nomeado presidente do Conselho Diretor do Gazprom (a “Petrobras” do gás natural na Rússia). Em novembro de 2005, foi nomeado vice-primeiro-ministro. Foi nessa condição escolhido por Putin para ser seu candidato sucessor na eleição presidencial de março de 2008, já que o primeiro era proibido por lei de exercer um terceiro mandato consecutivo. Em toda a carreira anterior de Medvedev, nunca houve uma rixa pública com Putin – ao contrário, nos anos 1990, Putin ficou muito agradecido a Medvedev quando este, como advogado, o ajudou em um processo legal contra ele em São Petersburgo.

Nesse ponto, é importante um parêntese para afirmar que Putin, em sua administração, tem equilibrado dois grupos relevantes em seu projeto político. Um é o dos chamados *siloviki*, os ex-membros do aparelho de segurança e das forças armadas – do qual provém Putin, um ex-agente do KGB e chefe da Federal’naya Sluzhba Bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii (FSB), sucessora deste na Rússia pós-soviética. O projeto político deste grupo é de uma economia com forte intervenção estatal, seja pela regulação, seja pela participação direta do Estado em alguns setores essenciais, como o de recursos minerais. O outro grupo, formado mais por “civis”, capitaneado pelo ministro das finanças, Alexei Kudrin, é um pouco mais liberal, no sentido que deseja uma economia competitiva, mais baseada na empresa privada que em uma sólida participação direta do Estado. Putin coordena os esforços destes dois grupos de modo que o resultado final seja um projeto político-econômico exequível no país. Simbólico disso era que o civil Medvedev – mais chegado ao segundo grupo que ao primeiro – até 2007 dividia o posto de vice-primeiro-ministro com um *siloviki*, o ministro da Defesa, Sergei Ivanov. Inclusive, em 2006-2007, as apostas eram que Putin nomearia Ivanov, um *siloviki* como ele, como seu sucessor. A escolha do “civil” Medvedev pode ter sido sintomática de que Putin está consciente dos limites que a intervenção estatal pode ter na economia.

Esses detalhes no parágrafo anterior são importantes para entender uma sutil “correção de rumo” que tem acontecido na política econômica russa desde a crise de 2008-2009. Como se pode observar pelo gráfico 1, a Rússia foi atingida fortemente pela crise econômica em 2009 com uma queda no PIB de 7,9%. Coincidentemente, nestes últimos tempos, tem se notado um clima de maior abertura ao capital estrangeiro, retórica de que é preciso dar condições ao setor privado para se desenvolver etc. Alguns analistas interpretam isso como certo esgotamento ou “cansaço” do modelo baseado em forte intervenção ou regulação estatal que vinha desde o início do regime Putin. Outros identificam o dedo de Medvedev que estaria, sob sua batuta presidencial, imprimindo

um caráter mais – relativamente – liberal e privatista que o regime puramente “putiniano” anterior. Seja qual for a explicação – certo esgotamento do modelo anterior, impulso medvediano, ou talvez uma sinergia dos dois – esta nova tendência tem se feito notar. Se ela vai continuar após o término definitivo da crise é uma pergunta que permanece aberta.

Essa abertura um pouco mais “liberal” ao capital privado não significa necessariamente que uma brecha entre Medvedev e Putin esteja se abrindo. Como afirmado anteriormente, Putin regula e se equilibra entre os dois grupos (*siloviki* estatizantes e civis mais liberais economicamente) e, mesmo tendo mais afinidades com o primeiro grupo, considera que é necessário achar o meio-termo ideal entre os dois caminhos para a Rússia em cada contexto. Por isso, uma maior abertura ao setor privado em momento de crise e de dificuldades no orçamento estatal não seria fora do propósito no projeto putiniano original.

3 ALGUNS CASOS EMBLEMÁTICOS DA LUTA DE MEDVEDEV POR MAIS ESPAÇO PARA SEU PROJETO MODERNIZADOR: AS CORPORAÇÕES ESTATAIS E O CASO DO GOVERNADOR NIKITA BELYKH

Como exemplos dessa luta de Medvedev para “empurrar o envelope” na direção de uma modernização mais liberal, tanto no sentido econômico como no político, podem-se citar o problema das corporações estatais e o episódio da nomeação do governador Nitita Belykh para a região de Kirov.

Corporação estatal (*gosudarstvennaya korporatsiya*) é uma forma de entidade jurídica criada em 1999 e logo “incorporada” como um dos projetos de estimação do grupo dos *siloviki*. Ao contrário das empresas estatais, as corporações estatais, criadas para desenvolver áreas estratégicas nacionais a partir de um alavancamento estatal – por exemplo, a Rosatom para a energia atômica, a Rostekhnologii para tecnologias de ponta e a Corporação de Nanotecnologia –, possuem uma série de privilégios e isenções que, com o tempo, as tornaram uma espécie de caixa-preta deficitária e difícil de controlar de fora. Medvedev, em agosto de 2009, solicitou ao procurador-geral da Rússia e ao chefe da Administração de Controle do governo investigar os fluxos financeiros das corporações estatais e examinar a necessidade de manutenção de tais instituições. Na sua Mensagem ao Parlamento de 12 de novembro de 2009, Medvedev afirmou que as corporações estatais

(...) que tenham, por lei, um horizonte temporal definido devem ser liquidadas ao final de seu prazo e aquelas que funcionam em ambiente concorrencial de mercado devem ser transformadas em sociedades por ações controladas pelo Estado (POSLANIE, 2009).

Se Medvedev realmente conseguir este intento, terá passado por cima de interesses fortes do grupo dos *siloviki*.

Outro ato surpreendente de Medvedev foi a nomeação de um liberal, Nikita Belykh, odiado em vários círculos nacionalistas e governamentais, como governador da região de Kirov (SCHEPP, 2010). Neste ponto, é preciso explicar que, desde 2002, após o episódio terrorista na escola de Beslan, as eleições diretas para governadores regionais foram canceladas e os governadores passaram a ser nomeados pelo presidente federal e confirmados pelas assembleias parlamentares regionais. Desde então, a prática tem sido de escolha de governadores afinados – ou que se disponham a se afinar – com a máquina governamental do Kremlin. Medvedev surpreendeu ao nomear, em 2009, o homem de negócios Nikita Belykh, um liberal que já foi detido por participar de protestos por direitos políticos, como governador da região de Kirov. A relação de Medvedev com ele desde então parece indicar que este movimento pode ter sido uma ponta de lança para testar a flexibilidade do sistema atual à possibilidade de convivência com pontos de vista discordantes em níveis governamentais. Confirmação de tal tendência significaria que a retórica de Medvedev de querer aperfeiçoamento e liberalização não só na área econômica, como também na área política poderia ser mais substantiva do que geralmente se pensa.

É importante notar que, na era Medvedev, uma pequena, mas significativa, mudança de procedimento foi adicionada na nomeação dos governadores pelo presidente federal. Em vez de uma unilateral nomeação pelo presidente – com aprovação do Parlamento regional –, o procedimento agora é que o partido com maioria nesta instituição deve indicar nomes de potenciais candidatos ao posto de governador regional ao presidente federal. Este escolhe um nome e o submete para aprovação pelo Parlamento regional. Isso potencialmente abre maior leque de possibilidade para nomeação de governadores de oposição, caso partidos de oposição consigam maioria no Parlamento regional.

4 MEDVEDEV NO PLANO DAS DISCUSSÕES ENTRE OCIDENTALISTAS, ES-LAVÓFILOS E EURASIANISTAS

Para entender as relações políticas entre Putin e Medvedev, pode-se traçar um esboço de Medvedev na mesma linha pela qual se examina Putin. No espectro dos “tipos ideais” ocidentalista, eslavófilo e eurasianista, Medvedev é considerado estando um pouco mais para o lado ocidentalista que Putin – mas menos, certamente, que Yeltsin em sua atuação prática (SEAN, 2008; MEDVEDEV, 2008). Além disso, em diversos de seus discursos, tem reafirmado que o caminho da Rússia é com as democracias do mundo em um governo da lei. Por exemplo, declarou ao jornal *Financial Times*:

A Rússia é um país europeu e é absolutamente capaz de desenvolver-se junto com os outros países que escolheram o caminho democrático de desenvolvimento. Por isso, a despeito de todas as dificuldades, considero que temos todas as possibilidades de construir uma sociedade democrática desenvolvida e um Estado democrático completo (MEDVEDEV, 2008).

Essa é uma posição claramente ocidentalista e, como sugerido anteriormente, há indicações de que, na prática política, nas limitações da política do país, ela tem servido de guia para ações do governo.³

5 O TANDEM MEDVEDEV-PUTIN

E como tem funcionado na prática a coexistência de Medvedev como presidente e Putin como primeiro-ministro? Esta relação tem sido frequentemente descrita como um *tandem* (MOMMSEN, 2009). Neste, os dois, como antigos e leais parceiros, trabalham em uma mesma direção, apesar de que em determinados momentos possam estar em velocidades diferentes.

Uma das perguntas mais básicas sobre esse mecanismo é: os dois são parceiros iguais ou Vladimir Putin ainda é o grande líder do país? Nesse caso, Medvedev continuaria na sua posição de *junior partner*. Esta seria uma conclusão natural da grande popularidade anterior de Putin se não fosse um detalhe. A Constituição russa é habitualmente tomada como sendo fortemente presidencialista. Nesse caso, seria necessária uma mudança constitucional para que Putin conseguisse exercer plenos poderes mesmo na posição de primeiro-ministro – o que não seria difícil, pois os partidos que o apoiam têm maioria constitucional na Duma. Entretanto, como sugerido antes, alguns – minoritários – observadores apontam para o fato de que a Constituição russa de 1993 é formalmente uma Constituição semipresidencialista – como a da França – em que presidente e primeiro-ministro têm poderes distintos, mas ambos poderosos: o presidente tomando conta das relações exteriores e da segurança do país e o primeiro-ministro da política interna. Assim, Putin pode tranquilamente exercer seus poderes sem necessidade de mudança constitucional. Aliás, a facilidade desta mudança no país foi demonstrada logo no primeiro ano da diarquia ou do tandem: em um tempo recorde de 49 dias entre proposição, discussão e adoção da lei, a Constituição de 1993 foi alterada pela primeira vez em 2008, aumentando nas próximas eleições o mandato do presidente para seis anos e o dos deputados para cinco.

Com a visão retrospectiva que se tem em 2010, pode-se afirmar que Putin ainda é o *senior partner* na relação dos dois. Do ponto de vista formal, Medvedev e Putin têm atuado em suas atribuições com ocasionais incursões de Putin em áreas

3. Pelo lado da vida pessoal, a paixão assumida de colecionador de Medvedev pelo rock pesado inglês, em especial os grupos Deep Purple, Black Sabbath e Led Zeppelin, é frequentemente citada na imprensa como um dos sintomas de seu "ocidentalismo" (RIA NOVOSTI, 2007).

que tradicionalmente seria de se esperar que o presidente hegemonizasse. Por exemplo, assim que estalou a guerra da Geórgia com a Ossétia do Sul, foi Putin o primeiro a estar no cenário do conflito, e não Medvedev. Tendo sido este um dos episódios iniciais marcantes do governo Medvedev, aumentaram as especulações de que Putin continuaria por trás das grandes políticas do país, mesmo na área internacional. Mas, posteriormente, esse tipo de “anomalia” não surgiu com frequência e Medvedev passou a ser uma figura de proeminência na área externa.

Outra observação que se faz ao funcionamento do tandem é que ele atua, bem entrosado, em um jogo de *good cop, bad cop*, ou seja, o tradicional jogo do interrogatório de criminosos em que um “policia mal” intimida ferozmente o prisioneiro alternando com um “policia bonzinho”, que tenta conquistar a confiança deste. Neste sentido, Putin faria o papel de “durão”, enquanto Medvedev faria o papel do mais “liberal”, “democrático” e “aberto ao Ocidente”. Como sugerido nas observações anteriores, estes são papéis que caem naturalmente nos dois. Medvedev é mais “ocidentalista” e liberal que Putin. Assim, este papel mais duro e de confrontação quando necessário se torna mais natural em Putin. Medvedev tem claramente tentado conquistar o público interno para uma retórica de aumento de democracia e combate à corrupção e o público externo para uma demonstração que a Rússia é um país que quer seguir o caminho das potências democráticas. Sua viagem aos Estados Unidos em junho de 2010, quando comeu *hamburgers* em lanchonete popular com Barack Obama e cativou plateias com um discurso modernizador e democratizante, é emblemática disso.

A outra grande questão é se esse papel mais liberal, democrático e aberto de Medvedev é genuíno ou mera cortina de fumaça para esconder uma continuação da “democracia dirigida” que a Rússia tem tido até agora. Avalia-se que há um genuíno esforço de Medvedev para atuar nesta direção, mas o faz com cautela e dificuldades devido às limitações da política e da conjuntura russa. Depois da caótica década de 1990, em que a democracia mais liberal yeltsiniana veio acompanhada de abissal depressão econômica, jogo político conturbado e plutocrático e ameaça de separatismos, uma boa parte da população russa se voltou para a busca de estabilidade prometida pelo projeto putiniano. A preferência pela estabilidade, mesmo em detrimento do avanço democrático, captada pelas pesquisas de opinião,⁴ tem levado a que os passos em direção a um reforço da democracia no país sejam feitos com cautela e gradualmente.⁵ Mas os exemplos mostrados antes – a luta pelo fim das corporações estatais, a mudança para que o partido político

4. Pesquisa de opinião do Centro Levada mostrou 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” (LEVADA TSENTR, 2009, p. 32).

5. Talvez não seja inclusive de todo descabido perceber certas analogias com o período da liberalização “gradual e segura” do presidente Ernesto Geisel no Brasil (1975-1979).

com maioria no Parlamento regional indique os candidatos a governadores regionais, a nomeação de opositorista liberal para uma das regiões e um gradual, mas perceptível, movimento de liberar à iniciativa privada alguns setores da economia em que a influência estatal cresceu durante a presidência Putin – parecem indicar que há um genuíno esforço de Medvedev na direção mais liberal. Mas, diferentemente de muitos observadores, não vejo este movimento necessariamente como um movimento antiputin, pois esta campanha gradual e controlada está prevista no projeto Putin, projeto este que não é simplesmente estatizante – apesar de, na prática, tê-lo sido em um primeiro momento –, e sim baseado em um equilíbrio entre seus setores mais “estatizantes” (os *siloviki*) e os mais “liberais” – como o ministro de finanças Alexei Kudrin e o próprio Medvedev.

6 CRONOLOGIA DO TANDEM MEDVEDEV-PUTIN

As observações iniciais sobre os posicionamentos de Putin e Medvedev no campo *ocidentalista* no debate entre ocidentalistas, eslavófilos e eurasianistas na Rússia têm potencial não apenas heurístico, mas também predicativo. Se ambos são ocidentalistas, dever-se-ia esperar um melhoramento das relações com o Ocidente, principalmente quando os dois atuassem em conjunto, mais que sob Putin sozinho. Foi o que aconteceu na prática? Para se verificar isso, realiza-se uma pequena retrospectiva dos principais momentos do tandem até aqui.

Dmitry Medvedev assumiu como presidente em maio de 2008. Seguiu-se imediatamente um período de melhoria no relacionamento com o Ocidente? A resposta é não. Dois fatores de crise intervieram e tornaram o período restante de 2008 atípico e propenso a tensões: a guerra de Geórgia e o estouro da crise econômica mundial na Rússia no segundo semestre de 2008.

Na noite de 7 para 8 de agosto, a Geórgia bombardeou a capital de sua província separatista da Ossétia do Sul no intuito de retomá-la. Os russos, que mantinham tropas de paz na região e que já tinham fornecido passaportes russos à maioria de sua população, responderam com uma invasão militar da própria Geórgia. Um cessar-fogo foi acertado no dia 12, com a Rússia iniciando uma retirada gradual de suas tropas do país vizinho (completada em 8 de outubro), ao mesmo tempo em que reconhecia formalmente (a 26 de agosto) a independência da Ossétia do Sul e da Abkhazia (a outra província separatista da Geórgia). O episódio azedou a relação de Moscou com os Estados Unidos e a União Europeia (UE), pois estes acusaram os russos de responderem com força desproporcional ao vizinho do Sul e de terem intenções hegemônicas em relação a este. O presidente Saakashvili desde então é visto como *persona non grata* pelo governo russo, com quem não se estabelece mais comunicações diretas.

O outro episódio marcante, que tornou o período restante de 2008 atípico em termos de tensões internas e externas, foi a eclosão clara da crise econômica mundial na própria Rússia em setembro/outubro, quando a Bolsa de Valores de Moscou teve uma queda violenta em meio a um contexto de preços internacionais do petróleo cadentes – estes, de um ponto máximo de US\$ 147,00 por barril em julho de 2008 cairiam para um terço deste valor, antes de começarem a se recuperar lentamente em 2009. O governo respondeu com injeção de dinheiro nos mercados e na economia. Em 18 de setembro, Medvedev ordenou a injeção de US\$ 150 bilhões do orçamento governamental nos mercados e em 7 de outubro destinou US\$ 36 bilhões aos bancos do país. Apesar de todos os esforços, em 2009, ocorreria uma queda enorme do PIB russo: -7,9% – pode-se notar, entretanto, que já desde o terceiro trimestre de 2009 o crescimento se tornou positivo, com previsão de expansão moderada em torno de 3,1% em 2010. Estas tensões econômicas resvalaram para o campo da política internacional. Em janeiro de 2009, a Rússia interrompeu o suprimento de gás pelos gasodutos da Ucrânia devido a uma disputa sobre preços e atrasos de pagamentos com aquele país.

É importante notar que tudo isso se passou em uma época em que as tensões da disputa entre Federação russa e Estados Unidos estavam altas devido ao problema do escudo antimíssil na Polônia e na República Tcheca proposto pelos Estados Unidos. No seu discurso oficial ao Parlamento, em novembro de 2008, o presidente Medvedev chegou a afirmar que colocaria mísseis de curto alcance no enclave russo de Kaliningrado, que se situa entre a Polônia e a Lituânia no mar Báltico.

A posse de Barack Obama, como presidente dos Estados Unidos, em 20 de janeiro de 2009, começaria um processo de distensão com a Rússia. O discurso mais conciliador de Obama em relação à Rússia teve resposta imediata desta. Ainda em janeiro, Medvedev anunciou que estava cancelando os planos de colocar mísseis em Kaliningrado em resposta ao que chamou de uma mudança de atitude dos Estados Unidos com o novo presidente.

Em julho de 2009, Obama foi a Moscou para encontrar uma solução para o problema da expiração em dezembro do tratado de redução nuclear (Strategic Arms Reduction Treaty I – Start I) assinado em 1991. Ele e Medvedev assinaram um documento conjunto em que se comprometiam à redução nuclear e à busca de um tratado substituto ao Start I. Isso resultaria na assinatura de um novo tratado Start em 8 de abril de 2010, em Praga, em que as duas potências se comprometiam à redução de seus arsenais nucleares estratégicos em cerca de um terço.

O ambiente de cordialidade entre o presidente russo e o americano prosseguiria na primeira visita de Medvedev aos Estados Unidos em junho de 2010. Além das cordialidades informais que ambos trocaram em público – comendo *hot-dogs*

em uma típica lanchonete americana –, Obama afirmou que os Estados Unidos apoiariam a pretensão da Rússia de ingressar na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Rússia anunciou que terminaria seu embargo da carne suína americana.

O bom clima entre os dois países seria posto à prova em um episódio de espionagem que estourou imediatamente após o retorno de Medvedev à Rússia. No final de junho, os norte-americanos estouraram uma rede de 11 espíões russos infiltrados há anos nos Estados Unidos. O episódio, que ecoava os tempos da Guerra Fria e tinha tudo para azedar as relações entre os países, foi rápida e discretamente resolvido pelos seus governantes com uma “troca de espíões” entre os dois lados – em troca da liberação dos 11, os russos libertaram alguns acusados de espionagem para os Estados Unidos na própria Rússia. A solução deste potencialmente perigoso caso foi um claro sinal de melhoria e distensão na relação entre os dois países em comparação com o período George W. Bush precedente.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário do que consideram muitos observadores ocidentais, a análise detalhada do funcionamento do tandem Medvedev-Putin não revela uma disposição *a priori* antiocidental ou mesmo antiliberalização. Como explicar, então, os momentos de tensão com o Ocidente ou os episódios em que Putin e/ou Medvedev parecem aprofundar ou tolerar tendências autoritárias presentes na organização social e política da Rússia? Neste artigo, se propõe utilizar uma ferramenta heurística histórica anterior para melhor compreender alguns aspectos aparentemente contraditórios no comportamento dos dois líderes: os paradigmas mais antigos, que tradicionalmente formataram os debates sobre o relacionamento da Rússia com o Ocidente, do ocidentalismo, eslavofilismo e eurasianismo. Uma análise detalhada dos discursos, atos e *background* de vida dos dois políticos revela que ambos são ocidentalistas, com Putin abrigando um ocidentalismo moderado e *low profile* e Medvedev um pouco mais pronunciado – mas limitado pelo contexto russo atual. Entretanto, Putin – a figura mais influente dos dois – é também pragmático e *gosudarstvennik* (defensor de um Estado forte). É importante notar que tudo isso se passa em uma década em que a Rússia está bem mais fortalecida e recuperada economicamente que na década de 1990. Todo esse conjunto de fatores explica, em grande medida, o comportamento, por vezes aparentemente ambivalente, em relação ao Ocidente: quando o Ocidente se mostra mais cooperativo e menos confrontador, a Rússia se mostra cooperativa – afinal, Putin e Medvedev não são antiocidentalistas *a priori*. Quando o Ocidente se mostra mais confrontador, os aspectos *gosudarstvennik* da dupla, especialmente de Putin, fazem que partam para uma defesa mais incisiva dos interesses nacionais do país. Em termos de política interna, Medvedev tem promovido também alguns passos para uma liberalização cautelosa da economia que possam ser coadunados ainda com o projeto geral putiniano de uma economia com regulação estatal de caráter variável de acordo com o contexto.

REFERÊNCIAS

DONALDSON, R. H.; NOGEE, J. L. **The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests**. Armonk: M.E. Sharpe, 2009.

GALENO, R. Putin inicia a nova era da “paz quente”. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 40, 10 jun. 2008.

GEVORKYAN, N.; KOLESNIKOV, A.; TIMAKOVA, N. **Ot Pervogo Litsa: razgovory s Vladimirom Putinyim** [Na primeira pessoa: conversas com Vladimir Putin]. Moscou: Vagrius, 2000.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **WORLD Economic Outlook**. Washington, DC, diversos números.

KONSTITUTSIYA ROSSIISKOI FEDERATSII [Constituição da Federação Russa]. Disponível em: <<http://www.constitution.ru/>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

LEVADA TSENTR. **Obshchestvennoe Mnenie 2009** [Opinião Pública 2009]. Moscou, 2009.

MEDVEDEV, D. Interv’yu Dmitriya Medvedeva gazete [Entrevista de Dmitry Medvedev ao Jornal Financial Times, 25 março 2008]. **Financial Times**, 25 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.kreml.org/interview/176938194>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

MOMMSEN, M. Russlands Gelengte Demokratie: Das Tandem Putin-Medwedjew. **Stimmen der Zeit**, Heft 5, Mai 2009, p. S307-320. Disponível em: <<http://www.con-spiration.de/texte/2009/mommsen.html>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

NIKOLSKY, A. The Power of the Chekists is incredibly stable. **Kommersant-Vlast**, n. 10, p. 42, 19-25 Mar. 2007. Disponível em: <<http://www.wps.ru/en/pp/story/2007/03/22.html>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

POSLANIE. **Federal’nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii**. 12 noyabrya 2009. Mensagem à Assembléia Federal, 12 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

RIA NOVOSTI. **Russian Bear who Loves Black Sabbath Set to Succeed Putin**. 30 dez. 2007. Disponível em: <<http://en.rian.ru/russia/20071210/91721798.html>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

RIVERA, D.; RIVERA, S. **Putin, the West, and the Roots of Russian-American Cooperation**. *In*: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF SLAVIC STUDIES. Toronto, 20-23 Nov. 2003.

SCHEPP, M. Dissident Turned Technocrat: Medvedev takes on Putin with Governor Appointment. **Der Spiegel online**, 3 Mar. 2010. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,681206,00.html>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

SEAN. **Medvedev in the Financial Times**. 25 Mar. 2008. Disponível em: <<http://seansrussiablog.org/2008/03/25/medvedev-in-the-financial-times/>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

SEGRILLO, A. **O declínio da URSS: um estudo das causas**. Rio de Janeiro: Record, 2000a.

_____. **O fim da URSS e a nova Rússia**. Petrópolis: Vozes, 2000b.

_____. **Rússia e Brasil em transformação: uma breve história dos partidos russos e brasileiros na democratização política**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2005.

SHLAPENTOKH, D. **Rossiiskaya Vneshnyaya Politika i Evraziistvo** [A política externa da Rússia e o eurasiatismo]. New York: Open Society Institute, 6 Out. 2005. Disponível em: <<http://www.eurasianet.org/russian/departments/insight/articles/eav090605ru.shtml>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

TSENTRAL'NAYA Izbiratel'naya Komissiya. [Comissão Eleitoral Central]. Disponível em: <<http://www.cikrf.ru>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

RÚSSIA: MUDANÇAS NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO PÓS-CRISE?

Lenina Pomeranz*

1 INTRODUÇÃO

O impacto da crise financeira internacional dos anos finais da primeira década do século XXI sobre a economia russa levou à retomada das discussões sobre a necessidade de diversificá-la, de modernizá-la, na nova retórica surgida pós-crise.

Essas discussões realizam-se em um quadro bastante complexo, no qual se mesclam diversas questões relacionadas: *i*) ao papel relativo desempenhado pela estrutura econômica russa e seus institutos regulatórios, nos impactos sofridos pelo país com a crise financeira internacional; e enquanto bases e obstáculos para uma significativa mudança, no sentido de sua diversificação – modernização. Inclui-se nesta questão a importante consideração sobre as estratégias alternativas disponíveis para condução dessa mudança, em torno das quais se agrupam as forças políticas do país; *ii*) à gradativa flexibilização do regime político, expressa nas reformas pontuais nele empreendidas pelo presidente Medvedev, nos dois anos de sua gestão, assim como em algumas de suas manifestações a propósito de acontecimentos políticos; *iii*) à proximidade das eleições para o Parlamento (2011) e para a Presidência (2012), a última das quais constitui ainda uma incógnita à apresentação da candidatura eventual de Putin – seria um retorno – ou de Medvedev – seria uma reeleição; e *iv*) à mudança substantiva das relações entre a Rússia e os Estados Unidos, resultante da política de *reset* (recomeço) conduzida pelo presidente Obama.

O presente capítulo compreende essas questões, buscando indicar como elas interagem entre si, de maneira a responder se, com seu desenrolar, pode-se assumir que esteja havendo uma mudança na estratégia de desenvolvimento de longo prazo na Rússia.

* Professora associada livre-docente aposentada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Avançados da USP e membro do Conselho Acadêmico do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional do Instituto de Relações Internacionais (GACINT/IRI/USP).

2 A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA RUSSA SOB O IMPACTO DA CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL

O impacto da crise financeira internacional sobre a economia russa foi muito acentuado, muito embora ela já esteja, no primeiro semestre de 2010, apresentando sinais de recuperação.¹ De acordo com relatório recente da representação do Banco Mundial (2010a) na Rússia, o produto interno bruto (PIB) do país, depois de uma diminuição significativa do seu crescimento em 2008 (5,6% ante 7,7% em 2006 e 8,1% em 2007), apresentou queda de 7,9% em 2009, não obstante alguns sinais de declínio menor nos dois últimos trimestres do ano. O produto industrial apresentou queda mais intensa: 10,8% no total de 2009, 14% e 15,4% nos dois primeiros trimestres desse ano, com alguma redução da intensidade desta queda nos dois últimos trimestres: 11% e 2,6%. O crescimento do investimento, que tinha alcançado 22,7% em 2007, apresentou queda de 17% em 2009, refletindo uma grande intensidade nos três primeiros trimestres: 16%, 21% e 19% e relativo amortecimento no último trimestre: 13,1%.

O balanço em transações correntes manteve-se positivo (US\$ 47,5 bilhões), mas em nível correspondente a menos da metade do alcançado em 2009 (US\$ 102,3 bilhões), resultado estreitamente correlacionado com a queda dos preços do petróleo, um dos principais produtos de exportação da Rússia: em termos médios anuais, o preço do petróleo marca Urals foi de 95,1 dólares/barril em 2008 e 61,5 dólares/barril em 2009. Foi a melhoria destes preços – assim como dos demais produtos de exportação da Rússia no segundo semestre –, por um lado, e a manutenção de baixos níveis de importação, por outro, que permitiram manter *superavits* na balança comercial, contribuindo para a manutenção do saldo positivo do balanço em transações correntes.

O balanço de capital apresentou elevado saldo negativo (US\$ 135,8 bilhões) em 2008, quando foi muito elevada a saída de capital do país, para pagamento dos empréstimos feitos no exterior, especialmente pelas empresas do setor privado e pelos bancos. Conforme dados do Banco Central da Rússia (BCR), reproduzidos no relatório, a saída líquida de capital do setor privado alcançou US\$ 132,8 bilhões, dos quais 56,9 bilhões corresponderam à saída de capital feita pelos bancos. A situação apresentou melhorias em 2009, quando a saída líquida de capital do país caiu para menos da metade da observada em 2008 (US\$ 52,4 bilhões); para isso, contribuiu a obtenção, não sem muitas dificuldades, de um refinanciamento das dívidas que venceriam em 2009, tanto pelos bancos quanto pelas empresas do setor não financeiro. A dívida externa total do país passou de US\$ 479,9 bilhões em

1. Segundo BOFIT (2010b), o crescimento do PIB no primeiro trimestre de 2010, em relação ao mesmo período de 2009, foi de 2,9%, enquanto o crescimento do produto industrial nos primeiros cinco meses do ano, em relação ao mesmo período de 2009, foi de 10,3%.

2008, para US\$ 469,7 bilhões em 2009, dos quais US\$ 125,6 bilhões correspondem à dívida dos bancos; US\$ 299,8 bilhões à dívida do setor privado não financeiro; e US\$ 44,3 bilhões à dívida do governo.

As medidas anticrise do governo em 2008, entre as quais os pagamentos externos referidos, também levaram à redução das reservas do país no montante de US\$ 45,3 bilhões, felizmente revertida em 2009, em função da melhoria do balanço de transações correntes nos dois últimos trimestres do ano. Com isso, o volume das reservas, que tinha caído para US\$ 427,1 bilhões em 2008, alcançou US\$ 439 bilhões em 2009. Esta reversão continuou em 2010, graças à elevação dos preços do petróleo e de outros produtos da pauta de exportação da Rússia, levando as reservas a atingir, em julho de 2010, US\$ 475,3 bilhões.²

A queda da atividade refletiu-se no mercado de trabalho: o nível de desemprego, utilizando a metodologia da Organização Internacional do Trabalho (OIT), passou de 6,1% da população ocupada em 2007 para 7,8% em 2008 e 8,2% em 2009, indicando os dados trimestrais que a situação se manteve mais ou menos estável ao longo do ano, ou seja, a recuperação, ainda que ligeira da economia no fim de 2009, indicada anteriormente, não se refletiu no mercado de trabalho.

Dados adicionais indicados pelos analistas do Banco Mundial levam-nos a considerar a existência de uma tendência de longo prazo de crescimento do desemprego: nas primeiras etapas da crise, a proporção das pessoas que ficavam desempregadas menos de um mês passou de 13% em agosto de 2008 a 16% em abril de 2009; enquanto a proporção destas pessoas se reduziu no fim de 2009, a proporção das que ficaram mais de 12 meses desempregadas – ou seja, desemprego no longo prazo – elevou-se de 27% em fevereiro de 2009, para 33% em dezembro deste ano, indicando que as pessoas que perderam emprego durante a crise ainda têm dificuldades de encontrar trabalho. Ainda segundo estes analistas, o nível do desemprego manteve-se relativamente baixo, devido às medidas corretivas adotadas pelos empregadores, como a redução da jornada de trabalho, as férias compulsórias, entre outras. Como consequência destas medidas e do próprio nível do desemprego, porém, o salário real caiu 2,8%, só não caindo mais porque a tendência de redução do salário real no setor privado foi compensada pelo seu aumento no setor público: os salários reais foram reduzidos em 5,7% na indústria, 11,9% na construção e 8,9% no setor financeiro; e foram aumentados nos setores de saúde (5,6%), educação (7,8%) e administração estatal (2,8%). Situação especialmente vulnerável e grave é a dos trabalhadores das chamadas monocidades (*monogoroda*), estabelecidas no período soviético, com base em uma empresa ou um setor industrial, da qual dependiam e dependem ainda milhares de trabalhadores. Estas cidades não são claramente definidas, senão por esta característica, razão pela qual não é preciso seu número.

2. Dados sobre reservas internacionais de BOFIT (2010b).

Pesquisa desenvolvida pelo Ministério da Economia e do Desenvolvimento em 1999-2000 (BANCO MUNDIAL, 2010b) levantou 467 grandes e 322 pequenas monocidades, cerca de 40% de todas as cidades da Rússia. Nelas, viviam 25 milhões de pessoas e estavam instaladas 900 empresas, com produção superior a 30% da produção industrial do país. Nas grandes monocidades, as empresas de porte eram responsáveis pelo provimento dos serviços públicos de assistência social, prática estabelecida pelo sistema soviético – ainda hoje são –, inclusive fornecimento de aquecimento central e água quente, nas cidades mais frias do norte do país.

Com a crise, algumas empresas pararam de produzir, por falta de demanda; outras passaram a atrasar e reduzir salários e conceder férias obrigatórias, ao mesmo tempo que pararam de oferecer os serviços básicos. As municipalidades, com recursos precários, não têm condições de suprir estes serviços, inclusive por perda da receita de impostos, resultante da queda e/ou paralisação da produção. Em algumas localidades, trabalhadores e demais habitantes saíram às ruas em protestos, demandando intervenção federal; tornou-se centro da imprensa internacional a intervenção do primeiro-ministro Putin, em Pikaleovo, cidade onde está instalada a empresa de um dos grandes oligarcas produtores de alumina, ao qual foi exigido publicamente pelo primeiro-ministro o imediato restabelecimento da produção e dos serviços de aquecimento central nas residências.

A difícil situação dos moradores das referidas cidades é problema ainda hoje, com a relativa restauração econômica, e está sendo tratado pela comissão interministerial encarregada de encontrar soluções para ele.

3 MEDIDAS EMPREENDIDAS PELO GOVERNO RUSSO PARA ENFRENTAR A CRISE E PARA A MODERNIZAÇÃO DA ECONOMIA

O governo russo empreendeu uma série de medidas para enfrentamento da crise, tanto em 2008 quanto em 2009, em programas aprovados para este fim, além de medidas neles não contempladas, dependentes da evolução da conjuntura. E aprovou um programa anticrise para 2010.

As medidas relativas a 2008 estão detalhadamente descritas em Pomeranz (2009) e, no que se refere aos estímulos fiscais utilizados, corresponderam a 1,8% do PIB de 2008, segundo estimativa apresentada por Ponomarenko e Vlasov (2010), em análise sobre a política fiscal russa durante a crise³ (quadro 1). No texto referido anteriormente, são feitas referências às críticas a que estavam sendo submetidas as ações do governo em 2008, no sentido de os recursos a elas destinados

3. Estes autores também elaboraram estimativas de estímulos fiscais para 2009 e previsões destes para 2010. Cabe ressaltar que eles, em sua metodologia para a elaboração destas estimativas, consideram como estímulos fiscais tanto as receitas quanto as despesas do orçamento envolvidas nos programas anticrise do governo.

não serem objeto de políticas que tivessem em vista a renovação da economia no pós-crise, e a especulações sobre a possibilidade de convulsões sociais, provocadas pelo agravamento da crise.

As medidas relativas a 2009, detalhadas por rubrica de orçamento e correspondente alocação de recursos, constam do Programa de Medidas Anticrise 2009, do governo da Rússia,⁴ divulgado pelo Ministério das Finanças (RÚSSIA, 2010a) em versão ajustada do orçamento federal, aprovada em abril de 2009, para levar em conta os problemas da crise. Como se fora para responder às críticas referidas, afirma-se no documento que o programa prevê uma junção ótima entre medidas anticrise – portanto, imediatas – e medidas orientadas para a construção de uma economia nova, mais eficiente – portanto, de longo prazo. Em relação às primeiras, merecem destaque os objetivos prioritários declarados de incentivar o consumo interno, mediante o cumprimento das obrigações sociais do governo em relação aos cidadãos – o que se refletiu no aumento do salário médio, que passou dos US\$ 608,00 para US\$ 795,00 mensais; a conservação e o desenvolvimento do potencial industrial e tecnológico – o que levou o governo a conceder financiamentos a grandes empresas russas endividadas no exterior, ameaçadas de entregar o seu comando aos credores estrangeiros; e o aumento da estabilidade do sistema financeiro – continuando, neste ítem particular, a política anticrise relacionada com as operações bancárias, que injetou grandes montantes de recursos no sistema, por meio dos três maiores bancos estatais (POMERANZ, 2009). O programa contempla ainda assegurar o equilíbrio macroeconômico, a redução da inflação e a estabilidade da moeda nacional.

Em relação às segundas, o programa se propõe a adotar medidas consistentes com as diretrizes da Concepção do Desenvolvimento de Longo Prazo da Federação da Rússia até 2020 e com as Diretrizes Básicas da Atividade do Governo da Federação da Rússia para o período até 2011 (POMERANZ, 2009). Basicamente, trata-se de medidas relacionadas com o potencial humano, as áreas de educação e saúde, por um lado; com o incremento do sistema de inovação e a promoção de projetos tecnológicos e de infraestrutura, por outro lado. O programa se propõe ainda, assegurar, de forma consequente, os institutos de mercado.

As diretrizes em que foram especificadas as referidas medidas encontraram expressão no orçamento federal de 2009, aprovado em novembro de 2008, no qual foram introduzidos ajustamentos, de forma a levar em conta os impactos da crise e as ações necessárias para enfrentá-los. Eles consistiram na redução das estimativas da receita, de RUB 10.927,1 bilhões, no orçamento original, para RUB 6.713,8 bilhões, no novo orçamento ajustado. Os dispêndios orçamentários também tiveram que ser ajustados, não só pela queda da receita, mas também,

4. Doravante, programa.

principalmente, pela necessidade de atender às prioridades da política anticrise. Assim, os dispêndios totais contemplados na nova versão do orçamento federal de 2009 foram elevados para RUB 9.692,2 bilhões, alterando-se a alocação de parte deles: foram reduzidos RUB 943,3 bilhões dos dispêndios não destinados às prioridades do programa e elevados, em RUB 1.379,9 bilhões, os dispêndios dirigidos diretamente ao financiamento das medidas previstas no programa. Em termos de sua distribuição, os dispêndios dirigidos ao cumprimento das obrigações sociais do Estado somam RUB 4.365,4 bilhões, dos quais RUB 2.458,8 bilhões são destinados à política social e à previdência; os dispêndios com as ações na economia, incluindo apoio à inovação tecnológica e à criação de novas empresas industriais tecnologicamente avançadas e com elevada produtividade, somam RUB 1.743,5 bilhões, 70,1% superiores aos recursos destinados a esta rubrica em 2008.⁵ O restante do dispêndio total destina-se a transferências às regiões, para desenvolvimento em conjunto com o governo federal de medidas anticrise.

Além da definição dos recursos a serem alocados para cada ação contemplada no programa, neste são ainda definidos os limites, a forma e os critérios da atuação estatal em cada uma delas, inclusive no âmbito social, caracterizando assim a estratégia que deve ser seguida para a sua implementação. Assim, além dos objetivos de natureza social assumidos, o Estado, para manter produções importantes, deve apoiar as empresas orientadas para a renovação tecnológica, o aumento da produtividade e a produção de bens competitivos, que se encontram em dificuldades temporárias; e declara sua disposição de integrar o capital de empresas produtoras importantes, ao mesmo tempo em que deve apoiar as produtoras nacionais, por meio de compras estatais. Mas mantém a prioridade dos dispêndios governamentais no desenvolvimento dos setores de alta tecnologia, como a construção aeronáutica, a indústria cósmica, a energia atômica e a indústria eletrônica e rádioeletrônica.

Para o desenvolvimento da concorrência, deve ser aperfeiçoada a regulamentação antimonopólio e reduzida a autorização dos órgãos de fiscalização da atividade das empresas, além das medidas de apoio à pequena e média empresa, na forma de redução tributária e descontos nas tarifas dos diversos serviços e de ampliação do seu acesso às compras estatais. No âmbito financeiro, o Estado deve assegurar a liquidez do sistema, a elevação da concessão de crédito bancário às empresas do setor real da economia e o saneamento dos bancos, estando em análise, quando da publicação do programa, as medidas a serem tomadas para assegurar o investimento de longo prazo na economia. Devem ser reduzidas as taxas de juros e estimulada a poupança popular.

5. No boletim BOFIT (2010a), informa-se que os dispêndios destinados diretamente a combater os efeitos da crise econômica somaram RUB 1,2 trilhão (€ 27 bilhões de euros), representando 12% dos dispêndios orçamentários e 3% do PIB. Estes dados são distintos dos apresentados no quadro 1, o que se deve a diferenças de tratamento metodológico dos dados disponíveis.

Para efeito da análise que constitui o objetivo principal deste capítulo do livro, cabe especificar as medidas propostas no plano da inovação na economia. Elas compreendem: simplificação dos procedimentos de introdução da nova produção de alta tecnologia no mercado; agilização dos procedimentos aduaneiros na exportação e na importação de produtos e equipamentos industriais de alta tecnologia; e apoio financeiro à realização de programas de renovação tecnológica das empresas. O Estado também estimulará a inovação por meio de programas federais específicos de orientação inovadora; serão exigidas dos monopólios naturais e grandes companhias estatais a elaboração e a adoção de programas de inovação tecnológica; para apoio à inovação das pequenas e médias empresas, serão criados fundos de “germinação” com a participação da Rossiiskaia Ventchurnaia Compania (Companhia Russa de Investimentos de Risco).

Segundo o programa, a atuação estatal como descrita, exige um *reforço temporário* do papel do Estado na vida econômica do país. Mas este deverá desempenhar responsabilmente suas atividades, de maneira a não criar desestímulos aos agentes econômicos, *devendo a prioridade à iniciativa privada ser observada inclusive nas condições de crise*. O que significa que a participação do Estado na economia deve reduzir-se à medida que a crise for sendo superada.

Um novo programa anticrise foi aprovado pelo governo russo no fim de dezembro de 2009, para implementação em 2010 (RÚSSIA, 2009b). Suas diretrizes e sua alocação de recursos têm como ponto de partida a avaliação de que a crise já teria sido superada em suas manifestações mais agudas, apontando para esta avaliação a retomada, ainda que modesta, do crescimento do PIB no segundo semestre de 2009, devida, segundo a análise constante do programa, não somente à política anticrise conduzida pelo governo nos anos anteriores, mas também à elevação dos preços internacionais do petróleo e de outros bens que compõem a pauta de exportação da Rússia.

A retomada da economia, entretanto, é considerada instável, porque realizada sob o mesmo paradigma de funcionamento, que mantém como fatores dominantes a dependência dos preços internacionais das matérias-primas exportadas, a baixa demanda interna e, assim mesmo, a incapacidade da indústria de satisfazê-la satisfatoriamente, o débil sistema financeiro e a ausência de financiamento de longo prazo. Segundo este diagnóstico, a política anticrise foi conduzida de modo a priorizar a redução das consequências da crise sobre os cidadãos e a economia, não assegurando a desejada modernização econômica.

Por essa razão, o programa altera a ênfase anterior posta nas medidas anticrise e, sem eliminar as ações específicas nesta direção, enfatiza as medidas orientadas à modernização, à inovação e à elevação da qualificação do capital humano.

Nesse sentido, destaca-se a prioridade concedida à *ativação da ordem do dia da modernização, com a implementação de medidas destinadas a resolver os problemas da economia russa (fraqueza do sistema financeiro nacional, não diversificação da economia e das exportações e falta de competitividade de parte significativa da produção da indústria de transformação); a aperfeiçoar o ambiente institucional, pela construção de um novo modelo de regulação, inclusive do mercado financeiro; e a intensificar os investimentos no capital humano.*

As diretrizes e as ações governamentais para a implementação dessas prioridades são detalhadas no programa, constituindo um rol bastante extenso; razão pela qual não serão expostas neste texto, cujo objetivo principal é discutir a questão da modernização da economia russa. Cabe somente ressaltar que o total dos recursos destinados às medidas anticrise adotadas no orçamento de 2010 soma RUB 195 bilhões e contempla como itens principais o apoio a empresas e organizações consideradas conformadoras do sistema e a empresas estratégicas do complexo industrial-militar, executoras de encomendas do governo (RUB 40 bilhões), e à compra, por órgãos da administração federal, de técnica automobilística e de construção rodoviária (RUB 20 bilhões).

Concentrando, assim, a atenção nas medidas da modernização da economia russa, cabe ressaltar o que é entendido por “ordem do dia da modernização” no programa: *i)* formação das condições necessárias para a passagem de um regime anticrise de funcionamento da economia para a solução das tarefas da modernização. Estas compreendem a garantia da estabilidade macroeconômica e o aperfeiçoamento dos institutos econômicos garantidores da ampliação da atividade de negócios (respeito às normas do direito, nível mínimo de barreiras administrativas e sistema tributário estimulador); e *ii)* adoção, pelo governo federal, de medidas dirigidas à intensificação dos processos inovadores na economia, compreendidas como estimulação à atividade inovadora e investidora, desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, estimulação adicional da demanda interna por bens de produção nacional, melhoria da situação nas regiões deprimidas e criação de novos pontos de desenvolvimento regional.

Explica-se assim a “ativação da ordem do dia da modernização”, pois as medidas anunciadas são, na verdade, continuação ou/e retomada das anunciadas no Programa de Medidas Anticrise, de 2009. Por outro lado, parece claro que a responsabilidade maior do processo de modernização é da iniciativa privada, cabendo ao Estado primordialmente as tarefas de incentivo, seja na forma de investimentos em infraestrutura física, seja na forma de estímulos fiscais e regulatórios e de alguma participação nos ativos das empresas envolvidas no programa.

Um exame mais detalhado das principais diretrizes para a modernização permite avaliar as tarefas propostas no programa.

Diversificação da economia, apoio à demanda interna, criação de produções contemporâneas

Aperfeiçoamento do sistema regulatório de tecnologia, de forma a elevar os estímulos às empresas para elevação do nível tecnológico da produção; criação de política tecnológica, com a formação de programas de longo prazo e de compras pelo Estado, por empresas com participação do Estado e corporações estatais, tendo em vista assegurar às firmas do setor real a orientação necessária para o planejamento da criação e da produção de novos produtos.

Formação, com a participação do Vneshekonombank (Banco do Desenvolvimento Econômico – VEB), da Corporação Estatal de Nanotecnologia e de outros institutos e bancos de desenvolvimento, com participação estatal, de um mecanismo de apoio administrativo e financeiro a negócios *off set* com empresas estrangeiras, com o objetivo de, por etapas, localizar, na Rússia, produção de equipamentos e produtos de alta tecnologia; abrir centros de pesquisa aplicada e implantação de seus resultados, centros de engenharia e organizações com plena capacidade de produção, inclusive em parceria com produtores russos; e transferir *know-how* e direitos de propriedade intelectual – é na perspectiva desta diretriz que se encaixa a criação do Centro de Tecnologia de Skolkovo, sobre o qual se dissertará adiante.

Fortalecimento do sistema de estímulos fiscais, orientado no apoio à modernização e à inovação. Apoio à criação de parques industriais regionais.

Garantia de financiamento de longo prazo dos institutos de desenvolvimento, como o Vneshekonombank e o Fundo de Investimento da Federação da Rússia.

Estímulo à atividade inovadora na economia

Com vista à implementação desta diretriz, entre outras medidas, foi formada, em 2009, a Comissão Presidencial da Federação da Rússia para a Modernização e o Desenvolvimento Tecnológico da Economia Russa, cuja tarefa principal consiste em assegurar trabalho efetivo na direção das diretrizes prioritárias por ela estabelecidas e na criação necessária de mecanismos de apoio financeiro e organizacional à realização de projetos estatais, assim como do setor privado no âmbito das direções prioritárias referidas. Cabe ainda destacar, entre as outras medidas, a formação de um sistema de subsídios orçamentários às empresas direcionadas prioritariamente à atividade inovadora, inclusive criação de novos tipos de produtos para a indústria e compensação das despesas de patenteamento no exterior.

Desenvolvimento dos setores econômicos de alta tecnologia e infraestruturais

Formação de financiamentos de longo prazo na economia

Será conferida atenção especial a duas de suas fontes principais: os sistemas de aposentadoria e de seguros; e a esperada participação de investidores estrangeiros. A fim de atrair estes investidores, bem como investidores nacionais para o financiamento de longo prazo no mercado financeiro, o governo promoverá privatizações, que reduzirão a sua participação na economia.

Modernização do sistema financeiro

Desenvolvimento do capital humano

Reestruturação do setor estatal, ativação da privatização e reforma da rede orçamentária

Nessa diretriz, estão compreendidos o aperfeiçoamento da gerência corporativa nas empresas com participação estatal predominante e nas corporações estatais e a intensificação da privatização e reestruturação das empresas do setor estatal; e a formação de um sistema federal de contratação pelo setor público, para controle dos custos de projetos de construção, consignados no orçamento.

Modernização de aspectos da política macroeconômica

Esta diretriz compreende a formação das bases de uma política orientada na inovação, tendo em vista elevar a eficiência dos gastos, mediante a redução de funções não necessárias, dos dispêndios não eficientes e a otimização da rede de departamentos dependentes do orçamento, transformando as suas formas jurídico-organizacionais com o desenvolvimento de financiamento por licitação, de serviços sociais. Mantém-se a política de redução do déficit orçamentário do governo federal.

O orçamento de 2010, que expressa quantitativamente as diretrizes formuladas pelo presidente Medvedev, na mensagem enviada ao Parlamento, em novembro de 2009, foi aprovado pelas duas câmaras do Congresso em novembro de 2009. Nele, os dispêndios somam RUB 9.886,9 bilhões, dos quais RUB 8.847,0 bilhões,⁶ distribuídos entre as várias rubricas do orçamento, e entre as quais se destacam os dispêndios com a economia nacional, com RUB 1.366,1 bilhões, 15% do total. Este volume de recursos só é menor que o destinado às rubricas de defesa nacional, segurança interna e justiça, que somam RUB 1.405,2 bilhões (tabela 1). Não cabe, nos limites deste capítulo, explorar os recursos destinados à modernização sob outras rubricas, que não a de economia nacional; mas não se pode deixar de observar que os gastos com modernização tecnológica estão presentes em praticamente todas elas.

6. A diferença entre as duas somas deve-se provavelmente a dispêndios secretos, não identificados em planilhas acessíveis à informação.

Limitando-se a análise aos recursos orçamentários destinados à economia nacional, deve-se ressaltar, tendo em vista o objetivo central deste capítulo, os RUB 195 bilhões destinados ao Programa de Medidas Anticrise e os RUB 10 bilhões destinados à Comissão Presidencial para a Modernização e o Desenvolvimento Tecnológico da Economia Russa; no primeiro caso, porque representam somente 2,2% dos dispêndios totais; no segundo, porque indicam a alocação dos recursos destinados à referida Comissão Presidencial, para os trabalhos iniciais de implantação de Skolkovo.

A distribuição dos recursos destinados à economia nacional encontra-se discriminada por itens maiores na tabela 2. Neles, se incluem, além dos recursos destinados em cada um deles ao funcionamento do aparelho estatal, dois subitens que expressam o modo de atuação do Estado; quais sejam, os programas federais específicos e a participação no capital acionário de empresas e corporações executoras das medidas para as quais são destinados os recursos.

Em relação à distribuição dos grandes itens, observa-se grande concentração de recursos nos setores de transporte e no sistema viário (35,9%), entre os quais, recursos para introdução e utilização de sistemas de satélite e o aporte de capital do Estado para a corporação Rossiiskie Gelesnyye Dorogui (Ferrovias Russas). Outros 30% são destinados à rubrica Outras Questões da Economia Nacional, na qual se destacam: os recursos destinados ao Fundo de Investimento (RUB 33.943,7 milhões), os subsídios concedidos à corporação estatal Rosatom (RUB 53.851,4 milhões) e os programas federais (RUB 41.558,6 milhões), que envolvem basicamente a participação do Estado no capital acionário de empresas.

Com recursos destinados a pesquisa e utilização do espaço cósmico (RUB 23.311,6 milhões), concentrados no Programa Cósmico Federal e no programa relativo ao sistema de navegação por satélite Glonass, bem como no Programa Rússia Eletrônica, e dispêndios para tecnologia e comunicações, inclusive compra de aparelhos cósmicos, na rubrica Comunicação e Informática (RUB 34.824,5 milhões), além dos recursos destinados a pesquisas relacionadas com o desenvolvimento dos programas referidos, na rubrica Pesquisa Aplicada na Esfera da Economia Nacional, pode-se afirmar que a preocupação com a modernização e a inovação perpassa o orçamento federal em 2010.

A receita derivada da exportação do petróleo e gás ainda deverá manter-se significativa para o desenvolvimento econômico da Rússia, não obstante a flutuação dos seus preços no mercado internacional; inclusive porque um programa de inovação tecnológica demanda tempo para sua implementação. Entretanto, pelas diretrizes e pelos recursos destinados no orçamento federal ao programa de modernização, pode-se observar que a crise aprofundou a consciência da necessidade de diversificação econômica, não obstante os riscos de que a elevação mais

recente dos preços internacionais do petróleo, responsável em certa medida pela recuperação da economia, possa reduzir os esforços para implementação do programa de modernização.

4 OS DEBATES SOBRE A MODERNIZAÇÃO DA ECONOMIA RUSSA

Essa consciência, da necessidade de diversificar a economia e modernizá-la, encontra eco nos debates que vêm se desenvolvendo desde 2009 e, mais intensamente, nesses primeiros meses de 2010, centrados na estratégia de condução da modernização. Não se trata simplesmente da clássica discussão sobre os papéis do Estado e do setor privado na condução e na implementação do processo, mas do envolvimento da questão relativa à natureza do Estado e do regime político do país, tendo em vista a proximidade das eleições parlamentares e presidencial. A referência para o envolvimento desta questão se encontra na avaliação da presidência de Medvedev e nas possibilidades de sua reeleição em 2012, em contraposição às possibilidades de eleição de Putin, atual primeiro-ministro e ex-presidente em dois mandatos anteriores à eleição de Medvedev; aliás, indicado como candidato pelo próprio Putin, como cabe lembrar. E na iniciativa de Medvedev, de impulsionar a criação de um centro de desenvolvimento da inovação, nos moldes do Vale do Silício, aproveitando as mudanças nas relações entre a Rússia e os Estados Unidos, com a política do *reset* de Obama.

A avaliação da presidência Medvedev, tendo em vista as possibilidades de sua reeleição, tem como centro, desde o primeiro ano de seu exercício, e explorado intensamente na mídia, seu papel no chamado tandem constituído por ele e Putin, na condução do país. Especulou-se bastante, tendo em vista a diferença evidente de personalidade entre os dois mandatários, a possibilidade de mudança no regime político vigente, com o alargamento dos princípios democráticos, que seria promovida por Medvedev, em contraposição à postura autoritária de Putin. Mas esta especulação tem seus fundamentos também nas medidas assumidas por Medvedev desde o início do seu governo, conducentes a reformas nos institutos legais, no judiciário e na polícia e em novas regras em relação à representação partidária; além do programa contra a corrupção e da investigação por ele requerida junto à Procuradoria Federal, sobre as atividades das corporações estatais, criadas por Putin como instrumentos de implementação da estratégia de longo prazo de desenvolvimento do país, que acabou por determinar o fechamento de algumas delas e a transformação de outras em *joint ventures*; e das atitudes tomadas frente a acontecimentos que constituíram centro da atenção da mídia, tanto em relação às violações dos direitos humanos como ao assassinato de jornalistas e à morte de duas pessoas, enquanto detidas, por falta de assistência médica; uma delas, o advogado de defesa de causa contra o governo. E, em particular, o artigo por ele lançado no começo de setembro (*Forward, Russia! – Para a frente, Rússia!*) com

base no qual, segundo suas declarações, ele pretendia mobilizar a opinião pública e receber sugestões para a condução de sua política, em uma atitude por vários analistas considerada semelhante à de Gorbachev, no lançamento da Perestroika e, por isso, se demandando se o destino de suas investidas teria o mesmo destino que esta última (RUSSIA PROFILE, 2009).

Esse artigo deslanchou ampla discussão sobre a natureza da modernização pretendida no país, pois, além de indicar cinco vetores estratégicos para o desenvolvimento tecnológico, nos quais se apoiaria a modernização, indicou também medidas específicas para a modernização do sistema político e ações para o fortalecimento do poder judiciário e o combate à corrupção. Cabe destacar seu entendimento de que a modernização da democracia russa e o estabelecimento de uma nova economia só serão possíveis se forem usados os recursos intelectuais das sociedades pós-industriais e, reconhecendo serem insuficientes as capacidades tecnológicas e financeiras domésticas, afirma ser necessário harmonizar as relações da Rússia com as democracias ocidentais. Assinala, entretanto, que “o sistema político russo será extremamente aberto, flexível e complexo internamente. Será adequado a uma estrutura social multi-dimensional, dinâmica, ativa e transparente” (MEDVEDEV, 2009). Mas, ao contrário do que esperam algumas pessoas, “as mudanças ocorrerão gradualmente, passo a passo”, e “não serão uma mera cópia de modelos estrangeiros” (MEDVEDEV, 2009). Ou seja, com este artigo, Medvedev estabeleceu relação condicionante entre a modernização da economia e a do sistema político, pressupondo uma ampliação da democracia como base desta relação, mas parece ter alertado contra as pressões que estaria sofrendo, por parte das forças de oposição ao governo, para avançar mais rapidamente na direção de uma democracia do tipo ocidental.

O corolário dessa discussão, no que concerne à estratégia de desenvolvimento de longo prazo do país, é o que se refere aos métodos de condução do programa de modernização, uma vez que, como já foi dito anteriormente, há consenso no país sobre a necessidade de modernização econômica. Assim, a discussão colocou em polos adversos os defensores de uma “modernização conservadora”, que seria conduzida do alto, pelo Estado, segundo as tradições históricas da Rússia, mas – como frisam todos, inclusive o presidente Medvedev, sem o terrível custo humano das experiências anteriores; e os defensores de uma “modernização liberal”, descentralizada, dependente da iniciativa livre dos empreendedores, em um sistema democrático segundo os modelos ocidentais. São inúmeros os participantes do debate.

Pode-se, porém, identificar, como representantes dos últimos, os analistas vinculados ao Instituto do Desenvolvimento Contemporâneo, que funciona como *think tank* do presidente Medvedev – que faz parte do seu conselho –,

ao escritório de Moscou do Carnegie Endowment for International Peace, à Nova Escola de Economia e aos movimentos políticos de oposição ao governo, por eles considerado como estando sob comando autoritário de Putin. No primeiro grupo, coloca-se, moderadamente, o assessor do presidente Medvedev e vice-presidente da Comissão Presidencial para Modernização e Desenvolvimento Tecnológico da Economia Russa, Vladislav Surkov. Este, em entrevista à revista *Itoqui*, em setembro de 2009, precisando uma pergunta que lhe foi feita e referindo-se a uma “modernização não autoritária”, assentada na ordem democrática, afirma inicialmente que uma modernização não forçada seria ideia do próprio presidente; mas acrescenta que

(...) é importante não atemorizar a sociedade liberal, democrática, com o caos e a desordem (...) precisamos saber que um poder não consolidado, desequilibrado, e instituições democráticas fracas, não são capazes de assegurar o empuxe econômico (...) se acrescentarmos a isso qualquer tipo de instabilidade política, nosso desenvolvimento econômico será simplesmente paralisado. Haverá muita demagogia, muita tagarelice, muito lobby, tornando a Rússia apartada, de pedaço em pedaço.

Na discussão do Fórum Estratégia 2020, organizado pelo partido Rússia Unida – base de apoio ao governo –, na subseção Nossa Democracia, o pensamento principal foi o de uma “modernização suave”, que implica desenvolvimento sem suprimir as liberdades democráticas. A Rússia, por falta de experiência história nesse sentido, segundo esse pensamento, teria que construir seu próprio modelo de modernização, que deve refletir a significância do Estado nesse processo, as relações entre este e a iniciativa privada, além do papel das instituições públicas, sociais e políticas. A opinião adicional foi a de que a modernização começará de cima, não se devendo, porém, igualá-la a uma modernização autoritária.

O conceito de “conservadorismo russo” foi, porém, expresso por um importante representante do grupo, o cientista político Sergei Markov, na convenção do partido Rússia Unida, realizada em novembro de 2009. Segundo ele, esta ideia não é incompatível com a de modernização. Cada país adota seu próprio modelo de modernização. O modelo de modernização liberal não funcionará na Rússia, na qual a experiência histórica é outra; e, sem basear-se no modelo stalinista, poder-se-ia olhar para a modernização conservadora da democracia cristã alemã, no pós-Segunda Guerra Mundial, os exemplos do Partido Liberal Democrático do Japão e da democracia cristã italiana, além das modernizações conservadoras de Alexandre III e Nicolau II, na própria Rússia. O conservadorismo russo, ainda segundo Markov, defende o país contra outra revolução, focando na preservação dos valores tradicionais do país, na estabilidade, na ordem e na importância da moralidade e da religião; e inclui um

Estado forte e uma identidade nacional e a preservação da soberania do país. Ao contrário da doutrina socialista, de confronto entre as classes, o conservadorismo russo ajuda a uni-las.

O caminho que seguirá o país, em seu processo de modernização, dependerá da evolução do próprio processo político. Cabe, neste sentido, fazer duas observações. A primeira refere-se ao processo social objetivo que indica, de acordo com Stanovaia (2010), chefe do Departamento de Análise do Centro de Tecnologias Políticas, uma tendência de evolução no relacionamento entre o governo e os homens de negócio, que: *i*) a partir de 2008, com a instalação do novo governo, presidido pelo presidente Medvedev, com uma imagem liberal e tarefas análogas, implica ordenar aos funcionários estatais “não causar problemas aos homens de negócio”; *ii*) sofreu impacto da crise, levando as autoridades governamentais a uma avaliação melhor do potencial de uma economia baseada em matérias-primas, quando a estratégia de uma superpotência energética demonstrou sua extrema vulnerabilidade. Diante disso, os homens de negócio passaram a ser considerados como parceiros; sem seu envolvimento é agora praticamente impossível implementar qualquer projeto de significância para as autoridades. O que está levando a uma situação em que os homens de negócio estão gradualmente emergindo de uma relação de subordinação ao Estado e de dependência deste, para tornarem-se um parceiro com obrigações e direitos. A indicação de Vekselberg para chefe da administração da Cidade da Inovação – como se convencionou chamar Solkovo –, segundo ainda a autora, significativamente consolida e confirma esta nova tendência. Este novo quadro nas relações entre empresas e governo implica, naturalmente, a criação e/ou aperfeiçoamento dos institutos de mercado e de ampliação das medidas liberalizantes no plano político, no sentido de sua democratização.

A segunda observação é a de que, ao contrário do que postulam os opositores de Putin, vendo nele um inimigo da liberalização política, os dois mandatários do poder mantêm unidade em seu desempenho, não se observando contradições entre eles. Ao contrário, no que diz respeito à modernização, pode-se citar, entre outros, um artigo publicado por Orlov, Badovsky e Vinogradov (2010), cientistas políticos russos, no qual se afirma que a necessidade de adoção da modernização foi já posta por Vladimir Putin, no começo de 2008, e que a base social do programa atualmente proposto é a “maioria Putin”, isto é, a confiança depositada no primeiro-ministro, demonstrada nas recorrentes pesquisas de opinião realizadas por diferentes institutos.

Segundo esses autores, o trabalho conjunto dos dois mandatários tem sido eficiente, sendo delineado mais precisamente no que diz respeito aos problemas correntes da administração: a atenção de Putin fica concentrada na esfera

socioeconômica e a do presidente nas questões da democratização, ambos cuidando da esfera tecnológica e do desenvolvimento das instituições democráticas nacionais; nas questões interconectadas e de responsabilidade de ambos, as tomadas de decisão são conjuntas. Mas em questões de princípio, como a adoção da modernização como modelo de desenvolvimento, as direções básicas do desenvolvimento socioeconômico e do processo orçamentário, a continuação da reforma do sistema político e a política externa, o “princípio-chave da dualidade” continua a operar. A busca de conflitos entre o tandem baseia-se mais nas diferenças que objetivamente existem no estilo político pessoal de Medvedev e de Putin. Na maioria dos casos em que elas existem, trata-se de especificação da consolidada posição de ambos, não de contraposições. Tão consolidada, cabe acrescentar, que, em várias entrevistas a jornalistas, cada um deles afirmou que a decisão sobre qual dos dois seria candidato à presidência em 2012 seria antes discutida por ambos; e os jornais informam que isso provavelmente ocorreria durante as férias, que os dois passavam no Cáucaso.⁷

5 O CENTRO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA DE SKOLKOVO

Nesse quadro, como se situa Skolkovo? De maneira sucinta, antes de adentrar mais detalhadamente na análise do processo de sua concepção e implantação, pode-se afirmar que representa um esforço concentrado de passagem de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para outra, destinada a provocar reações multiplicadoras de inovação e modernização da economia, nos moldes das modernas sociedades industriais; em outras palavras, apoiada na parceria entre o setor privado, no qual são incluídos os pesquisadores e os investidores estrangeiros, como ator principal, e o Estado, em um sistema politicamente modernizado, democrático. As reações multiplicadoras devem ocorrer por conta da existência de uma múltipla gama de instituições de pesquisa, com pessoal capacitado tecnicamente, mas necessitadas de um “empurrão” para que seus resultados inovadores sejam materializados em projetos concretos.

A ideia inicial de sua criação apareceu na mensagem anual dirigida ao Parlamento pelo presidente Medvedev, no começo de novembro de 2009, na qual ele se referia à “necessidade de completar o trabalho preparatório de elaboração de um programa para o estabelecimento de um centro proeminente de pesquisa e desenvolvimento na Rússia, com foco no apoio a todas as áreas prioritárias. Trata-se de um projeto para criar um centro tecnológico moderno, algo nas linhas do Silicon Valley e centros internacionais similares. Ele oferecerá condições atrativas de trabalho para pesquisadores líderes, engenheiros, *designers*, programadores de *software*, administradores e especialistas financeiros; e produzirá nova tecnologia, capaz de competir no mercado global” (RÚSSIA, 2009a).

7. Como se sabe, por meio dos jornais, Putin interrompeu as suas férias para atender às necessidades de providências frente aos incêndios que irromperam no país.

Tal era a concepção proposta, que se expressou em medidas concretas, por meio da criação da Comissão Presidencial da Federação da Rússia para a Modernização e o Desenvolvimento Tecnológico da Economia Russa, referida no programa anticrise incluído no documento Direções Básicas da Ação Anticrise do Governo da Federação da Rússia para 2010, e da destinação de RUB 10 bilhões para seus trabalhos iniciais, no orçamento federal de 2010.

A maturação do projeto, em termos de sua concepção final, tomou praticamente todo o primeiro semestre de 2010. Ele se iniciou com a viagem de Vladislav Surkov, então presidente da Comissão Presidencial, aos Estados Unidos em janeiro de 2010, para participar de um seminário sobre inovação no Massachusetts Institute of Technology (MIT); e o recebimento, em meados de fevereiro, de uma delegação do Silicon Valley à Rússia, que incluiu altos executivos da EBay, da Twitter e da Cisco Systems, entre outros. Nessa época, em entrevista concedida ao jornal *Vedemosti*,⁸ alinhou diretrizes para a formação do centro: *i*) ele seria tão aberto quanto possível, em um quadro de referência internacional, cosmopolita; *ii*) seria preciso construir uma atividade inovadora estatisticamente significativa, a fim de tornar a economia russa parte integrante da chamada terceira onda; e *iii*) necessitar-se-ia criar inovações e produções para as quais há demanda, tentando desenvolver demanda competitiva. Não havia ainda decisão sobre sua localização, nem sobre sua dimensão territorial. Surkov referiu-se a alternativas como Moscou e Vladivostock. Finalmente, em 17 de março, o presidente Medvedev anunciou a decisão de construir a versão russa do Silicon Valley em uma área de 370 hectares, na cidade de Skolkovo, na região de Moscou, onde está localizada a Escola Moscovita de Administração Skolkovo, considerada de excelência, fundada por um círculo de homens de negócios e altos funcionários públicos. É uma área também considerada de prestígio, por abrigar propriedades de alguns magnatas conhecidos dos negócios, como Roman Abramovich, que doou o terreno para a construção da referida escola.

A decisão de tangenciar os atuais parques tecnológicos existentes no país, preferindo construir um centro totalmente novo, foi objeto de críticas, especialmente de cientistas, que consideraram esta construção como um desperdício de recursos. A justificativa para a decisão dada por Medvedev foi a de que se deveu ao critério de rapidez. Considerando-se que os parques tecnológicos já existem e estão em funcionamento, este critério parece ilógico. Entretanto, segundo avaliação do governo, os parques existentes dispõem de pessoal capacitado e obtêm alguns resultados importantes, mas não conseguem materializá-los em projetos concretos.

8. *Johnsons Russia List*, n. 34, de 19 de fevereiro de 2010.

Nessa entrevista em que informa sua decisão de localização do centro,⁹ Medvedev anunciou as cinco prioridades do governo para a modernização: energia, inclusive eficiência do seu uso; tecnologia da informação; telecomunicações; biotecnologia; e tecnologia nuclear.

A concepção da estrutura de Skolkovo ocupou o mês de março. Segundo Surkov, ela deveria envolver institutos de desenvolvimento, estabelecimentos de pesquisa e instituições educacionais, adicionando prestigiosos parceiros internacionais, os quais seriam agentes da comunicação direta de Skolkovo com a economia global, a comunidade científica internacional de alto nível e empresas líderes mundiais em todos os setores de alta tecnologia. E deveria ser administrada por um membro do setor privado de negócios, alguém do *big business*, dotado de capacidade de lidar com a escala do projeto e dispor de enorme experiência do desenvolvimento de instalações de grande porte. Consentânea com esta descrição, a figura escolhida foi Victor Vekselberg, um dos bilionários da lista da revista *Forbes* e presidente do grupo Renova, que tem *holdings* nos setores de força e energia, participação na RUSal, a grande empresa produtora de alumínio, e constitui o maior acionista da Oerlikon, conglomerado suíço de tecnologia, além de ter reputação como investidor em tecnologia. Coparticipará da administração, como presidente do Conselho Técnico e Científico, ao lado do físico russo Zhores Alferov, laureado pelo Prêmio Nobel, o bioquímico Roger David Kornberg, professor de Biologia Estrutural, da Faculdade de Medicina da Universidade de Stanford, Prêmio Nobel de 2006 em Química.

A Cidade da Inovação, que deverá ter capacidade para abrigar de 25 mil a 30 mil habitantes, com toda a infraestrutura de serviços adequados a torná-la atraente para pesquisadores russos e estrangeiros, levará de três anos e um trimestre a quatro anos para ser construída, prazo em que deverá ser completada inclusive sua infraestrutura de transporte, e deve consumir no seu primeiro estágio RUB 4,6 bilhões, financiados dos RUB 10 bilhões destinados à Comissão Presidencial no orçamento federal. Nela, também serão instalados departamentos de vários ministérios, cuja atividade tem relação com as de Skolkovo, que se reportarão diretamente aos seus superiores hierárquicos, uma vez que a administração da cidade ficará a cargo de uma fundação, não de um prefeito, como as demais cidades russas. Esta fundação será constituída com representantes da Academia Russa de Ciências, da Rosnano (empresa de nanotecnologia, dirigida por Anatoly Chubais, que será uma ponta de lança na condução de Skolkovo, segundo o presidente Medvedev), do Vneshekonombank (atualmente o banco de desenvolvimento da Rússia), da Russian Venture Company, da Fundação para

9. Doravante, Skolkovo.

o Desenvolvimento da Pesquisa em Pequenas e Médias Empresas, da Fundação de Assistência à Habitação e de várias organizações sem objetivo de lucro que financiarão universidades, inclusive a Universidade Técnica Estatal Bauman.

A Cidade da Inovação disporá também de um regime legal especial e um regime fiscal diferenciado, com isenções variadas de impostos – sobre os lucros e a propriedade, entre outros; bem como de redução da carga tributária sobre os dispêndios sociais – para as empresas que vierem a ser nela instaladas, estando em estudo, em abril, a instituição de um regime aduaneiro preferencial, inclusive no que concerne à concessão de vistos de trabalho aos pesquisadores estrangeiros.

O trabalho de estruturação de Skolkovo realizou-se em meio a intensa polêmica, entre os meios científicos, universitários e de negócios do país.

Renovaram-se as avaliações céticas entre os partidários da liberalização política, no sentido de que o projeto só daria resultados em um ambiente de plena democracia, com respeito às normas de direito e a criação de um clima apropriado aos negócios. Foram feitas críticas pelos setores científicos, que resultaram em uma carta aberta dirigida ao presidente Medvedev, assinada por 2.200 cientistas, comparando os poucos recursos orçamentários destinados à pesquisa básica no país com os destinados ao mesmo fim em outros países e contrapondo-os ao volume de recursos destinados a Skolkovo; ao mesmo tempo, como que respondendo às críticas à ineficiência dos parques tecnológicos existentes, criticam a imperfeição da legislação, requerendo uma mudança na lei de compras estatais, que prioriza o preço e leva coletivos de cientistas capazes a competir com times ineptos, que cortam preços; e solicitam serem ouvidos sempre que se tratar da destinação de recursos públicos para projetos de pesquisa tecnológica, a fim de evitar que ela seja feita em detrimento da pesquisa básica.

Significativa nessa direção foi a opinião de cientistas ouvidos pela revista *Rossiiskii Newsweek* sobre o financiamento governamental de projetos inovadores de pesquisa e Skolkovo, utilizando como base o encaminhamento à Comissão Governamental sobre Alta Tecnologia, em meados de julho, de 96 projetos, que deveriam ser examinados por esta comissão, para decidir quais deles seriam financiados, como e quanto custear cada um. Além desta lista de projetos, para a maioria dos quais foram solicitados recursos adicionais de RUB 200 milhões para 2011, a comissão recebeu quatro projetos encaminhados pela Comissão Presidencial da Federação da Rússia para a Modernização e o Desenvolvimento Tecnológico, detalhando os recursos solicitados por grandes empresas para cofinanciamento estatal do desenvolvimento dos seus projetos, em um montante de RUB 2.220 milhões. A revista ouviu 50 cientistas a respeito dos 100 projetos. A opinião consensual, a despeito das preferências para um ou outro dos projetos, foi a de que se trata de um conjunto aleatório de projetos, não se

percebendo nele uma política técnico-científica coordenada, capaz de promover a mudança de rumo da economia do país. O risco maior, porém, estaria na aplicação ineficiente dos reduzidos recursos do Fundo de Objetivos de Inovação, que deve financiar os projetos.

Os homens de negócios, por sua vez, temem que a prioridade concedida à inovação, leve à subestimação da importância da modernização tecnológica da indústria existente.

E, na Duma, o Comitê de Política Econômica e Empreendimento realizou, no fim de junho, audiência pública com Surkov sobre particularidades do projeto de Skolkovo, antes de partir para elaboração da legislação necessária ao seu estabelecimento e funcionamento.

O governo tem participado do debate, tanto por meio de Surkov e de Vekselberg quanto do presidente Medvedev e do primeiro-ministro Putin, por intermédio de entrevistas, promovendo e participando de fóruns nacionais e estrangeiros, reunindo-se com organizações empresariais e meios acadêmicos e recebendo investidores estrangeiros de empresas de risco, de sorte a justificar Skolkovo como o arranque para uma modernização geral e a construção de uma economia baseada no conhecimento e no avanço técnico. Em todos os eventos, o governo promete assegurar um clima adequado para a condução dos negócios, além de indicar a ampla série de incentivos fiscais e monetários que deve implantar para os investidores que pretendam instalar-se em Skolkovo e produzir as inovações de que a economia russa necessita.

Cabe, ainda, nesse esforço no plano político interno, destacar o ajustamento da política externa do país, de modo a assegurar o suporte internacional necessário para obtenção da cooperação tecnológica desejada e considerada indispensável para o sucesso do programa de modernização.^{10,11} Neste particular, e especialmente em relação ao deslanche do projeto de construção de Skolkovo, foi fundamental a nova política dos Estados Unidos em relação à Rússia, com a ascensão de Obama à Presidência. Anunciada em fevereiro, durante a visita do vice-presidente John Biden a Moscou, a política do *reset* (recomeço), a despeito de todas as contradições e restrições, levou o Conselho Nacional de Segurança

10. O ajustamento da política externa russa foi objeto de relatório do Ministério de Relações Exteriores dirigido ao presidente Medvedev, "propositadamente" vazado à revista *Rossiiskii Newsweek*, em 11 de maio de 2010. Este relatório já explícita, em seu título, os objetivos da modernização da economia: *Programa effektivno ispolzovania na sistemnoi osnove bneshnepoliticheskikh faktorov v dolgosrochnovo razvitiia Rossiiskii Federatsii* (Programa de Utilização Eficaz – em base sistêmica – dos Fatores da Política Externa, tendo em vista os Objetivos do Desenvolvimento de Longo Prazo da Federação da Rússia).

11. A política de modernização não constitui o único fator de flexibilização e reformulação da política externa russa. Fedor Lukyanov, editor da revista *Russia in Global Affairs*, em artigo publicado no jornal *Moscow News*, em 20 de julho de 2010, lista dez eventos ocorridos em 2009 e até meados de 2010 que contribuíram para conformar a nova política externa russa. Ver Lukyanov (2010).

americano a conduzir uma revisão formal de sua política em relação à Rússia e permitiu um melhoramento significativo das relações entre os dois países; sob a liderança da secretária de Estado dos Estados Unidos, Hilary Clinton, e do ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergei Lavrov, foi criada uma comissão presidencial bilateral, com mais de uma dezena de grupos de trabalho para tratar de assuntos de interesse de ambos os países. Não menos significativos foram o avanço das negociações e a assinatura do Strategic Arms Reduction Treaty (new Start) para redução do arsenal nuclear dos dois países e a aproximação, derivada do processo de negociações, entre os presidentes Obama e Medvedev. Foi neste quadro que se realizou a recente viagem de Medvedev aos Estados Unidos, começada por visita ao Silicon Valley e a assinatura de dez acordos de cooperação entre os dois países; entre eles, cabe destacar, especificamente, o que se refere à parceria estratégica em inovação, no qual os dois presidentes expressaram a sua intenção de começar novos esforços para promover colaboração nas áreas de tecnologia da inovação, no desenvolvimento de tecnologia civil e de padrões abertos da política de inovação e tecnológica.

Ainda parece cedo para avaliar se os esforços para dar o salto tecnológico na economia russa, a partir de Skolkovo, conduzirão ao esperado resultado. Viu-se, anteriormente, a reação crítica e até mesmo cética de cientistas e pesquisadores russos e a posição de certa cautela entre empresários russos. Entretanto, o projeto foi aprovado em primeira leitura na Duma, na primeira semana de julho, destinando a Skolkovo o montante de RUB 1,9 bilhão e criando o regime legal especial proposto para torná-lo atraente aos investidores domésticos e do exterior. Da parte dos primeiros, há notícia da criação de um fundo (Runa Capital) de US\$ 30 milhões para prover financiamento em projetos germinadores de *software* e internet, com o apoio de empresa incubadora de negócios. Em relação aos investidores estrangeiros, além da Cisco Systems, que, como referido anteriormente, prometeu investir US\$ 1 bilhão em projetos em Skolkovo, durante a visita do presidente Medvedev à Califórnia, já demonstraram interesse em instalar-se na Cidade da Inovação: Siemens, Microsoft, Google, Nokia e Intel. E já foi aprovado um primeiro projeto, pelo Comitê de Modernização de Skolkovo, apoiado pela Almaz & Partners, para produzir *cloud computing*, tecnologia baseada na internet, que permite realizar complexos cálculos matemáticos, utilizando centenas de milhares de computadores ao redor do mundo.¹² O projeto aprovado, que inclui o reconhecimento de vozes computarizadas e o envio de fotos em 3D via internet, está orçado em RUB 900 milhões (US\$ 29 milhões), que serão providos uma metade pelo Estado e a outra pelo Fundo Germinador Almaz.

12. Exemplo de projeto deste tipo foi iniciado em 1995 pela empresa americana Search for Extra Territorial Intelligence, que usa uma rede de computadores pessoais para processar dados de telescópios de radar, que procuram sinais de vida no espaço.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira conclusão a que se pode chegar, face ao exposto, é a de que o impacto da crise financeira na Rússia constituiu um fator de arranque para deslanchar as medidas de implementação da decisão governamental, há anos tomada, de eliminar a dependência do desenvolvimento econômico da exploração e da exportação de petróleo e gás e partir para a construção de uma economia baseada no conhecimento. Os esforços pontuais e dispersos de modernização, que resultam do trabalho dos vários parques tecnológicos russos, foram considerados ineficientes, não obstante os recursos neles investidos; e foram substituídos pela formulação mais afirmativa de um programa específico de modernização, com definição de setores básicos de pesquisa em inovação, capazes de atrair a cooperação científica e tecnológica internacional, além da mobilização de recursos políticos, fiscais e financeiros para levá-lo a cabo. É neste quadro que se situa Skolkovo, como instrumento de arranque.

A segunda conclusão, que vem de encontro ao objetivo deste capítulo, refere-se à estratégia de condução desta política. Embora na Concepção do Desenvolvimento Econômico-Social de Longo Prazo da Federação da Rússia se tenha afirmado ser a cooperação entre o Estado, o setor privado e a sociedade condição para a criação de um novo modelo de desenvolvimento, assim como constituir o empreendimento privado a força líder do desenvolvimento dos negócios, foram constituídas, durante a segunda gestão de Putin, corporações estatais, em setores considerados estratégicos para a implementação dessa estratégia. São gigantes de produtos primários, grandes bancos, *holdings* de produção de equipamentos (aviação e construção naval), de energia atômica e do complexo industrial de defesa, além de corporações para o desenvolvimento da inovação e da nanotecnologia.

O que se depreende das considerações feitas neste artigo, seja pela redução do papel desempenhado por elas, por conta de medidas assumidas pelo presidente Medvedev, seja por Stanovaia, esta estratégia parece estar mudando, com o setor empresarial ganhando uma posição mais significativa e levando o Estado a deter uma posição de parceiro apenas, embora importante como estimulador e cofinanciador dos investimentos em modernização e inovação, propiciando a legislação fiscal e financeira adequada, inclusive para atração do capital estrangeiro, portador da tecnologia não disponível no país. O setor privado, formado pelo capital doméstico e estrangeiro, passa a ser, na prática, ator fundamental no processo de modernização da economia russa, a ele destinado retoricamente nas diretrizes de desenvolvimento do país.

A terceira conclusão é a de que o processo de modernização, nas condições em que está proposto e sendo conduzido, a menos de problemas extraordinários,

rios de natureza política, como o incremento do terrorismo interno ou questões geopolíticas relacionadas com a segurança internacional e do país, forçosamente conduzirá a uma liberalização crescente do sistema político, independentemente de quem será o futuro presidente russo.

A última conclusão remete-se à incerteza sobre a condução dos esforços propostos a bom resultado, frente aos obstáculos que se lhe antepõem. Colocam-se entre eles, as críticas e o ceticismo de alguns setores sociais, o risco da inércia da concentração nas atividades voltadas para o setor de petróleo e gás e, não menos importante, os problemas de política externa, que estão começando a surgir e colocar em dúvida a política do *reset* nas relações russo-americanas. Estes obstáculos, aos quais se poderia agregar a incerteza sobre as consequências do programa de modernização sobre o emprego, não parecem, porém, diminuir a vontade política, de ambos os líderes do governo, de levá-lo adiante.

REFERÊNCIAS

BANK OF FINLAND INSTITUTE FOR ECONOMIES IN TRANSITION (BOFIT). **BOFIT Weekly**, n. 6, 21 fev. 2010a.

_____. **Russia Statistics**. Disponível em: <www.bof.fi>. Acessos em: jun. 2010b, 17 ago. 2010

BANCO MUNDIAL. [Representação em Moscou]. **Doklad ob ekonomike Rossii** [Relatório sobre a economia russa], n. 22. jun. 2010a. Disponível em: <http://www.worldbank.org.ru>.

_____. **Problema rossiiskikh gorodakh** (Problema das monocidades russas). Moscou, 2010b.

GADDY, C. G.; ICKES, B. W. Russia after the Global Financial Crisis. **Eurasian Geography and Economics**, v. 51, n. 3, 2010.

GONTMAKHER, Y. Quarter of Thought. **Johnsons Russia List**, n. 66. Washington: Center for Defense Information, 2010.

GRIGOR'EV, L. Start Retsessii v Rossii [Início da recessão na Rússia] 2008-2009. *In*: _____. **Ekonomika Perekhodnykh Protssessov** [Economia dos processos de transição]. Mejdunarodnii Universitet v Moskve [Universidade Internacional em Moscou], 2010. Tomo II.

INOZEMTZEV, V. Innovative start at Skolkovo. **Moscow Times**. *In*: Johnsons Russia List, n. 108, 3 jun. 2010.

LUKYANOV, F. Top ten events shaping Russia's Foreign Policy. **Moscow Times**. *In*: Johnsons Russia List, n. 138, 22 jul. 2010.

MEDVEDEV, D. **Foward, Russia!** Excerpts from article. 2009. Disponível em: <<http://www.kremlin.ru>>.

ORLOV, D.; BADOVSKY, D.; VINOGRADOV, M. Conservative Modernization 2010: Configuration of Power and the New Political Agenda. **Kreml.Org**. *In*: Johnsons Russia List, n.12, 19 jan. 2010.

PAVLOVSKY, G. A project for radical gradualism. **Kreml.Org**. *In*: Johnsons Russia List, n. 170, 14 set. 2009.

PETROV, N. Go, Medvedev! **Moscow Times**. *In*: Johnsons Russia List, n. 171, 15 set. 2009.

POMERANZ, L. Rússia: A estratégia recente de desenvolvimento econômico-social. *In*: CARDOSO JR., J. C.; ACYOLI, L.; MATIJASCIC, M. (Org.). **Trajatórias recentes de desenvolvimento**. Estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: Ipea, 2009. Tomo II.

PONOMARENKO, A.; VLASOV, S. A. **Russian Fiscal Policy during the Financial Crisis**. Helsinki: BOFIT, 2010 (Discussion Papers, n. 12).

RÚSSIA. Presidência da Federação da Rússia. **Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. Nov. 2009a. Disponível em: <<http://www.kremlin.ru>>.

_____. Gabinete do Primeiro-Ministro da Federação da Rússia. **Osnovnye napravlenia antikrizisnykh deistvii pravitelstva Rossiiskoi Federatsii**. [Direções básicas da ação do governo da Federação da Rússia]. 2009b. Disponível em: <<http://www.premier.gov.ru/3.html>>.

_____. Ministério das Finanças da Rússia. **Programma Antikrizisnykh Mer Pravitelstva Rossiiskoi Federatsii** [Programa de Medidas Anticrise do Governo da Federação da Rússia]. 2009c. Disponível em: <<http://www.gov.ru/minfin>>.

_____. Presidência da Federação da Rússia. **Speech at meeting with Russian ambassadors and permanent representatives in international organisations**. June 2010. Disponível em: <<http://www.kremlin.ru>>.

RUSSIA PROFILE. **Will modernization’ meet the fate of Perestroika?** Russian Profile Weekly Experts Panel. *In:* Johnsons Russia List, n. 200, 2 nov. 2009.

STANOVAIA, T. **The authorities and business:** a new model for the relationship? Politcom.ru. Johnsons Russia List, n. 63, 31 mar. 2010.

SURKOV, V. On modernization of Russia. **Itogui**, 28 set. 2009. *In:* Johnsons Rússia List, 198. 28 out. 2

ANEXO

QUADRO 1

Medidas de estímulo fiscal adotadas pelo governo russo para enfrentamento da crise econômica – 2008-2010

(Em % do PIB)

Ano	Principais instrumentos	PIB
2008	I. Transferências para empresas e organizações financeiras públicas para fins de capitalização	0,8
	II. Colocação de recursos do Fundo Nacional de Bem-Estar no VEB em depósitos para prover empréstimos subordinados a longo prazo a organizações financeiras russas	1
	Valor total dos instrumentos empregados	1,8
2009	I. Corte de impostos para as empresas públicas e privadas	2
	II. Transferências para famílias e setores econômicos afetados pela crise	2
	III. Transferências para empresas estratégicas públicas e organizações financeiras atingidas pela crise	1,4
	IV. Dispêndios orçamentários em consumo final	0,4
	V. Provisão de empréstimos para organizações financeiras por meio do VEB às expensas do Fundo Nacional de Bem-Estar	0,6
	Valor total dos instrumentos empregados	6,4
2010	I. Manutenção temporária das tarifas de seguridade social – iguais a do imposto social único – e continuação das medidas fiscais de estímulo iniciadas em 2009	3,7
	II. Transferências para o fundo antirrecessivo da Eurasian Economic Community	0,3
	III. Transferências para corporações públicas estratégicas	0,2
	IV. Subsídios para companhias e organizações financeiras russas	0,1
	V. Dispêndios orçamentários em consumo final	0,1
	VI. Capitalização de organizações financeiras, por meio do mecanismo de bônus Obrigações do Tesouro Nacional (OFZ)	0,2
	VII. Volume de investimentos	0,1
	Valor total dos instrumentos empregados	5

Fonte: Pomarenko e Vlasov (2010).

Obs.: Os autores utilizaram estimativas para o PIB de 2008 e consideraram as transferências com medidas de receita.

TABELA 1

Distribuição dos dispêndios do orçamento federal por rubrica – Rússia, 2010

(Em RUB milhões)

Rubricas	Valor
Questões gerais do Estado	1.087.436
Defesa nacional	678.351
Segurança nacional e Justiça	726.845
Economia nacional	1.366.080
Habitação, inclusive serviços de apoio	103.042
Meio ambiente	12.311
Educação	386.356
Cultura, cinematografia e mídia	107.340
Saúde, educação física e esporte	325.059
Política social ¹	328.751
Transferências	3.725.402
Total	8.846.974

Fonte: Lei Federal nº 308-F8, de 2 de dezembro de 2009 – sobre o Orçamento Federal para 2010 e para o período planejado de 2011-2012. O federalnom biudgete na 2010 i na planovoi period 2011-2012.

Nota: ¹ Inclui 240.810 milhões de rublos destinados a aposentadorias.

TABELA 2
Dispêndios do orçamento federal na economia nacional em tecnologia, por rubricas principais – Rússia, 2010
 (Em RUB milhões)

Rubricas	Valor
Total dos dispêndios na economia nacional	1.366.080
Programa anticrise	195.000
Projetos da Comissão Presidencial da Federação da Rússia para a Modernização e Desenvolvimento Tecnológico da Economia Russa	10.000
Complexo energético	12.294
Programas federais específicos	6.940
Pesquisa e utilização do espaço cósmico	23.312
Programa Cósmico Federal 2006-2015	17.513
Programa de Navegação Global (GLONASS)	4.548
Transporte	254.533
Programas federais ¹	68.172
Sistema Viário	236.597
Comunicações e informática	34.825
Programas federais, inclusive Rússia Eletrônica	8.938
Tecnologia de informação e comunicação	19.418
Compra de aparelhos cósmicos – MD1, MD2 e AM4	2.485
Pesquisas de ciência aplicada na esfera da economia nacional	109.327
Programas federais ²	90.893
Outras questões da economia nacional	410.522
Subsídio à corporação Rosatom Energo	53.851
Programas federais, inclusive participação em empresas do setor energético	41.559
Fundo de Investimento	33.944

Fonte: Lei Federal nº 308-F8, de 2 de dezembro de 2009 – sobre o orçamento federal de 2010 e do período planejado 2011-2012. O federalnom biudgete na 2010 i na planovoi period 2011-2012.

Notas: ¹ Inclui a utilização de sistemas de satélites e participação no capital social de sistemas de satélites e participação no capital social da empresa Rossiiskii Gelesnye Dorogui – ferrovias.

² Inclui o Programa Cósmico 2006-2015 e o Programa de Funcionamento do GLONASS.

INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS RUSSAS

André Gustavo de Miranda Pineli Alves*

1 INTRODUÇÃO

Desde o fim de 2001, quando, em um relatório elaborado para o banco Goldman Sachs, o economista inglês Jim O’Neill cunhou o acrônimo BRIC para designar um grupo de possíveis futuras potências econômicas mundiais, composto por Brasil, Rússia, Índia e China,¹ tornou-se lugar-comum tomar esses países como parâmetros uns para os outros, especialmente em temas econômicos, apesar dos grandes contrastes existentes entre eles em termos de nível de urbanização, industrialização, diversificação produtiva, abertura comercial e sistema político, entre outras coisas.

Tendo como principais elementos em comum suas grandes populações e seus vastos territórios,² os BRIC tornaram-se, no decorrer dos anos 1990 e 2000 – período no qual passaram por fortes transformações em suas estruturas econômicas e em suas formas de inserção na economia mundial – grandes receptores de investimento direto estrangeiro (IDE). Conforme a tabela 1, à exceção do Brasil, que já havia passado por ondas de ingresso de investimento estrangeiro em décadas anteriores e, em menor grau, da China, que passou a receber recursos externos após as reformas iniciadas no fim dos anos 1970, os estoques de IDE nos BRIC no início da década de 1990 eram quase desprezíveis, algo compreensível dado o grau de fechamento dessas economias à época. Dezoito anos depois, o estoque de IDE nos BRIC superou US\$ 1 trilhão, embora ainda represente apenas 6,7% do estoque de IDE mundial.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1. Na época do relatório, a China já possuía o segundo maior produto interno bruto (PIB) do mundo, pelo critério da paridade do poder de compra, com 12,6% do PIB mundial. A Índia, o Brasil e a Rússia ocupavam, respectivamente, a quarta, a nona e a décima posição, com participações de 5,1%, 2,9% e 2,7%. Porém, quando tomados a taxas de câmbio correntes, os PIBs desses países respondiam por parcela muito inferior do PIB mundial: 3,6%, no caso da China; 1,6%, no da Índia; 2%, no do Brasil e 0,8%, no da Rússia (O’NEILL, 2001, p. 4).

2. Em 2000, ano-base do relatório de O’Neill, o PIB *per capita* do Brasil, à taxa de câmbio corrente, era 6,4 vezes maior do que o da Índia, 3,1 vezes maior do que o da China e o dobro do russo.

TABELA 1

Estoque (de entrada) de investimento direto estrangeiro – BRIC, anos selecionados
(Em US\$ milhão, a preços e taxas de câmbio correntes)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Brasil	37.143	47.887	122.250	181.344	220.621	309.668	287.697
China	20.691	101.098	193.348	272.094	292.559	327.087	378.083
Índia	1.657	5.641	17.517	44.458	70.282	105.429	123.288
Rússia	–	5.601	32.204	180.228	265.873	491.232	213.734
BRIC	59.491	160.227	365.319	678.124	849.335	1.233.416	1.002.802
Mundo	1.942.207	2.915.311	5.757.360	10.050.885	12.404.439	15.660.498	14.909.289
BRIC/Mundo (%)	3,06	5,50	6,35	6,75	6,85	7,88	6,73
Rússia/Mundo (%)	–	0,19	0,56	1,79	2,14	3,14	1,43
Rússia/BRIC (%)	–	3,50	8,82	26,58	31,30	39,83	21,31

Fonte: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) FDI *on-line*. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/fdi>>. Acesso em: 18 jan. 2010.
Elaboração do autor.

Na década de 2000, os influxos de IDE nos BRIC continuaram em alta, particularmente na Índia e na Rússia, países ainda relativamente fechados na década anterior. Entre 2000 e 2003 período no qual o fluxo mundial de IDE diminuiu fortemente na esteira da desaceleração econômica internacional, o ingresso de IDE nos BRIC foi pouco afetado – na realidade, apenas o Brasil apresentou redução absoluta no volume recebido, resultado que deve ser relevado considerando-se o encerramento do ciclo de grandes privatizações ocorridas no período imediatamente anterior. A participação dos BRIC nos fluxos mundiais saltou de 5,8% para 13,4%, entre 2000 e 2003. Nos quatro anos seguintes, os fluxos internacionais de IDE voltaram a crescer de forma vigorosa, a uma taxa média de 36,8% ao ano, culminando em US\$ 1.979 bilhões em 2007. Nesse período, a participação dos BRIC no papel de receptores de IDE recuou um pouco, atingindo 10% em 2007. Como já assinalado, os países do grupo que mais ganharam participação relativa foram a Rússia e a Índia, que viram os ingressos de IDE crescerem a taxas médias anuais de 62,2% e 55,3% no quadriênio. A participação russa nos fluxos globais quase dobrou, atingindo 2,8% em 2007. No ano seguinte, a despeito da crise financeira internacional e da diminuição dos fluxos globais de IDE, todos os quatro países tiveram aumento no ingresso, o que fez a participação do grupo no total mundial atingir um nível recorde, 15,6%.

TABELA 2

Fluxo de entrada de investimento direto estrangeiro – BRIC, 1999-2008

(Em US\$ milhão, a preços e taxas de câmbio correntes)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	28.578	32.779	22.457	16.590	10.144	18.146	15.066	18.822	34.585	45.058
China	40.319	40.715	46.878	52.743	53.505	60.630	72.406	72.715	83.521	108.312
Índia	2.168	3.585	5.472	5.627	4.323	5.771	7.606	20.336	25.127	41.554
Rússia	3.309	2.714	2.748	3.461	7.958	15.444	12.886	29.701	55.073	70.320
BRIC	74.374	79.793	77.555	78.421	75.930	99.991	107.964	141.574	198.306	265.244
Mundo	1.078.606	1.381.675	820.430	629.675	565.160	734.892	973.329	1.461.074	1.978.838	1.697.353
BRIC/Mundo (%)	6,90	5,78	9,45	12,45	13,44	13,61	11,09	9,69	10,02	15,63
Rússia/Mundo (%)	0,31	0,20	0,33	0,55	1,41	2,10	1,32	2,03	2,78	4,14
Rússia/BRIC (%)	4,45	3,40	3,54	4,41	10,48	15,45	11,94	20,98	27,77	26,51

Fonte: UNCTAD FDI *on-line*. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/fdi>>. Acesso em: 18 jan. 2010.

Elaboração do autor.

Entretanto, a grande novidade da década foi o aumento dos fluxos de saída de IDE dos BRIC.³ Como se vê na tabela 3, esses fluxos, que se mantiveram em patamares relativamente modestos até os primeiros anos da década, aceleraram-se fortemente a partir de 2003, na Rússia, de 2004, no Brasil e na China, e de 2006, na Índia. Em 2008, os BRIC atingiram sua maior participação no total mundial (7,7%), tendo saído de um patamar ínfimo, apenas 0,6%, em 2000.

TABELA 3

Fluxo de saída de investimento direto estrangeiro – BRIC, 1999-2008

(Em US\$ milhão, a preços e taxas de câmbio correntes)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	1.690	2.282	-2.258	2.482	249	9.807	2.517	28.202	7.067	20.457
China	1.774	916	6.885	2.518	2.855	5.498	12.261	21.160	22.469	52.150
Índia	80	509	1.397	1.679	1.879	2.179	2.978	14.344	17.281	17.685
Rússia	2.208	3.177	2.533	3.533	9.727	13.782	12.767	23.151	45.916	52.390
BRIC	5.752	6.884	8.557	10.212	14.710	31.266	30.523	86.857	92.733	142.682
Mundo	1.078.189	1.213.795	745.662	536.572	563.399	929.641	878.988	1.396.916	2.146.522	1.857.734
BRIC/Mundo (%)	0,53	0,57	1,15	1,90	2,61	3,36	3,47	6,22	4,32	7,68
Rússia/Mundo (%)	0,20	0,26	0,34	0,66	1,73	1,48	1,45	1,66	2,14	2,82
Rússia/BRIC (%)	38,39	46,15	29,60	34,60	66,13	44,08	41,83	26,65	49,51	36,72

Fonte: UNCTAD FDI *on-line*. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/fdi>>. Acesso em: 18 jan. 2010.

Elaboração do autor.

3. As expressões *fluxo* e *estoque de saída de IDE*, sempre que aparecerem no texto, devem ser entendidas como investimentos oriundos do país em questão, evitando-se a confusão com os desinvestimentos neste país, realizados por residentes em outros países. Em inglês, utilizam-se os termos *inward* e *outward* para diferenciar os fluxos e os estoques de entrada e de saída de IDE. As diferenças entre os estoques – e os fluxos – mundiais de entrada e de saída de IDE, que podem ser notadas nas tabelas 1 e 4 – 2 e 3 –, estão presentes na fonte original dos dados, citada logo abaixo das referidas tabelas.

Com a participação crescente nos fluxos, a parcela do estoque de saída correspondente aos BRIC também aumentou, saindo de 1,7% em 2000 para 3,6% em 2008. Cabe notar que, na década de 1990, a participação dos BRIC diminuiu, muito por conta do Brasil, cujo estoque de saída de IDE apresentou evolução muito aquém da média mundial. Ao fim de 2008, o estoque de IDE oriundo dos BRIC totalizava US\$ 577 bilhões, mais de quatro vezes o montante do início da década.

TABELA 4

Estoque (de saída) de investimento direto estrangeiro – anos selecionados

(Em US\$ milhão, a preços e taxas de câmbio correntes)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Brasil	41.044	44.474	51.946	79.259	113.925	136.103	162.218
China	4.455	17.768	27.768	57.206	73.330	95.799	147.949
Índia	124	495	1.859	10.033	26.799	44.080	61.765
Rússia	–	3.346	20.141	146.679	216.488	370.161	202.837
BRIC	45.623	66.083	101.714	293.177	430.542	646.143	574.769
Mundo	1.785.584	2.941.724	6.069.882	10.603.662	12.953.546	16.226.586	16.205.663
BRIC/Mundo (%)	2,56	2,25	1,68	2,76	3,32	3,98	3,55
Rússia/Mundo (%)	–	0,11	0,33	1,38	1,67	2,28	1,25
Rússia/BRIC (%)	–	5,06	19,80	50,03	50,28	57,29	35,29

Fonte: UNCTAD FDI *on-line*. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/fdi>>. Acesso em: 18 jan. 2010.

Elaboração do autor.

Apesar das semelhanças nas trajetórias recentes dos fluxos de IDE dos BRIC, há uma diferença fundamental, que se mantém praticamente desde a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que separa a Rússia dos demais países do grupo, manifestada na razão entre os fluxos de saída e de entrada. Como pode ser observado na tabela 5, a Rússia foi exportadora líquida de IDE em 2000, 2002 e 2003 e, mesmo após este último ano, a razão entre os fluxos de saída e os de entrada nunca ficou abaixo de 0,75. Em comparação, nos demais países do grupo, esta razão nunca foi superior a 0,71, com apenas uma exceção, representada pelo Brasil em 2006, ano em que a Vale adquiriu o controle da mineradora canadense Inco por US\$ 13,2 bilhões – valor que correspondeu a 47% de todo o IDE feito pelo Brasil nesse ano.

TABELA 5
Razão entre os fluxos de saída e os de entrada de investimento direto estrangeiro – BRIC, 1999-2008

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	0,06	0,07	-0,10	0,15	0,02	0,54	0,17	1,50	0,20	0,45
China	0,04	0,02	0,15	0,05	0,05	0,09	0,17	0,29	0,27	0,48
Índia	0,04	0,14	0,26	0,30	0,43	0,38	0,39	0,71	0,69	0,43
Rússia	0,67	1,17	0,92	1,02	1,22	0,89	0,99	0,78	0,83	0,75

Fonte: UNCTAD FDI *on-line*. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/fdi>>. Acesso em: 18 jan. 2010.
 Elaboração do autor.

Do mesmo modo, a razão entre os estoques de saída e de entrada de IDE na Rússia é muito superior ao verificado nos demais BRIC. Em 2008, faltava pouco para a Rússia tornar-se investidora líquida no exterior, com essa razão alcançando 0,95 – contra 0,56 no Brasil, 0,50 na Índia e 0,39 na China (tabela 6).

TABELA 6
Razão entre os estoques de saída e os de entrada de investimento estrangeiro – anos selecionados

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Brasil	1,11	0,93	0,42	0,44	0,52	0,44	0,56
China	0,22	0,18	0,14	0,21	0,25	0,29	0,39
Índia	0,07	0,09	0,11	0,23	0,38	0,42	0,50
Rússia	–	0,60	0,63	0,81	0,81	0,75	0,95

Fonte: UNCTAD FDI *on-line*. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/fdi>>. Acesso em: 18 jan. 2010.
 Elaboração do autor.

Os fluxos de saída de IDE da Rússia também destoam daqueles dos demais BRIC quando confrontados com a formação bruta de capital fixo doméstica. Conforme a tabela 7, desde 2003 a saída de IDE tem representado mais de 12% do investimento em âmbito doméstico – com exceção de 2005, quando ficou pouco abaixo de 10%. Nos demais países do grupo, esses percentuais foram muito menores, com destaque para a China, que somente ultrapassou os 2% em 2008.

TABELA 7

Fluxo de saída de investimento direto estrangeiro como proporção da formação bruta de capital fixa em âmbito doméstico – BRIC, 1999-2008

(Em %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	1,7	2,0	-2,3	2,9	0,3	8,6	1,8	15,8	3,0	6,8
China	0,5	0,2	1,5	0,5	0,4	0,7	1,3	1,9	1,6	2,9
Índia	0,1	0,5	1,3	1,0	1,0	1,2	1,2	4,8	4,5	4,1
Rússia	7,8	7,3	4,4	5,7	12,3	12,8	9,4	12,6	16,8	14,5

Fonte: UNCTAD – World Investment Report (2004-2009).

Elaboração do autor.

Este comportamento do IDE na Rússia aparentemente contraria um dos principais referenciais teóricos sobre o assunto, representado pela hipótese da trajetória de desenvolvimento do investimento (*Investment Development Path – IDP*), que relaciona os fluxos de entrada e de saída de investimentos de um país com sua estrutura e seu nível de desenvolvimento econômico. Proposto por Dunning (1981), o modelo identifica cinco etapas,⁴ intimamente relacionadas com o estágio de desenvolvimento do país: *i*) pouca entrada e saída de IDE, com posição importadora de capital; *ii*) muita entrada e pouca saída de IDE, com a posição importadora em ascensão; *iii*) aumento da saída de IDE, até igualar-se à entrada; *iv*) saída de IDE ultrapassa a entrada, com redução progressiva da posição importadora de capital; e *v*) os estoques de entrada e de saída de IDE tendem a igualar-se.

Conforme o gráfico 1,⁵ países com nível de desenvolvimento (ao qual o PIB *per capita* serve como *proxy*) semelhante ao da Rússia – como a Argentina, a Hungria, a Polônia e a República Tcheca – encontram-se no segundo ou no terceiro estágio do IDP. De acordo com Dunning e Narula (1996), na segunda etapa as empresas do país em desenvolvimento começam a desenvolver vantagens de propriedade, mas ainda são pouco competitivas internacionalmente e, por isso, realizam pouco IDE, que normalmente fica circunscrito aos países mais próximos geográfica e culturalmente. Por outro lado, o ingresso de IDE se acelera nesse estágio, especialmente em setores intensivos em recursos naturais e em mão de obra.⁶ Contudo, a posição de investimento da Rússia se assemelha mais à de países do quarto estágio, que são investidores externos líquidos ou encontram-se

4. O artigo original de Dunning identificava apenas quatro etapas. A quinta etapa foi adicionada posteriormente, pelo economista Rajneesh Narula. Ver Dunning e Narula (1996).

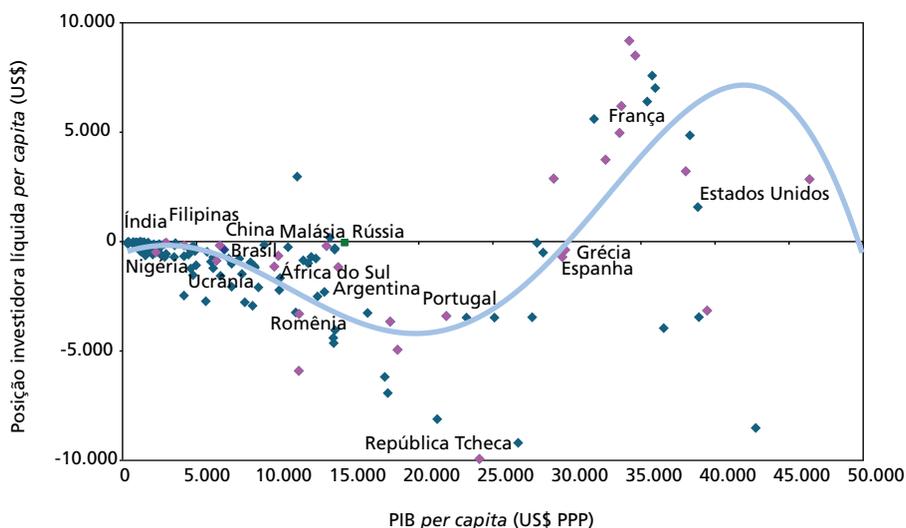
5. O gráfico 1 foi elaborado com dados de 148 países com mais de 1 milhão de habitantes. Países com população inferior a este limite não foram considerados para se evitar a inclusão de um grande número de paraísos fiscais, o que poderia gerar distorções. A linha de tendência apresentada neste gráfico é uma polinomial de grau 6.

6. Na primeira etapa do IDP, o pouco investimento que o país recebe costuma estar associado à exploração de recursos naturais.

próximos a essa posição, como a Espanha e a Grécia. Conforme o IDP, nessa fase a realização de IDE decorre sobretudo de vantagens de propriedade desenvolvidas pelas firmas, que saem em busca de mercados, ativos estratégicos e mão de obra barata em outros países. A entrada de IDE, por sua vez, desacelera, visto que as atividades intensivas em mão de obra tornam-se menos competitivas à medida que o PIB *per capita* se eleva.

GRÁFICO 1

Relação entre posição investidora líquida *per capita* e PIB *per capita* – países selecionados, 2008



Fontes: UNCTAD FDI *on-line*, disponível em: <<http://stats.unctad.org/fdi/>> e Fundo Monetário Internacional (FMI).
Elaboração do autor.

Diante desses dados, indagam-se quais foram os motivos que levaram a Rússia a aproximar-se de uma posição exportadora de capitais quando ainda se encontra em estágio de desenvolvimento no qual seria de se esperar que fosse grande receptora líquida de recursos externos. O que diferencia a Rússia dos demais BRIC, que ainda se encontram relativamente distantes da posição de exportador líquido de IDE?

Para tentar responder a essas questões, o capítulo está estruturado em seis seções, além desta introdução. Dada a peculiaridade da Rússia, que passou sete décadas sob um regime comunista, dedica-se uma seção inteira para a descrição do processo de transição para o capitalismo, com ênfase sobre o processo de privatização das empresas estatais, de onde se originaram as firmas que vieram a se internacionalizar nas décadas de 1990 e 2000. Na seção 3, analisam-se as questões de fundo que possibilitaram a expansão internacional das empresas russas, mais especificamente o

boom das *commodities* e o aumento das reservas internacionais do país e dos lucros das empresas. Na seção 4, é traçado um panorama geográfico do IDE proveniente da Rússia. Na seção 5, apresentam-se as principais empresas transnacionais russas e investigam-se os fatores determinantes de sua internacionalização. Na seção 6, avalia-se o papel desempenhado pelo Estado no processo de internacionalização. Finalmente, a última seção apresenta as considerações finais do trabalho, que comporta também dois anexos: um que relaciona alguns problemas envolvendo as estatísticas de IDE da Rússia, principalmente devido à ampla fuga de capitais na década de 1990 (anexo A),⁷ e outro que apresenta informações mais detalhadas sobre as atividades e os investimentos externos das principais transnacionais russas (anexo B).

2 TRANSIÇÃO PARA O CAPITALISMO, PRIVATIZAÇÃO E FORMAÇÃO DAS FUTURAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS

Na época da URSS já existiam empresas transnacionais (ETN). Contudo, as operações externas destas *multinacionais vermelhas* (expressão pela qual eram conhecidas no Ocidente) restringiam-se, basicamente, a atividades de *marketing* e vendas (FILIPPOV, 2009). Conforme Sokolov (1991 *apud* LIU-THO e VAHTRA, 2007), essas subsidiárias intermediavam cerca de metade das vendas externas da URSS – a outra metade era vendida via exportações diretas –, apesar do montante relativamente modesto dos investimentos – o estoque de IDE da URSS à época de sua desintegração em 1991 era inferior a US\$ 1 bilhão (LIUHTO; VAHTRA, 2007, p. 120).

A maioria das empresas russas que se internacionalizaram nas décadas de 1990 e 2000 não existia – como tais – na época da URSS. Sua origem deve-se aos programas de reformas adotados por Mikhail Gorbachev, à frente do último governo soviético (1985-1991), e por Boris Yeltsin, no posto de presidente da Federação Russa (1991-1999). Nesse período, os ativos pertencentes integralmente ao Estado foram rearranjados, dando origem a novas empresas. Corporações estatais altamente integradas (verticalmente e horizontalmente) foram cindidas, ministérios e agências governamentais foram transformados em empresas,⁸ o sistema de distribuição estatal deu origem a bolsas de mercadorias e o sistema monobancário deu lugar a uma miríade de novas instituições financeiras.

O fracassado programa de Gorbachev (conhecido como *Perestroika*) previa a adoção gradual e controlada de mecanismos de mercado, visando à substituição dos métodos de regulação administrativos por mecanismos econômicos. O programa buscava a descentralização da tomada de decisão, a observância do princípio do

7. Antes de passar à próxima seção, recomenda-se a leitura do anexo A.

8. O Ministério da Indústria do Gás da URSS, por exemplo, transformou-se em uma sociedade por ações, com 100% do capital sob o controle do Estado, em 1989. O primeiro presidente da empresa recém-criada – a Gazprom – foi Viktor Chernomyrdin, que até a véspera ocupava a cadeira de ministro.

autofinanciamento e a utilização crescente do mercado como mecanismo de alocação de recursos e de regulação das relações contratuais entre as empresas (CLARKE, 1992). Segundo Kryshantovskaya e White (1996), as reformas de Gorbachev tiveram, contudo, o efeito de alterar o equilíbrio do sistema político-social. A posição política ocupada pelos indivíduos foi perdendo espaço enquanto mecanismo de acesso a vantagens materiais.⁹ Em sua substituição, as pessoas passaram a buscar, crescentemente, apropriar-se privadamente dos bens coletivos.

Entre as reformas adotadas por Gorbachev, destacam-se a Lei sobre Empresas Estatais (1987), a Lei sobre Cooperativas (1988) e a Lei do Arrendamento (1989). A primeira, ao conceder mais autonomia aos dirigentes das empresas estatais, resultou, na prática, no colapso do sistema de controle estatal que operava há décadas. Como destaca Mau (1999), essa lei concedeu aos diretores o direito de donos, mas as responsabilidades pelas empresas permaneceram com o Estado. A Lei sobre Cooperativas aprofundou a contradição. Criadas por dirigentes e empregados de empresas estatais, as cooperativas passaram a operar, quase sempre, nessas mesmas empresas – usando seus empregados e ativos –, tomando para si as atividades mais lucrativas e usando as diferenças entre os preços oficiais – praticados obrigatoriamente pela empresa estatal – e os preços de mercado em seu favor (GILL, 2008). A Lei do Arrendamento, por sua vez, possibilitou o arrendamento de empresas por seus empregados e administradores (com direito de compra ao fim do contrato). Conforme Hare e Muravyev (2003), em fevereiro de 1992 – antes do início do programa oficial de privatização russo – cerca de 9.500 empresas já haviam sido transferidas para a iniciativa privada, principalmente para seus trabalhadores e administradores e membros da *nomenklatura*, naquilo que ficou conhecido como privatização espontânea.¹⁰

Gorbachev chegou a assinar um decreto autorizando a privatização de empresas em agosto de 1991. Contudo, tal medida não chegou a efetivar-se, dado que no mês seguinte a URSS começou a desmoronar, com a declaração de independência da maioria das repúblicas que a formavam. Em dezembro desse ano, a URSS deixou de existir. No mesmo mês, o Soviete Supremo autorizou o início do programa de privatização russo.

9. De acordo com Goldman (2000, p. 210), o igualitarismo na URSS era um mito. Mas a desigualdade era mais de fluxo do que de estoque. Os membros do Partido Comunista e da *nomenklatura* (ocupantes de altos postos no partido, no Estado ou nas empresas estatais) usufruíam de bens e serviços de qualidade superior, inacessíveis à população em geral. Todavia, não acumulavam riqueza de forma privada.

10. Na opinião de Mau (1999), privatização espontânea é um eufemismo para a transferência de propriedade estatal para as mãos daqueles que a controlam. Clarke (1992) afirma que “não é o Estado que está privatizando a empresa estatal e sim a empresa estatal soviética que está privatizando o Estado”. Kryshantovskaya e White (1996, p. 720) denominam o processo de “privatização do Estado pelo Estado”, que ocorre quando os membros do governo, usando seu poder formal, privatizam áreas do Estado pelas quais são responsáveis em seu próprio benefício. Para Clarke (1992), os principais beneficiários da *perestroika* foram os diretores das empresas industriais, que conseguiram retirar as empresas que comandavam do controle do Estado e do Partido Comunista. Bonnell (1996) e Kryshantovskaya e White (1996) citam diversos benefícios aos quais os membros da *nomenklatura* tiveram acesso nos anos finais do regime soviético, que lhes permitiram acumular riqueza privada: crédito em condições vantajosas; compra de imóveis do Estado a preços abaixo de seu valor; privilégios em operações de importação e exportação; permissão para comprar moeda estrangeira a taxas de câmbio diferenciadas.

Boris Yeltsin, eleito presidente da Rússia em junho de 1991, levou ao poder um grupo de reformadores radicais, como Yegor Gaidar (indicado para os postos de ministro da Economia e das Finanças e, posteriormente, para o de primeiro-ministro) e Anatoly Chubais (indicado como chefe da agência estatal criada para comandar as privatizações). Amparados por consultores ocidentais, estes reformadores acreditavam que uma “terapia de choque” seria capaz de quebrar os laços com o passado comunista e gerar espontaneamente mercados e as instituições necessárias para seu funcionamento. O principal argumento em favor da “terapia de choque” era o de que a estratégia gradualista não estava funcionando por causa da interferência dos burocratas (ARAKELYAN, 2005). Seus principais elementos eram a liberalização dos preços, a estabilização monetária e a privatização. Conforme a equipe de reformadores, a privatização teria que ser rápida para aproveitar-se da janela de oportunidade política trazida pelo colapso da URSS – em outras palavras, torná-la irreversível na hipótese de volta dos comunistas ao poder (ARAKELYAN, 2005). Outro motivo alegado para a condução rápida do processo de privatização era a crescente difusão do sistema de arrendamento, que estava levando os dirigentes das empresas estatais a se apossarem de seus ativos de forma quase gratuita.¹¹

Motivo de muita polêmica, o processo de privatização na Rússia diferenciou-se bastante do de outros países recém-saídos do comunismo. Os investidores externos foram praticamente alijados do processo – apenas 3% dos ativos vendidos até 1998 foram adquiridos por estrangeiros, contra 48% na Hungria e 20% na Polônia (KALOTAY; HUNYA, 2000, p. 41). Os processos de privatização, tais como desenhados, deixaram pouco espaço para a participação de investidores estrangeiros, uma vez que reservaram parcelas substanciais das ações para empregados e administradores das empresas ou sofreram a influência de *lobbies* que visavam diminuir a competição pelos ativos mais valiosos, além de considerações geopolíticas que deixaram os estrangeiros de fora das privatizações dos ativos de setores considerados estratégicos.¹²

11. Na opinião de Mau (1999, p. 11), a privatização acelerada não deve ser vista como um mecanismo para tirar o Estado da economia, mas, sim, como uma tentativa de retomar o controle sobre um processo de apropriação privada que vinha ocorrendo sob a liderança da antiga elite soviética. Diversos analistas, como Radygin (1996), Satter (1998) e Arakelyan (2005), enxergam na privatização espontânea a origem do elevado grau de criminalidade na Rússia. Conforme estes autores, o surgimento de empreendimentos privados na ausência de contraparte legal que pudesse garantir os direitos de propriedade forneceu incentivos para a proliferação de esquemas mafiosos de coerção, ou seja, o sistema de *enforcement* acabou ficando a cargo do crime organizado. Com o passar do tempo, a máfia deixou de obter renda apenas da proteção, sendo usada, também, por grupos privados para intimidar competidores, reforçar contratos, coletar dívidas e tomar mercados (WHITTEN, 2002).

12. Alguns autores, como Radygin (1996, 2003) e Kalotay (2007), entendem que não havia interesse por parte dos investidores estrangeiros nos ativos colocados à venda, o que teria, inclusive, influenciado a opção pelo esquema adotado, que previa a distribuição de forma quase gratuita de parte significativa da propriedade. Arakelyan (2005), por seu turno, aponta para os privilégios concedidos a trabalhadores e administradores das empresas como a causa principal desse desinteresse, uma vez que os investidores estrangeiros dificilmente teriam condições de adquirir o controle das empresas.

O programa oficial de privatização foi lançado pelo governo russo em junho de 1992. As empresas foram divididas em três grupos: *i*) as pequenas, que deveriam ser vendidas em leilões competitivos ou então aos seus empregados e administradores; *ii*) as grandes, que deveriam ser convertidas em sociedades por ações e então passadas a mãos privadas por meio de privatização de massa; e *iii*) as médias, que poderiam usar ambos os métodos anteriores (HARE; MURAVYEV, 2003). Conforme Appel (1997), a legislação que deslanchou o processo de privatização conseguiu um amplo suporte popular uma vez que prometia transferir a maior parte da propriedade nacional para a população por meio de um esquema envolvendo a distribuição de *vouchers*.¹³ Os benefícios concedidos aos empregados e aos administradores das empresas – como o recebimento de ações de forma gratuita ou com substanciais descontos –¹⁴ foram uma forma de comprar apoio entre a população, diminuir as resistências por parte dos dirigentes das empresas e desarmar a oposição ao programa entre os comunistas que dominavam o Parlamento.¹⁵

A primeira fase da privatização, que se estendeu de 1992 a 1994, envolveu a combinação de duas modalidades: a venda de ações para administradores e empregados das empresas e a privatização de massa propriamente dita. Foram distribuídos à população cerca de 150 milhões de *vouchers*,¹⁶ que poderiam ser usados como meio de pagamento por ações de empresas nos leilões de *voucher*, investidos em fundos de investimento em *vouchers* ou então livremente vendidos (HARE; MURAVYEV, 2003). Essa fase deu início à formação dos grandes grupos empresariais, na medida em que, pouco tempo após a distribuição, esses *vouchers* acabavam concentrados nas mãos de poucos, principalmente dos próprios empregados e dos dirigentes das

13. Como praticamente todos os ativos estavam em mãos do Estado, a riqueza disponível internamente para comprá-los era muito pequena. Segundo algumas estimativas da época, a riqueza privada nos países recém-saídos do comunismo era inferior a um décimo do valor dos ativos a serem privatizados que, por sua vez, já eram bastante subvalorizados (BOYCKO; SHLEIFER; VISHNY, 1994).

14. A lei de privatização estipulou três formas de participação dos empregados e dos administradores nos processos de venda das empresas. A mais utilizada – mais de 80% dos casos (GLINKINA, 2003) – foi a compra do controle (51% do capital) em uma subscrição fechada, ou seja, em base não competitiva, pelos empregados e administradores, ao preço de 1,7 vez o valor contábil da empresa. Outras formas, como o recebimento gratuito de 25% do capital sob a forma de ações preferenciais (sem direito a voto), foram empregadas apenas nas empresas maiores, nas quais os trabalhadores e os gerentes não possuíam recursos suficientes para adquirir o controle. Cabe salientar que as empresas foram precificadas conforme o valor contábil de janeiro de 1992, enquanto as privatizações ocorreram majoritariamente em 1993 e 1994. Considerando que a inflação na Rússia ultrapassou os 1.200% somente em 1992, os preços nominais fixados para os ativos representaram quase uma doação do patrimônio público aos compradores. Conforme Rutland (1994), considerando-se a taxa de câmbio à época e o preço de mercado dos *vouchers*, o valor estimado de todo o setor industrial russo estaria entre US\$ 5 bilhões e US\$ 10 bilhões, o que significaria um nível de capital por trabalhador de apenas US\$ 100, contra US\$ 100 mil nos Estados Unidos. Para mais detalhes acerca dos privilégios concedidos aos empregados e aos administradores das empresas no processo de privatização, ver Rutland (1994), Radygin (1996), Hare e Muravyev (2003) e Arakelyan (2005).

15. Os reformadores russos, assim como os consultores ocidentais, eram contrários à doação dos ativos para a população assim como à cessão do controle das empresas aos seus administradores e empregados, pois isso dificultaria a adoção de melhores práticas de governança corporativa. Porém, dada a dificuldade de encontrar compradores para tantas empresas e a resistência política, o governo acabou mudando de posição ao longo de 1992 (RUTLAND, 1994; CLARKE; KABALINA, 1995).

16. Por uma taxa simbólica de RUB 25 – que equivaliam a US\$ 0,10 à época – qualquer cidadão russo poderia receber um *voucher* no valor nominal de RUB 10 mil (ARAKELYAN, 2005).

empresas.¹⁷ Na visão de Appel (1997), contudo, apesar dos trabalhadores serem majoritários no capital da maioria das empresas, eram os administradores quem de fato detinha o poder. Conforme o autor, tornou-se comum a prática de intimidação por parte dos administradores das empresas, que levavam os empregados a acreditar que poderiam ser demitidos se vendessem suas ações para *outsiders* ou se se recusassem a vender suas ações para eles, o que levou a uma grande concentração do poder nas empresas privatizadas. Em suma, como salienta Goldman (BANCO MUNDIAL, 2003-2004), o desenho do processo de privatização na primeira fase permitiu que os diretores se tornassem donos das empresas que eles dirigiam com apenas um mínimo pagamento ao Estado.¹⁸

Finda a privatização de massa em junho de 1994, teve início a segunda etapa, na qual predominou o pagamento em dinheiro. Foi nesse período que prosperou o esquema conhecido como *loans for shares*. Conforme Pomeranz (2009), a adoção deste modelo decorreu de um processo de barganha envolvendo o governo e alguns banqueiros, enriquecidos por múltiplas atividades durante a Perestroika e a primeira fase da privatização. Na época, o presidente Boris Yeltsin vivia às voltas com uma grande crise fiscal e com a possibilidade de perder a eleição presidencial de 1996, para a qual o líder do Partido Comunista, Gennady Zyuganov, era o favorito (SHLEIFER; TREISMAN, 2003). A proposta de privatização, sugerida pelos banqueiros em março de 1995 (HARE; MURAVYEV, 2003), selou o pacto entre as duas partes, ambas interessadas na permanência de Yeltsin no poder, ao permitir a elevação das receitas de privatização (em relação à privatização de massa da etapa anterior) ao mesmo tempo que permitia aos banqueiros assumir o controle de ativos valiosos por preços módicos.

O esquema envolvia a concessão de empréstimos ao governo russo tendo como garantia ações de empresas de petróleo e gás, de metalurgia e de telecomunicações ainda não privatizadas.¹⁹ O banco que oferecesse o maior empréstimo

17. Conforme Hare e Muravyev (2003), cerca da metade dos *vouchers* foi usada por administradores e empregados na compra de ações das empresas nas quais trabalhavam. Um quarto dos *vouchers* foi vendido e o restante investido em fundos de investimento em *vouchers*, que adquiriram cerca de 10% dos ativos oferecidos nessa fase da privatização. Segundo um estudo citado por Appel (1997), os moradores de áreas rurais, os empregados de firmas não industriais e os pensionistas foram os primeiros a trocar seus *vouchers* por dinheiro, devido à falta de informação, de tempo e de recursos financeiros.

18. Na opinião de Rutland (1994), embora a primeira fase da privatização tenha coincidido temporalmente com a liberação de preços e com o programa de estabilização, ela teve pouco a ver com a "terapia de choque", tendo sido muito mais influenciada pelos esforços da elite local para preservar seu controle sobre a atividade econômica. Nesse sentido, o programa oficial deslançado por Yeltsin representou uma extensão mais ordenada do processo de privatização espontânea que ocorreu nos anos finais do governo Gorbachev. No mesmo sentido, Shelley (2003, p. 2) chama atenção para o fato de que "os derrotados políticos da era soviética tornaram-se os vencedores financeiros da Rússia pós-soviética, um caso raro na história no qual a desacreditada elite política do antigo regime aumentou seu poder financeiro depois da queda do sistema que comandava".

19. Na época, a privatização de empresas petrolíferas encontrava forte oposição no Parlamento russo. O *loans for shares* foi, então, a forma encontrada para contornar essa restrição, uma vez que camuflava a privatização dos ativos (TREISMAN, 2010).

por um dado lote de ações seria o vencedor do leilão. Os empréstimos teriam como data de vencimento 1ª de setembro de 1996. Caso não fossem honrados, os bancos poderiam vender as ações uma vez decorrido o prazo de dois anos, ficando com um terço dos ganhos de capital – o restante deveria ser devolvido ao Estado. Como o Estado não foi capaz de honrar suas obrigações – Black, Kraakman e Tarassova (2000) e Guriev e Rachinsky (2005) afirmam que na verdade nunca houve a intenção de pagar –, os bancos venderam as ações, em leilões suspeitos, nos quais os mesmos bancos (ou suas subsidiárias) as adquiriram por preços muito abaixo do valor “justo”. Tanto os leilões relativos aos empréstimos como aqueles de alienação das ações foram marcados por baixa competição, com diversos concorrentes que ofereceram lances maiores sendo desqualificados por critérios “técnicos” e os negócios sendo fechados por preços pouco acima dos mínimos (HARE; MURAVYEV, 2003).²⁰ Conforme Treisman (2010), os vencedores dos leilões obtiveram um desconto de quase 50% em relação ao valor de mercado das ações à época – a maioria das empresas já era negociada em bolsa de valores quando ocorreu o esquema.²¹

A “privatização selvagem”, um dos elementos centrais da “terapia de choque” (SCHUTTE, 2010), resultou naquilo que Marshall Goldman chamou de “uma das maiores transferências de riqueza já vistas” (BANCO MUNDIAL, 2003-2004, p. 23), dando origem a uma nova classe de proprietários, que ficou conhecida como os oligarcas.²² Se na primeira etapa a aprovação da população foi elevada, após os leilões *loans for shares* o sentimento antiprivatização se disseminou, o que dificultou sua continuação, que passou a seguir um método caso a caso. Na opinião de Appel (1997), “muito da suspeita de que o processo de privatização foi desenhado para enriquecer um pequeno grupo de pessoas foi confirmado na segunda fase”. Em pesquisa de opinião realizada no país em 2003, 88% dos entrevistados disseram que todas as grandes fortunas foram obtidas de forma ilegal, 77% afirmaram que as privatizações deveriam ser parcial ou totalmente revistas e 57% concordavam que o governo deveria investigar criminalmente os mais ricos (GURIEV; RACHINSKY, 2005, p. 140).

20. Cabe notar que em vários casos, o banco responsável pela administração do leilão foi o mesmo que arrematou o empréstimo ao governo. Segundo Hare e Muravyev (2003), o Oneximbank, que coordenou o leilão envolvendo as ações da mineradora Norilsk Nickel, ganhou o certame com um lance de US\$ 170,1 milhões, apenas US\$ 0,1 milhão acima do preço mínimo, tendo desqualificado uma oferta de US\$ 350 milhões com base em questões técnicas.

21. Na opinião do mesmo autor, o esquema em dois estágios – com os empréstimos feitos antes das eleições presidenciais, mas os leilões de venda das ações somente depois – foi uma forma de assegurar o comprometimento dos vencedores dos leilões com a campanha de Yeltsin (Treisman, 2010).

22. Na edição de 2010 da lista de bilionários compilada pela revista *Forbes* aparecem 67 russos, grande parte deles pertencente ao grupo dos oligarcas. Entre os 100 mais ricos do mundo, 14 são russos. A lista completa pode ser acessada no seguinte endereço eletrônico: <http://www.forbes.com/lists/2010/10/billionaires-2010_The-Worlds-Billionaires_Rank.html>.

O papel desempenhado pelos oligarcas na conformação do capitalismo na Rússia é bastante controverso. Alguns analistas, como Shleifer e Treisman (2003) e Aslund (2005, 2007), comparam os oligarcas russos aos *robber barons* – homens como Andrew Carnegie, John D. Rockefeller e J. P. Morgan, que construíram grandes impérios nos ramos industrial e de transportes no alvorecer do capitalismo norte-americano (fim do século XIX), com o auxílio de benesses do Estado, como a distribuição gratuita de terras ao longo das ferrovias. Para Aslund (2005, 2007), a recuperação da economia russa e as reformas institucionais ocorridas após a crise de 1998 devem-se principalmente aos oligarcas, que se apresentam como o único contrapeso à burocracia corrupta e predatória e também são os maiores interessados no desenvolvimento de instituições de mercado.²³ Fortescue (2009) afirma que os oligarcas são criadores de valor, ao invés de *asset strippers*,²⁴ pois, em circunstâncias muito difíceis (crise de 1998), eles investiram e recuperaram empresas que, quando assumiram o controle, estavam sucateadas e endividadas.

Contudo, opiniões contrárias a essas são também bastante numerosas. Yavlinsky (1998, p. 68), por exemplo, afirmava, já em 1998, que “longe de ter criado um mercado livre, a Rússia consolidou uma oligarquia semi-criminal”. Segundo o autor:

Infelizmente, aqueles que acreditam que o capitalismo dos *robber barons* um dia dará lugar a uma economia de mercado que beneficia toda a sociedade, como ocorreu nos Estados Unidos na virada do século, estão enganados. Os Estados Unidos possuíam uma classe média consolidada com uma ética baseada no trabalho e um governo que se manteve relativamente livre da influência dos *robber barons*. Além disso, os magnatas norte-americanos investiam no país. Já os russos roubam a Rússia e desviam sua riqueza para o exterior, comprometendo o crescimento do país. No final dos anos 1990, a Rússia não tem uma classe média e a oligarquia, cujos tentáculos espalham-se por toda parte no governo, influencia as políticas em seu próprio benefício (YAVLINSKY, 1998, p. 69).

23. Cabe ressaltar que tanto Shleifer quanto Aslund fizeram parte da equipe de economistas que prestou consultoria ao governo Yeltsin em sua estratégia de “terapia de choque”. No fim dos anos 1990, após publicar inúmeros artigos sobre sua experiência no aconselhamento ao governo russo nas principais revistas acadêmicas de economia do mundo, Shleifer foi acusado, juntamente a outros membros da equipe de consultores, de conspiração para fraudar o programa de cooperação com a Rússia financiado pela Agency for International Development do Departamento de Estado dos Estados Unidos (USAID). Em 2004, os acusados entraram em acordo com o governo dos Estados Unidos. Shleifer comprometeu-se a pagar US\$ 2 milhões e a Universidade de Harvard, que havia sido contratada pelo USAID para gerir o programa, assumiu uma obrigação de US\$ 26,5 milhões. Para mais detalhes sobre o caso, ver McClintick (2006).

24. *Asset stripping* (de onde se origina *asset stripper*) é uma expressão difícil de traduzir. Literalmente significa “desmembramento de ativos”. No jargão econômico, tem sido utilizada pejorativamente para caracterizar a venda, principalmente em países em transição, de partes de uma empresa por seus controladores. Este termo é utilizado tanto nos casos de incorporação de ativos de empresas estatais por subsidiárias controladas por entes privados (como ocorrera com as cooperativas no fim da era soviética), quanto nos de empresas privatizadas, quando seus controladores vendem partes da empresa, em um típico caso em que as partes valem mais do que o todo – pelo menos valem mais do que o preço pago nos processos de privatização.

Na mesma linha, Whitten (2002, p. 193-194) afirma que

Historicamente, os *robber barons* empregaram táticas questionáveis, até mesmo violência e destruição, mas com um objetivo produtivo – por exemplo, a consolidação de ativos de refino de petróleo para atingir um nível de produção suficiente para obter economias de escala. Mas mafiosos não são *robber barons*. Quando a máfia adentra negócios legítimos, eles deixam de pagar impostos sem qualquer contrapartida em termos de melhoria ou expansão da produção.

Opiniões similares foram expressas por Satter (1998), Stiglitz (2002) e Goldman (BANCO MUNDIAL, 2003-2004), para quem a emergência dos oligarcas não apenas enfraqueceu a economia russa por meio de *asset stripping* e da fuga de capitais como, também, dificultou a consolidação de instituições democráticas devido à captura do Estado.²⁵ Autores marxistas, como Holmstrom e Smith (2000) chegam mesmo a sugerir que a emergência de um capitalismo fora da lei era mais do que previsível na Rússia pós-comunismo: como antes tudo pertencia ao Estado, a acumulação primitiva, necessária para o exercício do monopólio dos meios de produção, só poderia ser realizada à margem do sistema, como de fato ocorreu, via apropriação privada de ativos estatais (privatização espontânea), mercados negros e atividades criminais de toda espécie.²⁶ Todavia, como salientam Satter (1998) e Shelley (2003), os reformadores não estavam preocupados com a origem do dinheiro usado nas privatizações, pois tinham entre seus objetivos primordiais a criação de uma nova classe de empresários. Para eles, qualquer proprietário privado seria melhor do que o controle estatal e, tão logo assumissem o comando, os novos proprietários passariam a comportarem-se como agentes econômicos racionais. Black, Kraakman e Tarassova (2000, p. 1736) apontam, contudo, que faltou aos reformadores a percepção de que havia duas formas pelas quais os novos donos poderiam “fazer dinheiro: aumentando o valor da empresa ou roubando o valor já existente”. Segundo esses autores, os novos controladores teriam, então, se engajado em intenso *asset stripping*, por meio da criação de subsidiárias *offshore* de sua propriedade, que serviram também de veículo para a expropriação dos acionistas minoritários via aplicação de preços de transferência.

25. Stiglitz, contudo, enxerga a postura dos oligarcas como economicamente racional. Segundo ele, uma possível vitória, em eleições democráticas, de uma visão contrária à forma pela qual a riqueza dos oligarcas foi adquirida poderia ensejar propostas de expropriação. Logo, fazia sentido empregar seu poder financeiro para angariar influência política de forma a evitar que tais propostas pudessem prosperar ao mesmo tempo que parte de sua riqueza era transferida para o exterior, de modo a minimizar os riscos inerentes à estratégia principal (STIGLITZ, 1999, p. 5).

26. Conforme Bonnell (1996), 40% dos homens mais ricos da Rússia em 1994 engajaram-se em atividades ilegais na era comunista. Com a legalização generalizada da atividade privada após o fim da URSS, esses indivíduos passaram a ter claras vantagens sobre o restante da população, pois possuíam não apenas ativos, mas também capacidade empresarial desenvolvida em condições adversas. Segundo o mesmo autor, o crime organizado controlava 35 mil empresas russas em 1994, incluindo 400 bancos e 1.500 empresas estatais.

Conforme Medeiros (2008), os indivíduos que vieram a compor a oligarquia provinham, majoritariamente, de três origens distintas: *i*) diretores das grandes empresas estatais, que na desmontagem dos grandes órgãos de planejamento e no processo de privatização de massa assumiram o controle dessas empresas; *ii*) banqueiros privados que serviram de intermediários dos grandes empréstimos internacionais dos anos 1990; e *iii*) gangsteres que prosperaram com o colapso das instituições soviéticas. Goldman (BANCO MUNDIAL, 2003-2004), contudo, minimiza o papel do primeiro grupo, pois a maioria dos oligarcas não tinha ligação com a cúpula soviética.²⁷ Em sua opinião, a acumulação primitiva desses oligarcas ocorreu no mercado negro/informal, nos anos finais da URSS, quando o colapso do planejamento central garantia grandes ganhos a quem comercializava bens de consumo e transacionava moedas à margem da lei. De posse desses recursos, muitos desses negociantes começaram a abrir seus próprios bancos, o que era facilitado pela legislação frouxa do período. Uma vez estabelecidos, os bancos proveram os recursos necessários para seus donos comprarem os *vouchers* no mercado à época da privatização de massa e, assim, se apossarem das empresas colocadas à venda pelo Estado.²⁸

As empresas adquiridas pelos oligarcas tornaram-se monopolistas ou oligopolistas no mercado russo, o que lhes possibilitou iniciar a acumulação do capital necessário para dar os primeiros passos rumo ao exterior. Conforme Guriev e Rachinsky (2005), no início da década de 2000, a economia russa apresentava altos níveis de concentração, com as empresas controladas pelos oligarcas detendo participação expressiva em seus respectivos mercados: 72% no caso do petróleo, 78% no de metais ferrosos, 80% no de alumínio e 92% no de metais não ferrosos, exceto alumínio. Esta concentração foi possibilitada, por um lado, pelo próprio caráter da economia planificada da URSS, na qual grandes empresas vertical e horizontalmente integradas tendiam a serem as únicas produtoras dos bens que produziam (POMERANZ, 2009). Por outro lado, a influência política dos oligarcas foi comumente utilizada para evitar a adoção de políticas que pudessem aumentar o grau de competição,

27. Apenas os oligarcas mais velhos vieram da *nomenklatura* soviética (GURIEV; RACHINSKY, 2005). Antes da transição, eles estavam administrando diretamente ou trabalhando em agências governamentais que supervisionavam as empresas que viriam a ser privatizadas, quando acabaram transformando seu controle de fato em direitos de propriedade. Foram os casos, por exemplo, de Vagit Alekperov, ex-ministro do Petróleo, que depois tornou-se presidente da Lukoil, e de Rem Vyakhirev, ex-ministro do Gás, que viria a se tornar presidente da Gazprom (BANCO MUNDIAL, 2003-2004).

28. Aslund (2005) chama atenção para o fato de que não foi o programa *Loans for Shares* que transformou os novos ricos russos em oligarcas, pois, na realidade, eles já eram conhecidos assim antes. Inclusive, muitos oligarcas sequer participaram dos leilões. Contudo, o programa serviu para consolidar o pacto entre o poder político, representado por Yeltsin, e os oligarcas, detentores do poder econômico e do controle sobre as empresas de mídia (SHLEIFER, TREISMAN, 2003; POMERANZ, 2009; SCHUTTE, 2010). Conforme Guriev e Rachinsky (2005) e Rutland (2006), o termo "oligarca" foi difundido por volta de 1994-1995 pelo jornalista Aleksandr Privalov, da revista *Ekspert*, que nessa época realizou uma série de pesquisas sobre as elites russas que resultaram na publicação de *rankings* das pessoas mais influentes do país.

desestimulando, assim, a entrada de competidores estrangeiros no mercado russo (YAKOVLEV; ZHURAVSKAYA, 2009).

3 *BOOM COMMODITIES* E AUMENTO DAS RESERVAS INTERNACIONAIS E DOS LUCROS CORPORATIVOS

Em 1998, sete anos após a dissolução da URSS e o início da caótica transição da Rússia para uma economia de mercado,²⁹ o preço do petróleo atingiu seu ponto mais baixo (em termos reais) desde o choque de 1973. Nesse ano, a Rússia sofreu uma crise de balanço de pagamentos, que culminou na declaração de moratória sobre a dívida pública interna e a dívida externa privada e na perda de dois terços do valor do rublo em um período de apenas cinco meses. O PIB *per capita* encolheu para 71% do que era em 1992 e o ambiente político entrou em ebulição, com o presidente Boris Yeltsin trocando três vezes de primeiro-ministro até sua saída, em dezembro de 1999 (SCHUTTE, 2010). Em março desse ano, as reservas internacionais do país atingiram seu mínimo, US\$ 10,8 bilhões, valor insuficiente para custear dois meses de importação em condições normais.³⁰

Após a desvalorização, a economia russa se recuperou de forma relativamente rápida. O PIB *per capita* aumentou 18% em apenas dois anos (1999-2000) e a balança comercial, que chegara a ficar quase equilibrada no primeiro semestre de 1998, voltou a apresentar expressivos superávits – US\$ 36,2 bilhões em 1999 e US\$ 60,7 bilhões em 2000.

Além da desvalorização cambial, que desencadeou um processo de substituição de importações, foi fundamental para a recuperação russa a mudança de rumo na cotação internacional do petróleo, seu principal produto de exportação. Desde o fim de 1998, quando foi acordada entre a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) e alguns países não pertencentes ao cartel (México, Noruega, Rússia e Omã) uma redução na oferta, o preço do produto subiu de forma quase ininterrupta, movimento abortado apenas pela recessão causada pela crise financeira internacional de 2008.³¹ Às crescentes instabilidades geopolíticas no Oriente Médio, que aprofundaram a tendência de alta nos primeiros anos da década de 2000, veio se somar a explosão na demanda de alguns países emergentes, notadamente a

29. As firmas soviéticas não foram criadas para competir mas, sim, para cumprir metas quantitativas. Quando o sistema de trocas controlado pelo Estado entrou em desintegração, emergiram elevados custos de transação. Um dos motivos principais da queda do PIB russo nos anos 1990 foi a desorganização da economia após o fim do planejamento centralizado. Conforme estatísticas apresentadas por Blanchard e Kremer (1997), a recorrente falta de materiais resultou em perda substancial de horas de trabalho na indústria russa na primeira metade da década.

30. Para uma análise mais aprofundada da crise de 1998, ver Alves (2011).

31. Nos meses que antecederam o aprofundamento da crise, ocorreu uma forte disparada nos preços (em dólares) do petróleo e de outras *commodities*, motivada, entre outras coisas, por operações especulativas nos mercados futuros.

China, fenômeno que se espalhou por outras *commodities*.³² Contudo, nos anos iniciais do ciclo de alta (até 2002), a política de contenção da oferta por parte da OPEP foi o fator mais importante para a escalada do preço do petróleo, uma vez que houve subutilização da capacidade produtiva nos países-membros do cartel.³³

Os aumentos no preço e na quantidade de petróleo exportada –³⁴ e, em um segundo momento, também nos de minérios e metais – exerceram forte influência sobre o movimento de internacionalização das empresas russas, por duas razões principais: a primeira, pelo vertiginoso incremento nas reservas internacionais do país, que aumentaram 54 vezes entre o mínimo de março de 1999 e o máximo atingido em agosto de 2008 (US\$ 598 bilhões), antes do aprofundamento da crise financeira internacional; e a segunda, pelo aumento dos lucros das empresas dos setores de energia, metalurgia e mineração, o que ampliou sua capacidade de investimento e de endividamento.³⁵

32. No caso dos metais, a tendência de queda nos preços que vinha desde meados dos anos 1970 foi abruptamente revertida em 2004, sob o impulso da demanda asiática, passando a seguir padrão semelhante ao do petróleo nos anos seguintes.

33. Cumpre salientar que apesar do citado alinhamento de interesses ocorrido em 1998, a produção russa tendeu, nos anos seguintes, a seguir caminho inverso ao da OPEP. Como ressalta Schutte (2010), a elevação da produção russa no início da década de 2000 levou a OPEP a reduzir sua produção, o que permitiu um ganho de participação da Rússia no mercado mundial em detrimento dos países do cartel.

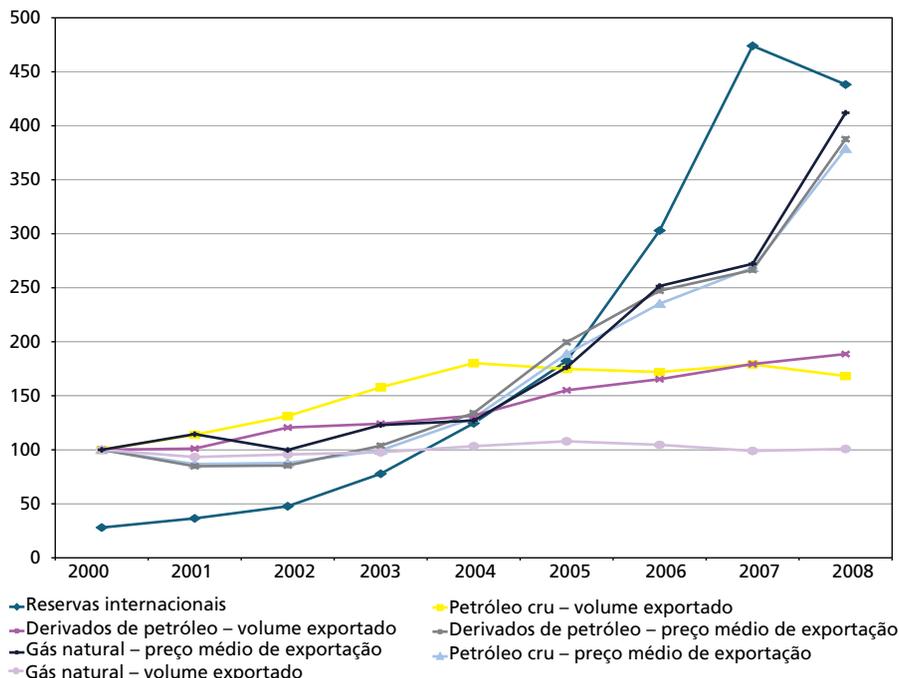
34. No caso do gás natural, a quantidade exportada sofreu pouca variação, ao contrário dos preços, que subiram em ritmo similar ao do petróleo.

35. Em 2006, a lucratividade das empresas extrativas da lista Global 500 compilada pela revista *Fortune* superou os 25%, quase cinco vezes a mediana das empresas da amostra (UNCTAD, 2007).

GRÁFICO 2

Reservas internacionais e preços e volumes de exportação de gás natural, petróleo e derivados – Rússia

(Em número-índice 2000 = 100, exceto reservas internacionais, em US\$ bilhão)



Fonte: Banco Central da Rússia (BCR).

Elaboração do autor.

O aumento das divisas teve o efeito de diminuir as resistências, entre os burocratas russos, quanto ao investimento no exterior – um fenômeno semelhante ao ocorrido nos demais BRIC ao longo da década de 2000. No caso da Rússia, a desconfiança em relação ao IDE era amplificado pela maciça fuga de capitais ocorrida na década de 1990. De acordo com a Comissão Europeia, as saídas de capital não registradas somaram US\$ 245 bilhões entre 1992 e 2002 (LIUHTO; VAHTRA, 2007, p. 121). Entre os motivos para a fuga de capitais no período,³⁶ diversos trabalhos citam a insegurança política, a instabilidade econômica, o sistema tributário confiscatório, o sistema bancário insolvente e a fraca proteção dos direitos de propriedade.³⁷ Além destes, deve-se citar a

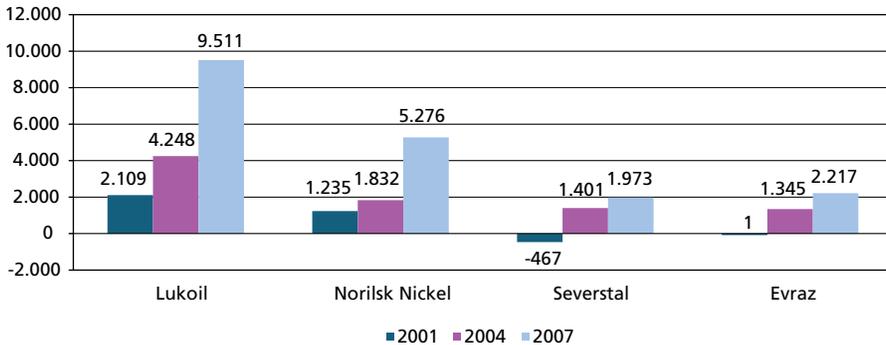
36. Além de mecanismos tradicionais de expatriação de capital, como o subfaturamento de exportações e o superfaturamento de importações, era comum, no caso da Rússia, a constituição de empresas de um dia, que remetiam recursos ao exterior a título de adiantamento do pagamento de importações, sendo encerradas no dia seguinte.

37. Ver, por exemplo, Abalkin e Whalley (1999), Cooper e Hardt (2000), Kramer (2000), Loungani e Mauro (2001) e Peltó, Vahtra e Liuhto (2003).

evasão de impostos,³⁸ uma vez que existem evidências de forte correlação entre o preço internacional do petróleo – cuja atividade econômica estava oficialmente entre as mais tributadas na Rússia, mas que na realidade pagava muito menos do que deveria – e a intensidade da fuga de capitais (COOPER; HARDT, 2000; LOUNGANI; MAURO, 2001.³⁹

GRÁFICO 3

Evolução do lucro líquido de empresas transnacionais russas – anos selecionados
(Em US\$ milhão)



Fontes: Relatórios anuais das empresas.

Elaboração do autor.

Obs: No caso da Evraz, o primeiro ano da série é 2002.

O aumento dos lucros propiciado pelo *boom* das *commodities*, por seu turno, desencadeou novo ciclo de investimentos setorial, após longo período em que estes estiveram em patamares muito baixos em decorrência do excesso de capacidade instalada em âmbito mundial.⁴⁰

38. Schutte (2010) chama atenção para o uso generalizado de preços de transferência como forma de diminuir o pagamento de impostos por parte das empresas russas com subsidiárias no exterior, principalmente via paraísos fiscais.

39. Além da definição apresentada na nota de rodapé 69 – do anexo A –, costuma-se utilizar o termo *fuga de capital* para designar a conversão, além do que seria esperado por um critério usual de diversificação de riscos, de ativos denominados em moeda nacional por ativos denominados em moeda estrangeira, no âmbito da economia doméstica – o que muitas vezes é referido na literatura pelo termo genérico *dolarização* (COOPER; HARDT, 2000). Estimativas sobre a Rússia citadas por Abalkin e Whalley (1999, p. 431) apontam que 53% do fluxo monetário (calculado pela soma do agregado monetário M2 mais os depósitos em moeda estrangeira e a moeda estrangeira em espécie em circulação no país) eram compostos por ativos denominados em moeda estrangeira em 1992 – em 1997, essa parcela havia recuado um pouco para 40%. Como uma parcela elevada desses ativos era composta por moeda estrangeira em espécie (19% em 1992 e 28% em 1997), acabava escapando dos controles governamentais e ficando à margem do pagamento de impostos.

40. Obviamente, uma parte do aumento nos lucros no período se deve à incorporação de novas unidades produtivas, por meio de fusões e aquisições ou investimentos *greenfield*.

4 DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DO INVESTIMENTO DIRETO RUSSO

Conforme o *World Investment Report 2009* (UNCTAD, 2009), a Rússia é a segunda maior fonte de IDE entre os países emergentes, atrás apenas de Hong Kong – que é considerado separadamente da China no relatório – ocupando o 14º posto no *ranking* geral. Ao fim de 2008, o estoque de IDE originado na Rússia era de US\$ 202,8 bilhões, valor inferior aos US\$ 775,9 bilhões de Hong Kong, mas superior ao dos demais BRIC – Brasil (US\$ 162,2 bilhões), China (US\$ 147,9 bilhões) e Índia (US\$ 61,8 bilhões). No ano anterior, o estoque de IDE da Rússia chegou a atingir US\$ 370,2 bilhões, tendo-se reduzido fortemente – algo em torno de US\$ 220 bilhões – por conta do impacto da crise financeira internacional sobre o valor dos ativos.

Kuznetsov (2008) estima que cerca de 30% dos investimentos das empresas russas no exterior estão localizados nos países pertencentes à Comunidade dos Estados Independentes⁴¹ (CEI), dos quais mais de quatro quintos estão em apenas três países, quais sejam, Ucrânia, Cazaquistão e Bielorrússia. A participação da região no fluxo de IDE oriundo da Rússia vem, no entanto, caindo (DEUTSCHE BANK, 2008), à medida que vão se esgotando as possibilidades de investimento abertas pelos programas de privatização dessas ex-repúblicas socialistas. Ainda assim, Kuznetsov (2010) estima que em alguns países da CEI, como a Bielorrússia, o Quirguistão, o Tadjiquistão, a Ucrânia e o Uzbequistão, mais de 20% do estoque de IDE sejam provenientes da Rússia.⁴²

Nos demais países que compõem a antiga área de influência da URSS,⁴³ o investimento russo costuma ser mais relevante onde o ambiente de negócios é mais precário – e, por isso, exerce pouca atração sobre os investidores estrangeiros –, como nas antigas Repúblicas Soviéticas da Letônia e da Lituânia, na Sérvia e na Bulgária, tendo uma importância relativa menor em países como a Polônia e a República Tcheca (KUZNETSOV, 2008).

Após o estágio inicial de expansão nos países da CEI, quando os antigos elos das cadeias produtivas soviéticas foram reaglutinados, as empresas russas voltaram-se à Europa Ocidental e à América do Norte, que nos últimos anos receberam mais de três quartos do IDE proveniente do país (VAHTRA, 2009). Nas estatísticas oficiais, a União Europeia ultrapassou a CEI, sendo o local de mais de 40% do estoque de IDE russo (KUZNETSOV, 2008).

41. Organização supranacional composta pelos seguintes países que pertenciam à antiga URSS: Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Moldávia, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão. A Geórgia, que também pertencia ao grupo, deixou-o em 2009, devido à guerra na Ossétia do Sul, um ano antes.

42. Conforme o autor, as estatísticas oficiais destes países costumam subestimar a real participação da Rússia por causa da prática comum de triangulação dos investimentos. No caso da Ucrânia, por exemplo, a participação direta da Rússia era de apenas 5,2% em 2008. Entretanto, o maior investidor no país, com 21,5% do estoque, era o Chipre, sabidamente o destino de parte significativa dos fluxos de capitais provenientes da Rússia.

43. Faziam parte da área de influência soviética os seguintes países europeus: Alemanha Oriental, Bulgária, Hungria, Iugoslávia, Polônia, Romênia e Tchecoslováquia. Com exceção da Iugoslávia, todos fizeram parte do Pacto de Varsóvia.

TABELA 8

Fluxo de saída de investimento direto estrangeiro, por país de destino – 2007-2008

(Em US\$ milhão, a preços e taxas de câmbio de correntes)

País	2007		2008		2007-2008	
	US\$ milhão	%	US\$ milhão	%	US\$ milhão	%
Chipre	14.630	32,4	7.428	14,6	22.058	23,0
Holanda	12.502	27,7	2.618	5,2	15.120	15,8
Estados Unidos	974	2,2	7.676	15,1	8.650	9,0
Reino Unido	2.454	5,4	5.472	10,8	7.926	8,3
Canadá	181	0,4	6.723	13,2	6.904	7,2
Bermuda	2.689	5,9	4.068	8,0	6.757	7,0
Suíça	1.404	3,1	2.460	4,8	3.864	4,0
Ilhas Virgens Britânicas	1.425	3,2	1.678	3,3	3.103	3,2
Luxemburgo	497	1,1	2.600	5,1	3.097	3,2
Ucrânia	1.601	3,5	764	1,5	2.365	2,5
Outros	6.854	15,2	9.253	18,2	16.107	16,8
Total	45.211	100,0	50.740	100,0	95.951	100,0

Fonte: BCR – balanços de pagamentos.

Obs.: Os totais apresentados nessa tabela são um pouco inferiores aos da tabela 3, cuja fonte é a UNCTAD.

A exemplo do que ocorre no Brasil e na China, a participação dos paraísos fiscais entre os receptores do IDE russo é elevada. Na soma dos fluxos de saída de 2007 e 2008, Chipre aparece em primeiro lugar, muito à frente dos Estados Unidos, que ficou na terceira posição. Bermuda, Ilhas Virgens Britânicas e Luxemburgo também aparecem entre os dez primeiros. Contudo, é provável que uma parcela substancial dos recursos enviados a esses paraísos fiscais retorne à Rússia sob a forma de IDE – fenômeno conhecido na literatura como *round tripping*.⁴⁴

Como tem sido a regra na maioria dos países, o investimento russo no exterior tem ocorrido principalmente por meio de fusões e aquisições, com os investimentos *greenfield* sendo feitos principalmente nas áreas de exploração de recursos naturais e de construção de redes de distribuição de hidrocarbonetos – leiam-se gasodutos e oleodutos. Como demonstrado na tabela 9, mais de três quartos das operações de fusões e aquisições ocorridas no período 2005-2008 envolveram empresas do mundo desenvolvido, com destaque para os países anglo-saxônicos.

44. No caso do Brasil, a participação das Ilhas Cayman, das Ilhas Virgens Britânicas, das Bahamas e de Luxemburgo no estoque total de saída de IDE totalizou 64% em 2008 (IPEA, 2010). Na China, a participação de Hong Kong, das Ilhas Cayman e das Ilhas Virgens Britânicas atingiu 78% em 2007 (NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA, 2008). Cabe salientar que, no caso do investimento chinês em Hong Kong, é comum a ocorrência de *round tripping*.

TABELA 9
Fusões e aquisições internacionais envolvendo empresas russas na ponta de compra, por país – 2001-2008
 (Em US\$ milhão)

País	2001-2004		2005-2008	
	US\$ milhão	%	US\$ milhão	%
Reino Unido	2.273	41,3	19.016	33,5
Canadá	68	1,2	7.937	14,0
Estados Unidos	1.127	20,5	5.310	9,3
Suécia	–	–	4.652	8,2
Ucrânia	199	3,6	2.769	4,9
Turquia	–	–	2.006	3,5
Áustria	4	0,1	1.662	2,9
Luxemburgo	–	–	1.660	2,9
Itália	–	–	1.280	2,3
Outros países	1.827	33,2	10.502	18,5
Países desenvolvidos	3.962	72,1	44.287	78,0
Países em desenvolvimento	1.536	27,9	12.507	22,0
Mundo	5.498	100,0	56.794	100,0

Fonte: Vahtra (2009).

5 PRINCIPAIS EMPRESAS TRANSNACIONAIS E OS FATORES DETERMINANTES DE SUA INTERNACIONALIZAÇÃO⁴⁵

Desde 2006, quando passou a publicar o seu *100 Global Challengers*, o Boston Consulting Group (BCG) vem buscando identificar, entre as empresas dos países emergentes, aquelas capazes de fazer frente a seus pares dos países desenvolvidos. Entre os critérios utilizados na seleção, estão o tamanho da empresa – o faturamento deve ser superior a US\$ 1 bilhão – e seu grau de internacionalização. Na lista mais recente, de 2009, aparecem seis empresas russas – Basic Element, Evraz, Gazprom, Lukoil, Severstal e Sistema – contra 14 do Brasil, 36 da China e 20 da Índia.

Em outro estudo, feito pela Deloitte (2008), as ETN russas foram classificadas em três grupos, assim denominados: *global players*, *second tier multinational investors* e *regional players*. No primeiro grupo foram incluídas seis empresas, praticamente as mesmas da lista do BCG: as mineradoras/metalúrgicas Evraz, Norilsk Nickel, RusAl e Severstal, e as empresas de petróleo e gás Gazprom e Lukoil.⁴⁶

45. Uma descrição mais detalhada das atividades e dos investimentos externos das principais ETN russas é apresentada no anexo B.

46. Norilsk Nickel e RusAl aparecem na lista do BCG de 2008. A primeira foi excluída no ano seguinte enquanto a segunda foi substituída pela *holding* que a controla, Basic Element.

No grupo intermediário, aparecem metalúrgicas e mineradoras de menor porte, como a Alrosa e a Mechel, além de empresas de telefonia como a MTS e a VimpelCom. No último grupo, foram incluídas empresas pouco internacionalizadas, com atuação praticamente limitada aos países da CEI.

As seis *global players* identificadas pela Deloitte ocupam o topo do *ranking* das 25 maiores ETN russas em termos de ativos no exterior elaborado pela escola de negócios Skolkovo (2008).⁴⁷ Na sequência, vêm as operadoras de celular classificadas no *second tier* e, em um patamar bem inferior, as demais empresas, muitas das quais com poucas operações no exterior.⁴⁸

Entre as *global players*, as mais internacionalizadas são a Lukoil e a Norilsk Nickel, conforme o índice de transnacionalidade (IT), calculado por meio da média simples das participações relativas dos ativos, dos empregados e das vendas no exterior sobre os respectivos totais. Em 2007, o IT das duas empresas era de 44%, superior ao da RusAl (39%), ao da Evraz (34%) e ao da Severstal (33%). A Gazprom era a que apresentava, então, o menor IT, 23%, inferior até ao das telefônicas VimpelCom (29%) e MTS (27%).

TABELA 10

Indicadores de transnacionalidade das principais empresas transnacionais russas – empresas selecionadas, 2007

	Lukoil	Gazprom	Norilsk Nickel	Evraz	Severstal	RusAl	MTS	VimpelCom
Ativos no exterior (US\$ milhão)	20.805	17.236	12.843	6.221	5.130	4.533	3.812	3.572
Ativos totais (US\$ milhão)	59.632	276.485	35.696	16.380	16.717	15.631	10.967	10.569
Ativos no exterior/ativos totais (%)	35	6	36	38	31	29	35	34
Empregados no exterior (mil)	22	9	4	13	11	15	5	9
Empregados totais (mil)	150	445	88	127	96	100	25	23
Empregados no exterior/empregados totais (mil)	15	2	5	10	11	15	21	37
Vendas no exterior (US\$ milhão)	68.577	58.415	14.582	6.856	8.501	10.500	2.071	1.081
Vendas totais (US\$ milhão)	81.891	97.302	15.909	12.808	15.245	14.300	8.252	7.171
Vendas no exterior/vendas totais (%)	84	60	92	54	56	73	25	15
Índice de Transnacionalidade (%)	44	23	44	34	33	39	27	29

Fonte: Skolkovo (2008).
Elaboração do autor.

47. A metodologia utilizada pela Skolkovo, elaborada pela Columbia University, é a mesma empregada pela Fundação Dom Cabral em suas pesquisas sobre a internacionalização de empresas brasileiras.

48. Em 2008, o sexto lugar do *ranking* da Skolkovo foi ocupado pela estatal Sovcomflot, à frente da RusAl, da MTS e da VimpelCom. Porém, como a atividade desempenhada pela empresa é transnacional por definição – qual seja o transporte marítimo de petróleo –, ela foi excluída da avaliação do processo de internacionalização.

As vendas no estrangeiro – como proporção das vendas totais – são o componente mais importante na elevação do IT das empresas russas. Em alguns casos, como os da Norilsk Nickel e da Lukoil, mais de quatro quintos das vendas são executadas pelas operações no exterior. Já a participação das subsidiárias estrangeiras nos ativos totais das ETN é mais modesta, assim como no emprego total.

TABELA 11

Variação no valor dos ativos e no número de empregados das empresas transnacionais russas – empresas selecionadas, 2004-2007

	Variação no valor dos ativos			Variação no número de empregados		
	Externo (US\$ milhão)	Doméstico (US\$ milhão)	Doméstico/externo	Externo (Mil)	Doméstico (Mil)	Doméstico/externo
Lukoil	10.226	19.645	1,9	8,0	11,0	1,4
Gazprom	14.285	146.676	10,3	4,0	108,0	27,0
Norilsk Nickel	11.430	10.634	0,9	2,2	-15,2	-6,9
Evraz	6.221	5.906	0,9	13,0	7,0	0,5
Severstal	4.464	5.669	1,3	9,0	36,0	4,0
RusAl	3.790	5.297	1,4	10,0	27,0	2,7
MTS	2.818	2.568	0,9	1,9	0,5	0,3
VimpelCom	2.970	2.819	0,9	8,2	4,1	0,5

Fonte: Skolkovo (2008).
Elaboração do autor.

A possível diminuição nos investimentos e no número de postos de trabalho em âmbito doméstico é uma das principais preocupações dos formuladores de política quando se trata da internacionalização das empresas de um país. No caso da Rússia, contudo, o investimento no exterior deveria agir como um complemento às atividades em âmbito doméstico, uma vez que as maiores ETN atuam na exploração dos recursos naturais do país. A tabela 11 parece corroborar essa hipótese, uma vez que um aumento dos ativos no exterior – que pode ser considerado uma espécie de *proxy* do investimento – tende a ser acompanhado por incremento nos ativos em âmbito doméstico, o que também ocorre no caso do emprego.

A tabela 12 apresenta os valores relativos a fusões e a aquisições envolvendo empresas russas – na ponta de compra – entre 2001 e 2008. No período, o setor de petróleo e gás respondeu por 31% do valor dessas operações, enquanto ao setor de mineração, isoladamente, coube 28% e ao de metalurgia, outros 5%. Além destes, foram significativas as operações envolvendo os segmentos de bens de capital e de telecomunicações.

TABELA 12
Fusões e aquisições internacionais envolvendo empresas russas na ponta de compra – 2001-2008
 (Em US\$ milhão)

Setor	2001-2004		2005-2008	
	US\$ milhão	%	US\$ milhão	%
Primário	2.980	54,2	33.485	60,0
Mineração	1.546	28,1	15.742	28,2
Petróleo e Gás	1.430	26,0	17.743	31,8
Secundário	661	12,0	13.430	24,0
Metalurgia	306	5,6	2.914	5,2
Bens de Capital	17	0,3	7.575	13,6
Outros	338	6,1	2.941	5,3
Terciário	1.857	33,8	8.935	16,0
Eletricidade, Gás e Água	60	1,1	1.042	1,9
Construção	100	1,8	1.637	2,9
Telecomunicações	1.021	18,6	3.637	6,5
Financeiro	30	0,5	1.773	3,2
Outros	646	11,7	846	1,5
Total	5.498	100,0	55.850	100,0

Fonte: Vahtra (2009).

Este movimento de expansão das empresas está fortemente ligado à melhoria das condições econômicas no país e, acima de tudo, ao incremento nos resultados corporativos em decorrência do *boom* das *commodities*. Todavia, isso não é suficiente para explicar o vertiginoso aumento das inversões no estrangeiro, uma vez que os investimentos poderiam ter se circunscrito ao solo russo. Portanto, à farta disponibilidade de recursos, sem a qual não teria sido possível o movimento de internacionalização, é necessário acrescentar uma análise dos motivos que levaram as empresas russas a se lançar no exterior.

O marco teórico clássico para a avaliação da internacionalização das empresas é o paradigma OLI, desenvolvido por John Dunning nos anos 1970. De acordo com ele, um investimento no exterior precisa satisfazer três condições: *i*) a firma deve ser proprietária de ativos que lhe concedam vantagens comparativas em relação aos seus competidores, como tecnologia e marca, entre outros; *ii*) a exploração desses ativos pela própria firma que os possui deve ser mais lucrativo do que sua cessão a terceiros; e *iii*) servir o mercado a partir de subsidiária no exterior deve ser mais lucrativo do que por meio de exportações do país de origem. Na literatura, estas condições ficaram conhecidas, de forma resumida, como vantagens de propriedade (*Ownership advantages*) e de interna-

lização (*Internalisation advantages*) das ETN e vantagens locacionais (*Location advantages*) das economias receptoras do IDE – daí as letras “O”, “L” e “I” da teoria, também conhecida como paradigma eclético (DUNNING, 2001).

O IDE proveniente da Rússia parece não se ajustar muito bem ao paradigma OLI. Vantagens de propriedade tradicionais, como as decorrentes da posse de tecnologias ou de marcas – assim como as respectivas vantagens de internalização –, parecem ter pouca importância, dada a concentração do IDE no setor de *commodities*. Mais relevantes parecem ser alguns ativos não transacionáveis, como as relações pessoais e a familiaridade com o ambiente de negócios, que as empresas russas herdaram nos países ex-comunistas, particularmente nas antigas repúblicas soviéticas. Diversamente, os investimentos russos no exterior são muito influenciados por fatores locacionais, de tal modo que o tema será tratado à parte, na subseção 5.1.

5.1 Expansão ou êxodo?

Na primeira década da transição (anos 1990), o ambiente de negócios na Rússia era bastante precário. À desorganização geral da economia e à instabilidade macroeconômica, somavam-se o risco político e o receio de expropriação.⁴⁹ Nesse ambiente, a remessa de recursos ao exterior, por via legal ou ilegal, apresentava-se como uma forma racional de diversificação de riscos. Na opinião de Liuhto e Vahtra (2007), os fatores de repulsão – sintetizados no clima de negócios desfavorável – foram mais importantes do que os de atração (das economias receptoras) nos anos iniciais da internacionalização das empresas russas.

Porém, à medida que estas empresas começaram a se fortalecer financeiramente – na esteira do *boom* das *commodities* e do consequente aumento das exportações – as oportunidades de investimento em âmbito doméstico começaram a escassear e os fatores de atração passaram a ser preponderantes. Em resumo, o mercado russo ficara pequeno demais para a pujança financeira de suas empresas, incluindo os mercados bancário e de capitais, incapazes de financiar as operações de aquisição que estavam por vir (KUZNETSOV, 2008; FILIPPOV, 2009). Além disso, a política industrial em vigor forçava as empresas a suprir o mercado doméstico a preços inferiores aos praticados no mercado internacional, o que diminuía a atratividade de novos investimentos no país (VAHTRA, 2009).

49. De acordo com o *Opacity Index*, calculado pela Price Waterhouse Coopers (2001), a opacidade do ambiente de negócios na Rússia do fim da década de 1990 imprimia um acréscimo de 1.225 pontos-base no custo de capital das empresas – em relação ao verificado nos Estados Unidos. Para se chegar a esse número, foram considerados os impactos da corrupção – maior problema da Rússia na comparação com os demais BRIC – e da opacidade nos sistemas legal, regulatório, judiciário e contábil, assim como na política econômica e sobre o custo de se fazer negócios no país. No mesmo estudo, os custos associados ao Brasil, à Índia e à China foram de, respectivamente, 645, 719 e 1.316 pontos-base.

A literatura costuma classificar o IDE em quatro tipos básicos, de acordo com as motivações que levam as empresas a investir no exterior: *market seeking*, *resource seeking*, *efficiency seeking* e *strategic asset seeking* (DUNNING, 2004).

Os investimentos *market seeking* orientam-se pelas características do mercado do país receptor, tais como o tamanho, a taxa de crescimento, a renda *per capita* e os padrões de consumo da população. É deste tipo a maior parte do IDE realizado pela Rússia até o momento, como aqueles em telefonia (MTS e VimpelCom) e energia elétrica (RAO UES) nos países da CEI, assim como os investimentos em distribuição e varejo de petróleo e gás na Europa Ocidental realizados pela Lukoil e pela Gazprom.

Os investimentos *resource seeking*, por sua vez, têm-se tornado mais frequentes nos últimos anos, à medida que os recursos naturais da Rússia vão se exaurindo e as reservas que restam apresentam custos de exploração cada vez mais altos. Os investimentos da Gazprom e da Lukoil nos países da CEI encaixam-se nesta categoria, uma vez que buscam campos de petróleo e gás onde a exploração é menos dispendiosa e mais rápida do que nas reservas em subsolo russo, muitas das quais se encontram em regiões de difícil acesso. Investimentos recentes de mineradoras e metalúrgicas como a RusAl e a Norilsk Nickel em países africanos e na Austrália são também dessa natureza, tendo como propósito ampliar as reservas de matérias-primas sob o controle dessas empresas. Apesar desse movimento, o volume de recursos aplicados pelas empresas russas na aquisição de fontes de matérias-primas no exterior ainda é modesto quando comparado ao da China – o que é compreensível dado que esses países se encontram em lados opostos nos mercados desses produtos: a Rússia é um dos principais fornecedores enquanto a China é uma das maiores importadoras.

Investimentos *efficiency seeking*, que buscam a racionalização da produção por meio da exploração de economias de escala e de escopo e da especialização no âmbito das plantas, são mais comuns, no caso das empresas russas, nos países do Leste Europeu e, principalmente, da CEI. Isso se deve ao fato de que, com a dissolução da URSS, os ativos anteriormente pertencentes a única empresa (cujo comando era centralizado) – e que estavam espalhados por todo o território seguindo as diretrizes de integração nacional – terem sido dispersos entre as firmas que a sucederam (nos diversos países que surgiram), deixando, assim, buracos na cadeia de valor das empresas russas. A remontagem dos antigos elos tornou-se possível com a aquisição das referidas empresas daqueles países, parte delas compradas em processos de privatização (SAUVANT, 2005; KALOTAY, 2007). Exemplos desse tipo foram a aquisição de refinarias de petróleo na Ucrânia pela Lukoil e de indústrias na Armênia pela RusAl.

Os investimentos *strategic asset seeking*, que visam, sobretudo, à aquisição de vantagens de propriedade – conforme o paradigma OLI –, são os mais raros até o presente, devido à preponderância do setor de *commodities* entre as ETN russas. Alguns investimentos que poderiam ser classificados nesta categoria são a aquisição, pelas metalúrgicas Evraz e Severstal, de fábricas nos Estados Unidos e na União Europeia, o que lhes permite contornar as barreiras comerciais⁵⁰ aplicáveis aos produtos finais – importados da Rússia –, mas não aos produtos intermediários.⁵¹

Na tabela 13, estão relacionadas as dez maiores inversões de capital não *greenfield* realizadas por empresas russas no exterior no período 2003–2008, acompanhadas de sua motivação principal.

50. Cabe ressaltar que a Rússia não faz parte da Organização Mundial do Comércio (OMC), o que sujeita suas exportações a uma série de barreiras comerciais nos países-membros desta entidade.

51. Essa divisão esquemática facilita a análise. No mundo real, entretanto, os investimentos muitas vezes atendem a mais de um motivo. Esse é o caso, por exemplo, da aquisição de redes de postos de combustíveis nos Estados Unidos pela Lukoil. Trata-se, simplesmente, de um investimento *market seeking* ou, também, *strategic asset seeking*, na medida em que possibilitou o acesso a uma nova rede de distribuição para o petróleo extraído na Rússia? Do mesmo modo, como se devem classificar os investimentos em gasodutos feitos pela Gazprom no Leste Europeu? São *market seeking*, *efficiency seeking*, *strategic asset seeking* ou um misto de tudo isso?

TABELA 13
Maiores fusões e aquisições envolvendo empresas russas – 2003-2008

Compradora	Empresa adquirida	País de origem	Setor	Motivação principal	Capital (%)	Valor (US\$ milhão)	Ano
Norilsk Nickel	LionOre Mining	Canadá	Mineração	<i>Resource seeking</i>	100	6.287	2007
Evraz	IPSCO	Canadá	Metalurgia	<i>Market seeking</i>	100	4.025	2008
Altimo/Alfa Group	Turkcell	Turquia	Telecomunicações	<i>Market seeking</i>	13	3.300	2005
Gazprom	Beltransgaz	Belarus	Petróleo e gás	<i>Strategic asset seeking</i>	50	2.500	2007
Evraz	Oregon Steel Mills	Estados Unidos	Metalurgia	<i>Market seeking</i>	100	2.300	2006
Evraz	Sukhaya Balka GOK	Ucrânia	Mineração	<i>Resource seeking</i>	99	2.189	2008
Lukoil	Nelson Resources	Canadá	Petróleo e gás	<i>Resource seeking</i>	100	2.130	2005
Lukoil	ERG Spa ISAB	Itália	Petróleo e gás	<i>Strategic asset seeking</i>	49	2.098	2008
Basic Element	Bauholding Strabag	Áustria	Construção	<i>Market seeking</i>	30	1.637	2007
Basic Element	Magna International	Canadá	Autopeças	<i>Strategic asset seeking</i>	18	1.537	2007

Fontes: Deutsche Bank (2008) e Panibratov e Kalotay (2009).
 Elaboração do autor.

Falta ainda concluir a avaliação das vantagens locacionais – o “L” do paradigma OLI – que ficou inacabada na seção anterior. Basicamente, o que a teoria sugere é que uma empresa deve realizar IDE se o suprimento de um mercado externo por meio de uma subsidiária for mais rentável do que via exportações. Entre as principais ETN russas, esse parece ser o caso. Entre as empresas de telefonia, o atendimento via exportação é simplesmente impossível. No caso das firmas produtoras de *commodities*, o IDE tende a sobrepor-se às exportações por dois motivos principais: o primeiro, é a imposição de barreiras comerciais pelos países desenvolvidos, que afetam principalmente as metalúrgicas; o segundo, é a impossibilidade de acessar as etapas mais lucrativas das cadeias de valor atendo-se apenas à exportação de produtos brutos. Porém, um terceiro fator deve ser levado em conta quando se trata da exportação de hidrocarbonetos: a relevância geopolítica das redes de distribuição. Esse ponto, contudo, será tratado na seção 6.

5.2 O motivo financiamento

Outra motivação para a internacionalização de empresas, frequentemente negligenciada em análises teóricas e empíricas, é o acesso a fontes de financiamento no exterior. Isso é particularmente verdadeiro no caso das empresas russas, em razão da estreiteza dos mercados bancário e de capitais de seu país de origem, que se desenvolvem de forma relativamente acanhada desde o fim da URSS.⁵² A internacionalização facilita o acesso a recursos financeiros não apenas porque a empresa torna-se mais conhecida, mas, sobretudo, porque passa a dispor de garantias reais localizadas em países cujos sistemas legal e de *enforcement* são considerados mais confiáveis pelos credores e investidores estrangeiros.

Com exceção da RusAl, todas as principais ETN russas lançaram ações em países desenvolvidos nos últimos 15 anos. Esse parece ter sido o caminho natural na medida em que o mercado bancário russo tem se revelado incapaz de financiar as estratégias de expansão das firmas do país. A MTS e a VimpelCom são atualmente negociadas na Bolsa de Valores de Nova Iorque; a Evraz, a Severstal e a Gazprom estão listadas na Bolsa de Valores de Londres; a Norilsk Nickel e a Lukoil são negociadas tanto em Londres como na NASDAQ. A RusAl apenas recentemente abriu seu capital, fazendo uma oferta pública de ações na Bolsa de Valores de Hong Kong em janeiro de 2010.

Contudo, foi no mercado de dívida que as empresas russas concentraram seus esforços de captação de recursos no exterior, por meio de empréstimos bancários e da emissão de bônus. Essa foi, inclusive, uma das razões da disparada na dívida externa russa a partir de meados da década de 2000. De US\$ 214 bilhões em dezembro de 2004, a dívida externa total do país saltou para

52. Sobre a evolução do sistema bancário russo, ver Alves (2011).

US\$ 541 bilhões em setembro de 2008, dos quais US\$ 307 bilhões referentes a dívidas contraídas por entidades públicas – exceto administração central e autoridades monetárias – e privadas não bancárias, contra US\$ 76 bilhões em dezembro de 2004. Conforme Stratfor (2008), dos US\$ 185 bilhões devidos externamente por entidades privadas não bancárias em junho de 2008, US\$ 142 bilhões eram de responsabilidade de empresas dos setores de energia e de mineração – metalurgia. Particularmente elevadas eram as dívidas externas da Gazprom (US\$ 55 bilhões), da estatal petrolífera Rosneft (US\$ 23 bilhões), da RusAl (US\$ 11,2 bilhões), da Evraz (US\$ 6,4 bilhões), da Norilsk Nickel (US\$ 6,3 bilhões) e da Lukoil (US\$ 6 bilhões).

6 A MÃO DO KREMLIN

Um mês antes de sua eleição – e três antes da posse, ocorrida em maio de 2008 – o então candidato a presidente Dmitry Medvedev intimou os empresários russos a embarcar em uma odisséia de compras de empresas no exterior. Conforme noticiado pelo jornal *Financial Times* (COPY..., 2008, grifo nosso), Medvedev afirmou que “esta é uma missão muito importante. A maior parte das grandes potências está engajada nela. Muitas delas são bastante ativas, como a China. E nós *deveríamos ser* também”.

Ao contrário da China – um exemplo a ser seguido de acordo com Medvedev⁵³ que desde o início do século possui uma estratégia clara de apoio à internacionalização, consubstanciada no seu programa *Go Global*, a Rússia nunca estabeleceu uma política específica para promover o investimento de suas empresas no exterior (SAUVANT, 2005; KALOTAY; SULSTAROVA, 2008; FILIPPOV, 2009; PANIBRATOV; KALOTAY, 2009). Do mesmo modo, instrumentos de incentivo à internacionalização⁵⁴ disponibilizados pelo governo chinês às empresas do país, como financiamentos, incentivos fiscais e seguros contra risco político (ACIOLY; ALVES; LEÃO, 2009), não são fornecidos às empresas russas. Na opinião de Liuhto e Vahtra (2007, p. 138), durante muito tempo o IDE foi percebido pelas autoridades como saída indesejada de capitais e, por isso, as políticas sempre foram desenhadas de forma a desestimulá-lo. De todo modo, o discurso de Medvedev talvez indique uma mudança de postura, uma vez que seu antecessor no Kremlin nunca fora tão explícito

53. O título do artigo do *Financial Times* – *Copy China Says Medvedev* – é explícito quanto a isso.

54. UNCTAD (2006) lista uma série de políticas específicas que podem ser empregadas por países em desenvolvimento – ou em transição – para apoiar a internacionalização de suas empresas. Essas políticas podem ser reunidas em seis grupos: i) apoio informacional, assistência técnica e outras orientações; ii) criação de “zonas de conforto” nos países de destino do IDE, isto é, áreas que concentrem representações de órgãos governamentais e técnicos para dar suporte às ETN, assim como serviços sociais para os empregados dessas empresas; iii) celebração de acordos internacionais, normalmente envolvendo a proteção jurídica dos investimentos e a eliminação da bitributação; iv) instrumentos de minimização de riscos, normalmente relacionados a risco político; v) instrumentos fiscais e tributários, visando à redução do custo dos projetos de investimento no exterior; e vi) financiamento, por meio de linhas de crédito específicas, empréstimos preferenciais, créditos de exportação e *equity finance*.

no apoio à internacionalização das empresas do país. Contudo, essa mudança ainda não se materializou em medidas de política.⁵⁵

Uma medida relativamente recente, que deverá surtir impacto a longo prazo, mas que certamente não foi determinante para o desenrolar do processo de internacionalização ocorrido até o momento, foi a eliminação da maior parte dos controles cambiais existentes no país a partir de 1º de janeiro de 2007, o que tornou o rublo uma moeda conversível (MINISTRY...; ERNST & YOUNG, 2007). No auge da crise financeira internacional, muito se especulou na imprensa mundial sobre a possibilidade de a Rússia reintroduzir controles de capital. O país, bastante afetado pela queda nos preços do petróleo e de outras *commodities*, queimou mais de US\$ 200 bilhões de suas reservas internacionais, entre os meses finais de 2008 e os primeiros de 2009, para evitar o colapso de sua moeda. Contudo, o governo mostrou-se enfático ao afirmar que, apesar da crise, não voltaria atrás em relação à conversibilidade do rublo⁵⁶ (BRYANSKI; VOROBYOVA, 2009).

A ausência de políticas específicas de promoção não significa, porém, que o Estado não tenha exercido influência sobre o processo de internacionalização das firmas russas. O papel efetivamente desempenhado pelo Kremlin neste processo é, na realidade, um tema bastante controverso. Enquanto alguns, como Economist Intelligence Unit (2006), Deloitte (2008) e Deutsche Bank (2008), entendem que a expansão das empresas russas tem sido guiada, acima de tudo, por motivações comerciais, outros enxergam componentes geopolíticos nesse movimento, principalmente no caso das empresas estatais. Na opinião de Vahtra (2007), o governo Putin empreendeu, a partir de 2005, um esforço de criação de um grupo de “campeãs nacionais”, grandes e politicamente obedientes. Seguindo essa linha, Panibratov e Kalotay (2009) afirmam que a influência do Estado é perceptível mesmo em empresas completamente privadas, embora seja maior sobre as estatais, que, no entendimento de Kalotay e Sulstarova (2008), têm seus planos de internacionalização traçados em conformidade com a política externa russa.⁵⁷

55. De acordo com a UNCTAD, a Rússia possuía, em junho de 2009, 64 acordos bilaterais de investimento e 51 acordos para evitar a bitributação do capital – o Brasil, em comparação, tinha 14 e 25, respectivamente. Porém, como a maioria destes acordos foi assinada antes da década de 2000, é difícil relacioná-los a uma política deliberada de incentivo à internacionalização das empresas.

56. A saída de capitais foi estimulada pela expectativa de desvalorização do rublo que, por sua vez, baseava-se no alto endividamento externo de curto prazo de empresas e bancos. A dívida privada do país saltou de US\$ 106 bilhões, no começo de 2006, para US\$ 332 bilhões, em 1º de julho de 2008 (POMERANZ, 2009). Este expressivo crescimento foi facilitado pela queda da percepção de risco do país por conta do aumento dos preços das *commodities* nos anos que precederam a crise. Como afirma Schutte (2010, p. 42), “tomar dinheiro emprestado é particularmente fácil quando o preço do petróleo está em alta”. Todavia, a despeito dos esforços empreendidos pelo governo na defesa da moeda, sob a visão de que uma desvalorização poderia aprofundar os problemas das empresas e dos bancos endividados em dólares ou euros, o rublo acabou perdendo um terço de seu valor no auge da crise.

57. É interessante notar que pesquisadores de perfil mais acadêmico e aqueles ligados a instituições com fins lucrativos, como bancos e consultorias, tendem a ter opiniões divergentes sobre a questão da política do IDE da Rússia.

Se o diagnóstico mais crítico estiver correto, a atuação do Estado no processo de internacionalização das empresas russas poderia ser delimitada em três fases distintas. A primeira, ocorrida no governo Yeltsin, teria ficado marcada pela criação dos conglomerados empresariais e pela consolidação dos monopólios privados, sob a mediação do Estado. A segunda, já no governo Putin, distinguir-se-ia da anterior pelo aumento do poder do Estado sobre as empresas, via reestatização – como no caso da Gazprom – ou por meio da influência política, principalmente entre as firmas ligadas à exploração de recursos naturais. A terceira, que seria na verdade um aprofundamento da segunda, teria como característica principal a busca, pelo Estado, da submissão das estratégias de internacionalização das empresas, principalmente as estatais, à renovada política externa do país.

Com a chegada de Putin ao Kremlin, ascende à elite política do país outro grupo social, os *siloviki*, composto por funcionários graduados dos órgãos responsáveis pelo exercício do poder de coerção e violência em nome do Estado.⁵⁸ Os *siloviki* são altamente nacionalistas e entendem que cabe a um Estado forte desempenhar um papel importante na vida econômica do país. Para eles, setores estratégicos não devem ser deixados sob o controle privado, quanto mais se for estrangeiro. O investimento privado no setor de recursos naturais deve ser fortemente controlado pelo Estado, que deve impor *royalties* elevados sobre a exploração, uma vez que os recursos pertencem ao povo (BREMNER; CHARAP, 2006-2007). Nesse espírito se insere a tese de doutorado de Vladimir Putin, submetida ao Instituto de Mineração de São Petersburgo em junho de 1997, na qual o futuro presidente delinea um plano para a recuperação econômica e o retorno da Rússia ao *status* de superpotência. Segundo ele, o Estado deveria retomar o controle sobre os recursos naturais do país, assim como sobre as empresas privatizadas por Boris Yeltsin, de forma a integrá-las verticalmente em conglomerados industriais capazes de competir com multinacionais como a Shell e a Exxon-Mobil. Em sua tese, Putin enfatiza o conceito que ele denomina de “campeãs nacionais” – empresas que, em sua opinião, deveriam colocar os interesses do Estado acima da busca de lucros. De preferência, essas “campeãs nacionais” deveriam ser controladas pelo Estado. Mas, “com pressão e mostrando o caminho”, não haveria razão para excluir empresas privadas do grupo de “campeãs nacionais”.⁵⁹

58. A palavra *silovik* (singular de *siloviki*) é derivada da expressão *silovye struktury*, que significa *estruturas de força* (BREMNER; CHARAP, 2006-2007). Conforme Illarionov (2009), existem atualmente na Rússia 22 órgãos que poderiam ser classificados nessa categoria. O mais conhecido deles é o Serviço Federal de Segurança, que sucedeu a Komitet Gosudarstvenno Bezopasnosti (KGB), antiga agência secreta de informação e segurança da URSS.

59. As referências à tese de doutorado de Putin foram retiradas de Goldman (2008). Nos últimos anos, o que era apenas uma tese começou a tomar corpo na Rússia. Além da reestatização de ativos no setor petrolífero – comentada a seguir – em 2007, o governo russo criou uma megacorporação na área de aviação – a United Aviation Corporation, resultado da fusão entre a MIG, a Sukhoi e a Tupolev, entre outras – e outra na área de construção naval – a United Shipbuilding Company (YASMANN, 2007). Conforme a Stratfor (2009), discussões sobre a criação de novos conglomerados nos setores bancário e de mineração e metalurgia – esta última envolvendo os gigantes RusAl, Norilsk Nickel e Evraz, entre outras – estavam em andamento em 2009.

Conforme Panibratov e Kalotay (2009), a percepção de que as empresas russas estão mais sujeitas a interferência política do que as multinacionais em geral tem criado dificuldades à expansão do IDE do país. Filippov (2009) relata que, nos países desenvolvidos, muitos acreditam que as ETN russas não estão em busca de tecnologia, capital ou mercado quando investem em seu país, mas, sim, agindo como intermediários da política externa russa. Isso fica bastante claro quando se observa os resultados de uma pesquisa da Economist Intelligence Unit (2006), realizada com 332 executivos de todo o mundo, que indicou uma ampla difusão de uma percepção negativa sobre a Rússia enquanto fonte de IDE. Mais de 60% dos respondentes da pesquisa indicaram a oposição política como o maior obstáculo para a expansão das empresas russas em seus países. Em outra enquete, realizada em 2008 – de forma separada – nos Estados Unidos, na França, na Alemanha, na Itália e no Reino Unido, com a população em geral, a maioria dos entrevistados respondeu que é contra investimentos russos em seu país, embora em todos esses países, exceto o Reino Unido, a maior parte da população veja a Rússia como uma nação amiga (DELOITTE, 2008, p. 41).

Outro movimento do governo Putin que acabou tendo reflexo sobre o processo de internacionalização das empresas foi o de recrudescimento do envolvimento estatal no setor energético do país. Além da reestatização da Gazprom, da Sibneft e da Yuganskneftgas – esta, expropriada do oligarca Mikhail Khodorkovsky, no decorrer de sua condenação por fraude e evasão fiscal, para o pagamento de dívidas com o fisco –,⁶⁰ o governo russo promoveu renegociações com quase todos os grandes projetos de energia controlados por estrangeiros, reduzindo seus direitos contratuais. Conforme Ehrstedt e Vahtra (2008), as multinacionais estrangeiras, que entraram no país em condições bastante favoráveis nos primeiros anos após o colapso da URSS, foram induzidas – mediante acusações de não cumprimento de leis ou contratos – a reduzir sua participação em diversos projetos importantes em favor das companhias estatais russas.

6.1 A disputa pelo gás natural

A piora no tratamento dispensado aos investidores estrangeiros pelo governo russo vem dando margem à adoção de medidas recíprocas nos países nos quais as empresas russas possuem intenção de investir.

Conforme a Economist Intelligence Unit (2007), em 2006 ocorreram 13 tentativas fracassadas de compras de ativos por parte de empresas russas no exterior, em um montante superior a US\$ 50 bilhões. Três delas envolviam a Lukoil e outras cinco, a Gazprom. Uma das empresas alvejadas pela Gazprom

60. A Yuganskneftgas tornou-se subsidiária da estatal Rosneft. Já a Sibneft, antes pertencente aos oligarcas Roman Abramovich e Boris Berezovsky, foi comprada pela Gazprom por US\$ 13,2 bilhões, tornando-se sua subsidiária Gazprom Neft. Para mais detalhes sobre o caso Khodorkovsky, ver Goldman (2004), Sakwa (2009) e Schutte (2010).

era a Centrica, maior distribuidora de gás natural do Reino Unido. Quando se soube das intenções da empresa russa, o governo britânico demonstrou descontentamento e tomou medidas para dificultar a aquisição, chegando, inclusive, a considerar emendar a lei nacional sobre fusões e aquisições para bloquear a efetivação do negócio (DELOITTE, 2008). No ano seguinte, o governo britânico voltou a frustrar os planos da Gazprom, negando-lhe a permissão para a construção de um depósito de gás subterrâneo (EHRSTEDT; VAHTRA, 2008). A situação é ainda mais complicada em certos países que fazem parte da antiga área de influência soviética, que temem que a Rússia use suas empresas de energia como veículo de sua política externa, visando mantê-los em sua esfera de influência (DELOITTE, 2008). Recentemente, a Lukoil demonstrou interesse na aquisição de duas refinarias da polonesa PKN Orlen, localizadas na República Tcheca e na Lituânia. Conforme analistas de mercado, a compra fazia sentido do ponto de vista econômico (RUSSIAN..., 2009), mas o governo polonês enxergou “a mão grande do Kremlin’ por trás do negócio” (PANIBRATOV; KALOTAY, 2009, p. 4) e buscou maneiras de inviabilizá-lo. Segundo o vice-presidente da Lukoil, Leonid Fedun, o antagonismo político em relação à Rússia é tão forte em alguns países da Europa Oriental que inviabilizam qualquer tentativa de investimento (RUSSIAN..., 2009).⁶¹ E a vulnerabilidade da Europa na questão energética só tende a ampliar os conflitos, como aquele envolvendo a Rússia e a Ucrânia, cujo ponto crítico ocorreu em janeiro de 2009, quando, em pleno inverno, diversos outros países foram afetados por reduções repentinas no fornecimento de gás pela Gazprom.⁶²

A União Europeia possui uma grande dependência em relação ao gás natural importado da Rússia e esta só tem aumentado nos últimos anos à medida que a produção da região declina. Entre 2002 e 2008, a queda foi superior a 16% no conjunto de países que atualmente integram o bloco. Conforme BP (2009), cerca de 58% do gás importado de países não pertencentes ao bloco provêm da Rússia.⁶³ Alguns países são completamente dependentes das importações da Rússia, como a Bulgária, a Finlândia, a Eslováquia e a Lituânia. Outros, ainda que não apresentem tamanha dependência, têm visto esta aumentar nos últimos anos. A Alemanha, por exemplo, que em 2002 importou 38% de suas necessidades da Rússia, viu essa parcela subir para 49% em 2008 (BP, 2003, 2009).

61. Conforme Liuhto e Vahtra (2007), esse antagonismo tem levado as empresas russas a adotarem estratégias de investimento bastante questionáveis, como usar esquemas *offshore* para encobrir a origem de seus reais proprietários.

62. Embora já existissem desentendimentos anteriores entre a Rússia e a Ucrânia em relação a diversos pontos do contrato de fornecimento de gás e de uso dos gasodutos, as causas imediatas da crise foram a dívida de mais de US\$ 2 bilhões acumulada pela Ucrânia, da qual se exigia o imediato pagamento, e a não aceitação, pela Ucrânia, dos reajustes de preços impostos pela Gazprom, que tem adotado uma política de alinhamento progressivo dos preços cobrados dos países de passagem dos gasodutos aos preços praticados no mercado internacional.

63. Outros 35% são provenientes da Noruega.

TABELA 14

Grau de dependência da União Europeia em relação ao gás natural proveniente da Rússia – países selecionados, 2008

(Em % do consumo interno representado pelas importações da Rússia)

País	Grau de dependência
Bulgária	100
Eslováquia	100
Finlândia	100
Lituânia	100
República Tcheca	85
Hungria	82
Grécia	74
Áustria	68
Polônia	58
Alemanha	49
Itália	35
Romênia	27
França	22
Holanda	12

Fonte: BP (2009).
Elaboração do autor.

Essa dependência, na realidade, ocorre nos dois sentidos. Como todos os grandes gasodutos que partem da Rússia estão voltados para a Europa, a Gazprom possui poucas alternativas que não seja exportar para lá, uma vez que a empresa ainda não possui plantas de liquefação de gás em larga escala.

Porém, essa situação pode vir a se alterar nos próximos anos, o que tem gerado apreensão nos países mais dependentes, uma vez que o poder de barganha da Gazprom em relação a seus clientes europeus, assim como sobre os países de trânsito, tende a aumentar. Uma das razões para acreditar nisso é a compra, pela empresa russa, do controle do projeto Sakhalin 2. Antes sob o comando da Shell, o projeto prevê a exportação em larga escala de gás sob a forma liquefeita, o que permitirá à Gazprom diversificar seus mercados além da Europa.⁶⁴ Outra ameaça ao abastecimento europeu decorre da assinatura de um acordo preliminar entre a Gazprom e a estatal chinesa China National Petroleum Corporation (CNPC), pelo qual a primeira se compromete a vender 70 bilhões de metros cúbicos (m³) de gás por ano, o que poderá fazer da China a principal compradora de gás da Rús-

64. A planta entrou em operação em fevereiro de 2009. Em março desse ano, partiu o primeiro navio lotado de gás liquefeito proveniente do campo de Sakhalin com destino ao Japão, evento que marcou a entrada da Gazprom nos mercados de gás asiáticos (SCHUTTE, 2010).

sia, maior do que a Alemanha (36,2 bilhões de m³) e a Itália (24,5 bilhões de m³) juntas. O fornecimento, que exigirá a construção de um gasoduto passando pela Sibéria, está previsto para começar em 2014 ou 2015 (CHINA..., 2009).

Preocupada com sua elevada vulnerabilidade, a União Europeia vem tomando medidas, tanto no campo legal como no empresarial, para reduzir o poder da empresa russa. Em seu Terceiro Pacote de Liberalização dos Mercados de Energia (lançado em 2007, mas ainda em discussão entre os países-membros) – que, entre outras coisas, proíbe que uma mesma empresa atue nos segmentos de produção, transporte e distribuição de um mercado de energia – existe uma *cláusula Gazprom*, nome pelo qual ficou conhecida na imprensa a cláusula que impede que empresas de países não pertencentes à União Europeia controlem redes de transporte de energia (inclusive estocagem) no bloco, a menos que haja um acordo quanto a isso entre o governo daquele país e a União Europeia. Se levada adiante, essa medida surtirá um forte impacto sobre os planos de expansão da Gazprom, que não terá mais como negociar com cada país individualmente a compra de participação em gasodutos ou estações de armazenamento, forçando-a, inclusive, a se desfazer de ativos já adquiridos na região. Como esperado, o governo russo manifestou sua insatisfação com as propostas e indicou que a politização das questões relacionadas ao investimento seria recíproca, com o acesso aos setores estratégicos de seu país sendo reduzido aos estrangeiros (THE GAZPROM, 2007). A concretização dessa ameaça foi a aprovação, em 2008, da Lei sobre Investimentos Estrangeiros em Setores Estratégicos, que restringe a participação estrangeira nestes setores. Outra medida ainda em discussão no Parlamento russo, a nova Lei do Subsolo, poderá aprofundar a discórdia, uma vez que impõe restrições ao capital estrangeiro na exploração das reservas minerais do país (LIUHTO, 2008).

A outra vertente na qual a União Europeia aposta suas fichas para diminuir sua dependência em relação à Gazprom é a construção de novos gasodutos, que permitam diversificar geograficamente as fontes de fornecimento do produto. A maior esperança nesse sentido é o gasoduto Nabucco que, a um custo de construção estimado em US\$ 11,4 bilhões (IS THE..., 2010), deverá levar à Europa o gás extraído no Azerbaijão, no Turcomenistão, no Casaquistão, no Irã, no Egito e na Rússia.⁶⁵ Sua concretização, contudo, ainda é incerta, uma vez que enfrenta a concorrência de um dos dois novos gasodutos planejados pela Rússia para levar seu gás diretamente à Europa – evitando, assim, o trânsito por países como a Polônia e a Ucrânia, com os quais o Kremlin vem tendo atritos seguidamente.

65. Embora a diminuição da dependência europeia em relação ao gás russo seja a principal motivação por trás da construção do Nabucco, a capacidade de fornecimento dos demais países é insuficiente para viabilizar economicamente o gasoduto, de tal forma que é provável que uma parte do gás que vier a ser transportado seja proveniente da Rússia.

Atualmente, o fornecimento de gás pela Gazprom é feito por uma extensa rede de gasodutos, que atravessam países da área de influência da antiga URSS, até desembocar na Europa Ocidental. Por conta dessa dependência em relação aos países de passagem, a Gazprom pratica uma política de discriminação de preços, vendendo a esses países por preços inferiores aos cobrados dos países da Europa Ocidental. Para afastar essa restrição e, assim, maximizar suas receitas, vendendo o gás a quem se dispuser a pagar mais, a empresa planeja a construção de dois grandes gasodutos. O primeiro deles, com maior chance de ser efetivamente construído, é o Nord Stream, que deverá levar o gás da Rússia diretamente à Alemanha, passando por dentro do mar Báltico. O custo estimado da porção *offshore* do gasoduto está em torno de US\$ 12 bilhões (COMMODITY ON LINE, 2010) e deverá ser partilhado entre os sócios do projeto – além da Gazprom (com 51% do capital), as alemãs E.ON Ruhrgas e BASF-Wintershall (com 20% cada) e a holandesa Gasunie (com 9%).⁶⁶ O outro gasoduto é o South Stream, que deverá levar o gás russo à Bulgária – e daí à Europa Ocidental – passando por dentro do mar Negro. Além do custo muito alto – as estimativas apontam para algo entre US\$ 25,6 bilhões e US\$ 32,4 bilhões (BUSH, 2009) – o projeto South Stream tem maior probabilidade de ser abortado por conta da concorrência com o gasoduto Nabucco, que apresenta custos muito inferiores por não prever a passagem pelo mar.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na introdução deste trabalho, indagou-se porque a Rússia parece não se conformar à hipótese da trajetória do desenvolvimento do investimento, uma vez que seus expressivos investimentos no exterior são quase equivalentes aos investimentos recebidos, o que implica que o país encontra-se próximo de tornar-se um investidor externo líquido.

A trajetória peculiar da Rússia, que durante décadas foi uma economia planificada – e pouco aberta ao exterior – e que, nos primeiros anos após o retorno à economia de mercado, passou por uma forte contração no PIB obviamente traz complicadores para a aplicabilidade da teoria. O fato de a Rússia ter um PIB *per capita* significativamente inferior ao do mundo desenvolvido não significa que o país possa ser equiparado aos países em desenvolvimento. A indústria de base, por exemplo, foi erguida na Rússia na primeira metade do século XX, época em que outros BRIC ainda engatinhavam em seus processos de industrialização. As condições iniciais da Rússia em 1991 (ano em que a URSS deixou de existir) permitem crer que, a despeito do problema amplamente discutido a respeito dos baixos estímulos à introdução de inovações existente no sistema socialista, suas empresas já estavam, naquele momento, muito mais preparadas para a

66. Disponível em: <www.gazprom.com>. Acessado em: 21 jan. 2010.

expansão no exterior do que as firmas chinesas ou indianas. Elas possuíam uma base tecnológica muito mais avançada e uma capacidade organizacional muito superior, adquirida em décadas nas quais os conglomerados industriais soviéticos se espalhavam por um vasto território, marcado por contrastes étnicos e culturais. Portanto, é possível que não haja realmente uma contradição em relação à teoria, dada a não linearidade do desenvolvimento da Rússia. Mas, o que levou, então, as empresas russas a se internacionalizar? O Estado teve alguma participação nesse movimento?

Em um primeiro momento, os fatores de repulsão parecem ter sido os mais relevantes. O fenômeno do *asset stripping* – desencadeado ainda durante a Perestroika, mas aprofundado no governo Yeltsin – esteve na origem das primeiras levas de IDE, na medida em que foi a forma encontrada por quem detinha o comando sobre os ativos de escapar ao controle das autoridades russas, visando ampliar seus direitos de propriedade, usurpar acionistas minoritários ou simplesmente evadir impostos. Porém, à medida que a incerteza política e a instabilidade macroeconômica diminuía, os fatores de atração – dos países receptores do IDE – ficaram preponderantes. Em suma, a Rússia ficara pequena demais para suas maiores empresas e as oportunidades de investimento em âmbito doméstico começaram a escassear. Aquisições no exterior apresentaram-se, então, como o meio lógico de ampliar o acesso a fontes de matérias-primas, expandir a capacidade e conquistar novos consumidores. Fatores geopolíticos podem ter exercido certa influência sobre as decisões de investimento das empresas russas, particularmente das estatais de energia. Porém, a maior parte das inversões por elas realizadas seria facilmente justificável sob o ponto de vista estritamente econômico.

Até o momento, a expansão das firmas russas se deu sem o amparo de políticas públicas específicas de incentivo à internacionalização. Todavia, a julgar pelas manifestações públicas do presidente Dmitry Medvedev, essa situação pode vir a mudar. Corroborar essa avaliação o crescente antagonismo a investimentos russos que tem havido em grande parte da Europa. Sentindo-se discriminados, os empresários russos têm aumentado a pressão para mais envolvimento do Kremlin nas questões relativas ao IDE, o que pode ensejar a adoção de políticas mais específicas de apoio à internacionalização.

Contudo, o ímpeto expansionista das empresas russas dependerá da recuperação de suas finanças, bastante fragilizadas pelo elevado endividamento em moeda estrangeira assumido em anos recentes, quando foram empreendidos grandes investimentos em âmbito doméstico e no exterior. A crise financeira internacional representou um momento crítico para algumas delas, que tiveram que recorrer ao Kremlin para o refinanciamento de parte de suas dívidas,⁶⁷ dado o risco iminente de terem alguns de seus ativos mais valiosos – concedidos como garantia pelos empréstimos – tomados pelos credores.

67. Por meio do banco estatal Vnesheconombank, o governo russo socorreu a RusAl e a Evraz, com empréstimos de US\$ 4,5 bilhões e US\$ 1,8 bilhão, respectivamente (HUMBER; CLARK, 2008).

A Rússia foi um dos países mais atingidos pela crise financeira internacional, com o PIB apresentando contração de 7,9% em 2009. A economia do país, muito dependente da exportação de *commodities*, foi duramente afetada pela queda em suas cotações e, também, nas quantidades vendidas. No primeiro semestre de 2009, em relação a igual período do ano anterior, a produção de gás caiu cerca de 20% e a de aço, mais de 30% (VAHTRA, 2009). Durante os meses mais agudos da crise, ocorreu uma fuga do rublo, o que fez o BCR queimar mais de US\$ 200 bilhões para tentar conter sua desvalorização. Com o arrefecimento da crise, a partir do segundo trimestre de 2009, a pressão sobre o câmbio diminuiu e o país voltou a acumular reservas. Para 2010, o FMI projeta um crescimento de 3,6% no PIB russo, impulsionado pela recuperação na demanda mundial por *commodities*.⁶⁸

A queda nas cotações das *commodities* obviamente afetou a lucratividade das ETN russas. Gazprom e Lukoil viram seus lucros líquidos cair 50% e 56%, respectivamente, no primeiro semestre de 2009, frente aos do mesmo período do ano anterior. Porém, a mais afetada foi, sem dúvida, a RusAl, que registrou o gigantesco prejuízo de US\$ 5,9 bilhões em 2008. Com isso, a situação financeira da empresa se deteriorou bastante. Sua dívida chegou a US\$ 17 bilhões, dos quais US\$ 4,5 bilhões de curto prazo (HU; HUMBER, 2010). A piora em sua condição de liquidez foi o principal motivo que levou a RusAl a lançar ações na Bolsa de Hong Kong em janeiro de 2010 – em troca de uma participação de 10,6% em seu capital, a empresa captou US\$ 2,24 bilhões (RUSAL..., 2010).

REFERÊNCIAS

ABALKIN, A.; WHALLEY, J. (Ed.). The problem of capital flight from Russia. **The world economy**, v. 22, n. 3, p. 421-444, 1999.

ACIOLY, L.; ALVES, M.; LEÃO, R. **A internacionalização das empresas chinesas**. Brasília: Ipea, 2009 (Nota Técnica).

ALVES, A. O sistema bancário da Rússia entre duas crises. *In*: _____. (Ed.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.

APPEL, H. Voucher privatisation in Russia: structural consequences and mass response in the second period of reform. **Europe-Asia studies**, v. 49, n. 8, p. 1433-1449, 1997.

68. Conforme o *World Economic Outlook update*, divulgado em janeiro de 2010.

ARAKELYAN, V. **Privatization as a means to property redistribution in Republic of Armenia and in the Russian Federation**. 2005. Thesis (PhD) – University of Tampere, Finland, 2005.

ASLUND, A. **Comparative oligarchy**: Russia, Ukraine and the United States. Warsaw: Center for Social and Economic Research, 2005 (CASE Network Studies and Analyses, n. 296).

———. **Russia's capitalist revolution**: why market reform succeeded and democracy failed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007.

AYKUT, D.; RATHA, D. South-south FDI flows: how big are they? **Transnational corporations**, v. 13, n. 1, p. 149-176, 2004.

BANCO MUNDIAL. Russian privatization revisited: a debate between Goldman and Aslund. **Transition**: the newsletter about reforming economies, v. 14-15, n. 10-1, p. 23-36, 2003-2004.

BARATTI, G.; WALTERS, G. Spain won't allow Repsol to fall into foreign hands. **Bloomberg**, 26 Nov. 2008. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=azySXmrqva78>>.

BLACK, B.; KRAAKMAN, R.; TARASSOVA, A. Russian privatization and corporate governance: what went wrong? **Stanford law review**, v. 52, p. 1731-1808, 2000.

BLANCHARD, O.; KREMER, M. Disorganization. **The quarterly journal of economics**, v. 112, n. 4, p. 1091-1126, 1997.

BONNELL, V. Winners and losers in Russia's transition. *In*: ———. (Ed.). **Identities in transition**: Russia and Eastern Europe after communism. Berkeley: IAS Press, 1996.

BOSTON CONSULTING GROUP (BCG). **The 2008 BCG 100 new global challengers**: how top companies from rapidly developing economies are changing the world. Boston: BCG, 2007.

———. **The 2009 BCG 100 new global challengers**: how companies from rapidly developing economies are contending for global leadership. Boston: BCG, 2009.

BOYCKO, M.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. Voucher privatization. **Journal of financial economics**, v. 35, n. 2, p. 249-266, 1994.

BREMMER, I.; CHARAP, S. The Siloviki in Putin's Russia: who they are and what they want. **The Washington quarterly**, v. 30, n. 1, p. 83-92, 2006-2007.

BRITISH PETROLEUM (BP). **BP statistical review of world energy**. London: BP, 2003.

———. **BP statistical review of world energy**. London: BP, 2009.

BRYANSKI, G.; VOROBYOVA, T. Russia PM seeks investment, pledges no capital control. **Reuters**, 18 set. 2009.

BUSH, J. Russia's South Stream project gets boost. **Spiegel online**, 19 May, 2009. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,625697,00.html>>.

CHINA e Rússia selam acordo de gás. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 14 out. 2009.

CLARKE, S. Privatisation and the development of capitalism in Russia. **New left review**, n. 196, p. 3-27, 1992.

CLARKE, S.; KABALINA, V. Privatisation and the struggle for control of the enterprise in Russia. In: LANE, D. (Ed.). **Russia in transition**. London: Longman, 1995.

COMMODITY ON LINE. **Gazprom to start Nord Stream project in april**, 2010. Disponível em: <<http://www.commodityonline.com/news/Gazprom-to-start-Nord-Stream-project-in-April-24814-3-1.html>>.

COOPER, W.; HARDT, J. **Russian capital flight, economic reforms, and U.S. interests**: an analysis. Washington: Congressional Research Service, 2000.

COPY China Says Medvedev. **Financial Times**, London, 1 Fev. 2008.

DELOITTE. **Russian multinationals**: new players in the global economy. Moscow, 2008.

DEUTSCHE BANK. **Russia's outward investment**. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2008.

DUNNING, J.; NARULA, R. The investment development path revisited: some emerging issues. *In: ———. (Ed.). **Foreign direct investment and governments: catalysts for economic restructuring.** London: Routledge, 1996.*

DUNNING, J. Explaining the international direct investment position of countries: towards a dynamic and development approach. **Weltwirtschaftliches archiv**, v. 117, n. 1, p. 30-64, 1981.

———. The eclectic (OLI) paradigm of international production: past, present and future. **International journal of the economics of business**, v. 8, n. 2, p. 173-190, 2001.

———. Determinants of foreign direct investment: globalization-induced changes and the role of policies. *In: TUNGODDEN, B.; STERN, N.; KOLSTAD, I. (Ed.). **Toward pro-poor policies: aid, institutions and globalization.** Washington, DC: World Bank, 2004. 5th annual World Bank conference on development economics – Europe.*

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU). **The russians are coming: understanding emerging multinationals.** London: EIU, 2006.

———. **Corporate transformation in Russia's emerging multinationals.** London: EIU, 2007.

EHRSTEDT, S.; VAHTRA, P. **Russian energy investments in Europe.** Turku, Finland: Pan-European Institute, 2008 (Electronic publications of Pan-European Institute, n. 4/2008).

FILIPPOV, S. **Russia's emerging multinationals: trends and issues.** Maastricht: UNU-MERIT, 2009 (Working Paper, n. 2009-021).

FORTESCUE, S. The russian oligarchs and the economic crisis. **Russian analytical digest**, n. 63, 2009.

GILL, G. **Bourgeoisie, state, and democracy: Russia, Britain, France, Germany, and the USA.** New York: Oxford University Press, 2008.

GLINKINA, S. **Distributional impact of privatization in Russia.** Washington, DC, 2003. Paper presented at the Distributional Impact of Privatization Conference.

GOLDMAN, M. The russian oligarchs: not your typical robber barons. *In*: BAER, W.; LOVE, J. (Ed.). **Liberalization and its consequences: a comparative perspective on Latin America and Eastern Europe**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

———. Putin and the oligarchs. **Foreign affairs**, v. 83, n. 6, p. 33-44, 2004.

———. **Petrostate: Putin, power, and the new Russia**. New York: Oxford University Press, 2008.

GRIGORYEV, L.; KOSAREV, A. Capital flight: scale and nature. *In*: CONFERENCE “INVESTMENT CLIMATE AND RUSSIA’S ECONOMIC STRATEGY”, 2000, Moscow.

GURIEV, S.; RACHINSKY, A. The role of oligarchs in russian capitalism. **Journal of economic perspectives**, v. 19, n. 1, p. 131-150, 2005.

HARE, P.; MURAVYEV, A. Privatization in Russia. *In*: PARKER, D.; SAAL, D. (Ed.). **International handbook on privatization**. Cheltenham, UK: Edgard Elgar, 2003.

HEINRICH, A. Gazprom’s expansion strategy in Europe and the liberalization of EU energy markets. **Russian analytical digest**, n. 34, 2008.

HOLMSTROM, N.; SMITH, R. The necessity of gangster capitalism: primitive accumulation in Russia and China. **Monthly review**, v. 51, n. 9, 2000.

HU, B.; HUMBER, Y. RusAl said to price Hong Kong IPO at HK\$10.80 apiece. **Businessweek**, 2010. Disponível em: <<http://www.businessweek.com/news/2010-01-22/rusal-said-to-raise-2-2-billion-in-hong-kong-ipo-update2-.html>>.

HUMBER, Y.; CLARK, T. Oligarchs seek \$78 billion as credit woes help Putin. **Bloomberg**, 22 Dec. 2008. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=avGyVvJh9b3w&refer=home>>.

ILLARIONOV, A. The Siloviki in charge. **Journal of democracy**, v. 20, n. 2, p. 69-72, 2009.

IPEA. **Inserção internacional brasileira**. Brasília, 2010.

IS THE Nabucco pipeline worth the cost? **The Journal of Turkish Weekly**, Ankara, 12 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.turkishweekly.net/news/95555/is-the-nabucco-pipeline-worth-the-cost.html>>.

KALOTAY, K.; HUNYA, G. Privatization and FDI in Central and Eastern Europe. **Transnational corporations**, v. 9, n. 1, p. 39-66, 2000.

KALOTAY, K.; SULSTAROVA, A. **Modelling Russian outward FDI**. *In*: CONFERENCE “EMERGING MULTINATIONALS: OUTWARD FOREIGN INVESTMENT FROM EMERGING AND DEVELOPING ECONOMIES”, 2008, Copenhagen.

KALOTAY, K. Outward foreign direct investment and governments in Central and Eastern Europe: the cases of the Russian Federation, Hungary and Slovenia. **Journal of world investment**, v. 3, n. 2, p. 267-287, 2002.

———. The rise of Russian transnational corporations. **The Geneva post quarterly**, v. 2, n. 1, p. 55-85, 2007.

———. How to explain the foreign expansion of Russian firms. **Journal of financial transformation**, v. 24, p. 53-61, 2008.

KRAMER, M. **Capital flight and russian economic reform**. Cambridge: Harvard University/PONARS, 2000 (PONARS policy memo 128).

KRYSHTANOVSKAYA, O.; WHITE, S. From soviet Nomenklatura to russian élite. **Europe-Asia studies**, v. 48, n. 5, p. 711-733, 1996.

KUZNETSOV, A. Russian companies expand foreign investments. **Russian analytical digest**, n. 34, 2008.

———. **Industrial and geographical diversification of Russian foreign direct investments**. Turku, Finland: Pan-European Institute, 2010. (Electronic publications of Pan-European Institute 7/2010).

LIUHTO, K. **Genesis of economic nationalism in Russia**. Turku, Finland: Pan-European Institute, 2008. (Electronic publications of Pan-European Institute 3/2008).

LIUHTO, K.; VAHTRA, P. Foreign operations of Russia's largest industrial corporations: building a typology. **Transnational corporations**, v. 16, n. 1, p. 117-144, 2007.

LOUNGANI, P.; MAURO, P. Capital flight from Russia. **The world economy**, v. 24, n. 5, p. 689-706, 2001.

MAU, V. **Russian economic reforms as perceived by western critics**. Helsinki: BOFIT, 1999. (BOFIT Online, n. 12).

MCCLINTICK, D. How Harvard lost Russia. **Institutional Investor**, jan. 2006.

MEDEIROS, C. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. *In*: FIORI, J.; SERRANO, F.; MEDEIROS, C. **O mito do colapso do poder americano**. São Paulo: Record, 2008.

MINISTRY OF ECONOMIC DEVELOPMENT AND TRADE OF THE RUSSIAN FEDERATION; ERNST & YOUNG. **Investing in Russia: the right way**. Moscow, 2007.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **China statistical yearbook 2008**. China: Statistics Press, 2008.

O'NEILL, J. **Building better global economic BRICs**. London: Goldman Sachs, 2001 (Goldman Sachs Global Economics Paper, n. 66).

PANIBRATOV, A.; KALOTAY, K. **Russian outward FDI and its policy context**, 2009. Mimeografado.

PELTO, E.; VAHTRA, P.; LIUHTO, K. **Cyp-rus investment flows to Central and Eastern Europe: Russia's direct and indirect investment via Cyprus to CEE**. Turku, Finland: Pan-European Institute, 2003. (Electronic publications of Pan-European Institute 2/2003).

POMERANZ, L. Rússia: a estratégia recente de desenvolvimento econômico-social. *In*: CARDOSO JR., J.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. (Org.). **Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**. Brasília: Ipea, 2009.

PRICE WATERHOUSE COOPERS. **The opacity index: a project of the Price Waterhouse Coopers endowment for the study of transparency and sustainability**, 2001.

RADYGIN, A. **Privatization in the Russian Federation**. Warsaw: Case, 1996.

———. Privatization, ownership redistribution, and formation of the institutional basis for economic reforms. *In*: GAIDAR, Y. (Ed.). **The economics of russian transition**. Cambridge: MIT, 2003.

RUSAL raises \$ 2.24 billion in Hong Kong IPO. **Bloomberg**, 25 Jan. 2010. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aTDzfUyvQmco>>.

RUSSIAN investors face 'political' antagonism. **Financial Times**, London, 9 Apr. 2009.

RUTLAND, P. Privatisation in Russia: one step forward: two steps back? **Europe-Asia studies**, v. 46, n. 7, p. 1109-1131, 1994.

———. Business and civil society in Russia. *In*: EVANS, A.; HENRY, L.; SUNDSTROM, L. (Ed.). **Russian civil society: a critical assessment**. New York: M. E. Sharpe, 2006.

SAKWA, R. **The quality of freedom: Khodorkovsky, Putin, and the Yukos affair**. New York: Oxford University Press, 2009.

SAMB, S. Guinea court reclaims Friguia from RusAl. **Reuters**, 10 Sept. 2009. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/idUSLA31813720090910>>.

SATTER, D. The rise of the russian criminal State. **Prism**, v. 4, n. 17, 1998.

SAUVANT, K. New sources of FDI: the BRICs. **Journal of world investment & trade**, v. 6, n. 5, p. 639-709, 2005.

SCHUTTE, G. **Economia política de petróleo e gás: a experiência russa**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1474).

SHELLEY, L. **International dimensions of corruption: the russian case**, 2003.

SHLEIFER, A.; TREISMAN, D. **A normal country**. Cambridge: NBER, 2003 (Working Paper, n. 10057).

SOKOLOV, S. Sovetskiy kapital za rubezhom. **Ekonomika i zhizn**, n. 14, p. 1-15, 1991.

SKOLKOVO; Columbia Program on International Investment (CPII). **Russian multinationals bullish on foreign markets**. Moskow, New York, 2007.

———. **Emerging russian multinationals: achievements and challenges**. Moskow, 2008.

STIGLITZ, J. **Whither reform?** Ten years of the transition. Washington, DC: World Bank, April, 28-3, 1999. Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics.

———. **Globalization and its discontents.** New York: W. W. Norton, 2002.

STRATFOR. **The financial crisis in Russia.** Austin, 2008.

———. **The rise and fall of the russian oligarchs.** Austin, 2009.

THE GAZPROM clause. **The Wall Street Journal**, 2007. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB119032938090934486.html>>.

TREISMAN, D. **“Loans for shares” revisited.** Cambridge: NBER, 2010 (NBER working paper series, n. 15819).

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Case study on outward foreign direct investment by Russian enterprises.** Geneva: United Nations, 2005.

———. **World investment report 2006:** FDI from development and transition economies, implications for development. New York; Geneva: United Nations, 2006.

———. **World investment report 2007:** transnational corporations, extractive industries and development. New York and Geneva: United Nations, 2007.

———. **World investment report 2009:** transnational corporations, agricultural production and development. New York and Geneva: United Nations, 2009.

VAHTRA, P. **Expansion or exodus?** The new leaders among the russian TNCs. Turku, Finland: Pan-European Institute, 2007. Electronic publications of Pan-European Institute 13/2007.

———. **Expansion or exodus?** Russian TNCs amidst the global economic crisis. Turku, Finland: Pan-European Institute, 2009. Electronic publications of Pan-European Institute 20/2009.

WHITTEN, D. Russian robber barons: Moscow business, american style. **European journal of law and economics**, n. 13, p. 193-201, 2002.

YAKOVLEV, E.; ZHURAVSKAYA, E. State capture: from Yeltsin to Putin. *In*: KORNAI, J.; MATYAS, L.; ROLAND, G. (Ed.). **Corruption, development and institutional design**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

YASMANN, V. Russia: Siloviki take the reins in post-oligarchy era. **Radio Free Europe**, 17 set. 2007. Disponível em: <<http://www.rferl.org/content/article/1078686.html>>.

YAVLINSKY, G. Russia's phony capitalism. **Foreign affairs**, v. 77, n. 3, p. 67-79, 1998.

ANEXOS

ANEXO A

PROBLEMAS COM AS ESTATÍSTICAS DE INVESTIMENTO DIRETO DA RÚSSIA

Nos anos que se seguiram ao fim da URSS, ocorreu uma grande fuga de capitais⁶⁹ na Rússia, só amenizada nos primeiros anos da década de 2000. Índícios muito fortes a esse respeito são apresentados pela conta *Erros e Omissões* do balanço de pagamentos (BP): enquanto na maioria dos países ela costuma ser aleatória, alterando saldos positivos e negativos ao longo dos anos, na Rússia do fim dos anos 1990 ela era persistentemente negativa (GRIGORYEV; KOSAREV, 2000). Para piorar, Kalotay (2002) ressalta que o episódio russo não foi uma fuga de capitais *clássica*, no sentido de que não se restringiu à conta *Erros e Omissões* do BP e, por isso, uma parte dos fluxos pode ter ficado sem qualquer registro.

Isso obviamente traz problemas para a avaliação da internacionalização das empresas russas, pois a maior parte dos recursos egressos pertencia a elas, contrariamente ao que costuma acontecer em episódios de fuga de capitais, em que as pessoas físicas tendem a ser preponderantes.⁷⁰ É provável, portanto, que uma parcela substancial dos ativos externos adquiridos por empresas russas no período não tenha sido registrada como IDE. Além das possibilidades já elencadas – saída pela conta de *Erros e Omissões* ou, então, sem registro algum –, é possível que parte dos fluxos tenha sido registrada em outras rubricas do BP, como investimento em carteira, financiamento comercial ou serviço de dívida (KALOTAY, 2002).

Um dos principais destinos dos capitais egressos de forma ilegal da Rússia nos anos 1990 foi Chipre. Na época, este cobrava baixos impostos sobre a renda e era um dos poucos países com os quais a Rússia possuía acordo para evitar a bitributação. O país também tinha acordos análogos com quase todos os países ex-comunistas do Leste Europeu. Por conta disso, acabou tornando-se o local ideal para as operações *offshore* das empresas russas. Conforme Pelto, Vahtra e Liuhto (2003), existiam 14 mil empresas *offshore* ativas em Chipre em 2003, das quais 30% eram de capital russo, grande parte delas sem presença física no

69. O termo *fuga de capital* normalmente está associado ao envio de capital de forma ilegal para o exterior, no sentido da violação de alguma norma no país de origem, como leis cambiais, tributárias, entre outras. Portanto, é possível que os recursos sejam oriundos de atividades legais, vindo a cometer irregularidade apenas quando da sua remessa ao exterior. Conforme Kalotay (2002), essa era a regra na Rússia: os recursos advinham de atividades legais, mas eram remetidos de forma ilegal ao exterior devido ao ambiente de negócios ruim, ao receio de expropriação do patrimônio acumulado nos processos de privatização e aos controles de capital existentes. Grigoryev e Kosarev (2000) acrescentam que uma parte dos capitais fugidios foi empregada em atividades *legítimas*, como a criação de subsidiárias para facilitar o comércio exterior e a constituição de fundos para servir de garantia a empréstimos tomados por empresas russas no exterior.

70. A subnotificação do investimento direto no exterior é bastante comum nos países em desenvolvimento, uma vez que as firmas buscam contornar os controles de capitais e cambiais, além da bitributação da renda (AYKUT; RATHA, 2003).

país. Isso acarretava outro problema para as estatísticas do período, pois grande parte do IDE registrado como proveniente de Chipre era, na verdade, realizado por empresas controladas por residentes na Rússia. Além do fenômeno do *round tripping* – que consistia na saída, muitas vezes de forma ilegal, de capitais da Rússia com destino a Chipre e seu posterior retorno à Rússia, sob a forma de IDE cipriota, para aproveitar o tratamento diferenciado concedido aos investidores estrangeiros –, é provável que grande parte dos investimentos cipriotas nos países do Leste Europeu sejam na realidade russos. Índícios disso era a elevada participação de Chipre no IDE recebido por países como Romênia e Bulgária, locais onde a Rússia, apesar de sua histórica influência, aparecia como investidor pouco significativo. Além da subestimação, nas estatísticas oficiais russas, do estoque de IDE oriundo do país, esse fenômeno também causa uma distorção na distribuição geográfica do IDE, com os ex-países comunistas, particularmente aqueles que fazem parte da CEI, apresentando uma participação bastante aquém da real.⁷¹

Nos últimos anos, porém, as estatísticas oficiais passaram a ficar mais realistas. Os aumentos, ano após ano, no estoque de IDE em valor muito superior ao do fluxo anual, indicam o esforço de registro de capitais ainda não inscritos nas estatísticas oficiais, além da melhoria dos procedimentos de valoração dos ativos existentes (EHRSTEDT; VAHTRA, 2008).

ANEXO B

PRINCIPAIS EMPRESAS TRANSNACIONAIS

A seguir, apresentam-se alguns dados gerais das principais ETN russas, assim como seus principais investimentos no exterior.

Gazprom

A Gazprom é uma empresa de números superlativos. Além de ser a maior produtora e exportadora de gás natural do mundo, é a maior empresa e a maior pagadora de impostos da Rússia. Em abril de 2006, ultrapassou a Microsoft e tornou-se a terceira maior empresa do mundo em valor de mercado, encerrando o ano avaliada em US\$ 335 bilhões. No entanto, no auge da crise financeira internacional, seu valor de mercado recuou muito, atingindo US\$ 91,5 bilhões, o que a fez cair para a 36ª colocação no *ranking* das 500 maiores empresas do mundo elaborado pelo *Financial Times*.

71. Com o ingresso de Chipre na União Europeia, em 2004, diminuíram muito os incentivos para o estabelecimento de operações *offshore* no país. Além da adoção de práticas de negócios mais transparentes, o país teve de elevar a alíquota mínima do imposto de renda das empresas e exigir o controle por residentes como requisito necessário para o reconhecimento de uma firma como cipriota. Segundo Pelto, Vahtra e Liuhto (2003), mais de 30% das empresas russas com operações *offshore* em Chipre abandonaram o país entre 2002 e 2003, quando essas mudanças começaram a ser implementadas.

Após ter sido parcialmente privatizada nos anos 1990, a empresa voltou ao controle do Estado em 2005, quando o governo russo pagou US\$ 7,1 bilhões para elevar sua participação de 38,4% para 50% mais uma ação (KALOTAY, 2007).

Detentora de cerca de um quarto das reservas mundiais de gás natural, a Gazprom responde por mais de 90% da produção de gás na Rússia. A participação dos mercados de exportação no faturamento da empresa é cada vez maior – entre 2004 e 2008, a parcela da produção enviada ao exterior subiu de 42% para 49% – de tal forma que a empresa já responde por dois quintos do gás natural importado pelos países da União Europeia (BP, 2009).

A Gazprom detém o monopólio da distribuição de gás na Finlândia e em diversos países da CEI e da Europa Oriental (UNCTAD, 2005). Porém, é o consumidor final da Europa Ocidental o principal alvo de sua estratégia de adentrar as etapas mais lucrativas da cadeia de valor e, com isso, atingir sua meta, publicamente declarada, de tornar-se a maior empresa de energia do mundo (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2006). Em conformidade com essa estratégia, esta tentou comprar, em anos recentes, distribuidoras de gás em vários países, como a Polônia, a França, a Bélgica e o Reino Unido, quase sempre sem sucesso.⁷² Apesar disso, a Gazprom já possui subsidiárias em praticamente todos os países para os quais exporta – são mais de 60 afiliadas distribuídas em mais de 30 países (EHRSTEDT; VAHTRA, 2008).

Tendo em vista as crescentes dificuldades impostas pelo clima e pela conformação geológica à exploração de suas reservas na Rússia, a Gazprom tem investido, também, no desenvolvimento de novas áreas de produção no exterior. Países da CEI, como o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tadjiquistão e o Uzbequistão foram os primeiros a receber investimentos. Além destes, a Gazprom adquiriu licenças de exploração na Índia, no Irã, na Líbia, na Venezuela e no Vietnã (DELOITTE, 2008).

Lukoil

Segunda maior produtora de petróleo da Rússia, atrás da estatal Rosneft, a Lukoil foi criada em 1991 e privatizada em 1994 (KALOTAY, 2007).⁷³ Atualmente, é a firma russa com maior presença no exterior, por qualquer critério que se adote – ativos, vendas ou empregados.

A Lukoil foi uma das primeiras empresas russas a buscar uma estratégia de internacionalização. Atualmente, suas subsidiárias no exterior respondem por 83% das vendas da empresa (em volume), embora a produção e o processamento sejam

72. A frustração da Gazprom na aquisição de ativos na Europa é comentada na subseção 6.1.

73. Em 2004, o governo russo vendeu à ConocoPhillips os 7,6% de ações que ainda detinha na Lukoil por cerca de US\$ 2 bilhões (LIUHTO; VAHTRA, 2007). Posteriormente, a companhia norte-americana aumentou sua participação na Lukoil para 20% (FILIPPOV, 2009).

feitos majoritariamente na Rússia – 93,6% no primeiro caso e 81% no segundo (DELOITTE, 2008). Além disso, a empresa responde por um quinto das exportações russas (diretas) de petróleo e derivados (EHRSTEDT; VAHTRA, 2008).

A Lukoil tem como meta declarada tornar-se a maior empresa de petróleo do mundo. Atualmente, encontra-se entre as 15 maiores em volume de produção, sendo a sétima maior entre as firmas privadas. Em termos de reservas comprovadas, é a segunda maior empresa privada do mundo, com cerca de 1,3% das reservas mundiais (DELOITTE, 2008). Sua estratégia de internacionalização busca expandir suas reservas de recursos e internalizar toda a cadeia de valor (LIUHTO; VAHTRA, 2007).

Em 2005, a Lukoil comprou, por US\$ 2,1 bilhões, a canadense Nelson Resources, detentora de campos de petróleo no Azerbaijão, no Cazaquistão e no Uzbequistão. Atualmente, a empresa participa em 25 projetos de exploração e produção de petróleo e gás no exterior, distribuídos por dez países: Arábia Saudita, Azerbaijão, Cazaquistão, Colômbia, Costa do Marfim, Egito, Irã, Iraque, Uzbequistão e Venezuela (DELOITTE, 2008; KALOTAY, 2007; KALOTAY; SULSTAROVA, 2008). Ainda no segmento *upstream* da cadeia, esta possui três modernas refinarias no Leste Europeu – Bulgária, Romênia e Ucrânia –, que são usadas para suprir os mercados da Europa Ocidental (KALOTAY, 2007; LIUHTO; VAHTRA, 2007), e uma na Itália, comprada da ERG por € 852 milhões em 2008 (VAHTRA, 2009).

Na área de varejo, a Lukoil está presente em 22 países (EHRSTEDT; VAHTRA, 2008). Atualmente, a empresa possui mais de 4.200 postos de abastecimento no exterior, distribuídos entre a União Europeia (2.000), os Estados Unidos (1.600) e a CEI e os Balcãs (600) (DELOITTE, 2008).

A entrada desta no mercado norte-americano se deu com a compra da Getty Petroleum Marketing, detentora de cerca de 1.300 postos de combustíveis na Costa Leste, em 2000 (DELOITTE, 2008). Quatro anos depois, foi a vez da aquisição de uma rede de 795 postos da ConocoPhillips em New Jersey e Pennsylvania, por US\$ 266 milhões (UNCTAD, 2005). Em 2005, a Lukoil adquiriu mais 376 postos da ConocoPhillips, desta vez em solo europeu (VAHTRA, 2007). No mesmo ano, foi realizada a compra da Teboil, segunda maior varejista de combustíveis da Finlândia (UNCTAD, 2005).

No fim de 2008, a Lukoil tentou comprar 29,9% do capital da Repsol YPF, o que faria da empresa russa a maior acionista individual da maior companhia de petróleo da Espanha. Uma das potenciais vendedoras das ações, a construtora espanhola Sacyr Vallehermoso, detentora de 20% do capital da Repsol YPF, estava bastante interessada no negócio, uma vez que este lhe permitiria reduzir sua enorme dívida. Contudo, a oferta, avaliada pelo mercado em cerca de US\$

6,4 bilhões (BARATTI; WALTERS, 2008), foi alvo de grande oposição por parte de políticos espanhóis de diversos partidos, inclusive do presidente Jose Luis Zapatero. Com o aprofundamento da crise financeira global, a falta de entendimento entre os possíveis vendedores sobre o preço a ser cobrado, a crescente oposição política na Espanha e a dificuldade em obter financiamento para a aquisição das ações, a Lukoil acabou desistindo da operação.

Norilsk Nickel

A Norilsk Nickel é a sexta maior mineradora do mundo em volume de produção (DELOITTE, 2008) e a terceira maior transnacional russa, pelo critério de ativos no exterior. A meta da companhia é tornar-se a maior mineradora do mundo (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2006).

Criada em 1989, ela foi privatizada em duas etapas, em 1995 e 1997 (KALOTAY, 2007), após vários anos de resultados negativos. Atualmente, a empresa ocupa posições de destaque nos mercados de vários metais estratégicos. Em 2007, a empresa produziu 46,3% do paládio, 18,8% do níquel e 12% da platina mundiais – nos dois primeiros, a empresa é líder mundial (DELOITTE, 2008). Em 2008, o níquel respondeu por 52% de suas receitas, enquanto outros 25% vieram da venda de cobre. Paládio e platina dividiram, em proporções quase iguais, o restante das receitas.⁷⁴

Devido à posse de uma excelente base de recursos naturais na Rússia, a busca por reservas em solo estrangeiro só passou a fazer parte da estratégia da empresa na década de 2000. Hoje, a empresa está presente em nove países de cinco continentes distintos.

Em 2007, a Norilsk Nickel foi responsável pelo maior investimento externo já feito por uma empresa russa, ao adquirir a canadense LionOre Mining por US\$ 5,2 bilhões. Esta aquisição permitiu o acesso a reservas de minério de ferro e diamantes na África do Sul e em Botsuana, assim como a reservas de níquel na Austrália e África do Sul.

Outras aquisições importantes foram a da Stillwater Mining, única produtora de paládio e platina dos Estados Unidos – por US\$ 275 milhões, em 2003 – e a dos ativos de níquel da norte-americana OM, em 2007, que se encontram espalhados pela Austrália e pela Finlândia.

Por conta da desvalorização de seus ativos ocorrida na esteira da crise financeira internacional, a Norilsk Nickel teve um prejuízo de US\$ 555 milhões em 2008 – contra um lucro de US\$ 5,3 bilhões um ano antes. No primeiro semestre de 2009, a empresa voltou ao azul – lucro de US\$ 439 milhões – mas suas receitas caíram mais de 50% com relação às do mesmo semestre de 2008.

74. Disponível em: <www.nornik.com>. Acesso em: 20 jan. 2010.

Severstal

A Severstal é a maior produtora de aço da Rússia e a 14^a maior do mundo – em 2008 produziu 19,2 milhões de toneladas métricas de aço bruto.⁷⁵ Criada em 1955 e privatizada por meio de *vouchers* em 1994 (KALOTAY, 2007), a Severstal é um grupo industrial verticalmente integrado, com significativa capacidade de produção em todas as etapas da cadeia produtiva do setor (KALOTAY; SULSTAROVA, 2008).

Entre as grandes metalúrgicas russas, foi a primeira a colocar entre suas prioridades o investimento no exterior (DELOITTE, 2008) e hoje possui o que Liuhto e Vahtra (2007, p. 134) consideram a mais agressiva estratégia de internacionalização de todas as empresas russas. Seu lance mais arrojado foi a tentativa de compra da Arcelor, em 2006 – sediada em Luxemburgo, a empresa, que ocupava então a segunda posição entre as maiores produtoras de aço do mundo, acabou sendo adquirida pela indiana Mittal.

A meta da Severstal é tornar-se a segunda maior produtora de aço do mundo, desafiando a liderança da Arcelor-Mittal (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2006). Para isso, tem buscado se concentrar na produção de produtos de alto valor agregado (DELOITTE, 2008), tendo como estratégia a aquisição de empresas em dificuldades financeiras em países desenvolvidos.

Suas primeiras aquisições de relevo foram a norte-americana Rouge Industries, quinta maior firma de aço do país e grande fornecedora da cadeia automobilística – por US\$ 360 milhões em 2003 (UNCTAD, 2005) – e a italiana Lucchini, por US\$ 579 milhões em 2005 (SKOLKOVO, 2007). Em 2007, buscando ampliar sua participação no mercado automobilístico, a Severstal fez um grande investimento *greenfield* nos Estados Unidos, naquela que foi considerada a fábrica mais moderna do país, a SeverCorr. Em 2008, a Severstal voltou às compras, adquirindo cinco empresas nos Estados Unidos.

Evraz

A Evraz é a 16^a maior produtora mundial de ferro e aço, e a segunda da Rússia, pouco atrás da Severstal em termos de volume produzido – 17,7 milhões de toneladas métricas de aço bruto em 2008.⁷⁶

Possuidora de grandes reservas de vanádio na Rússia, a empresa adotou um estratégia de investimento visando tornar-se líder no mercado mundial do produto. Em 2007, comprou duas empresas líderes em seus respectivos

75. Disponível em: *Steel Business Briefing* <www.steelbb.com>. Para se ter uma ideia do que representa esse volume, a Gerdau, maior empresa do ramo de capital brasileiro, produziu 19,6 milhões de toneladas métricas, ficando uma posição à frente da Severstal no *ranking* global.

76. Conforme o *Steel Business Briefing*.

mercados, Stractor (Estados Unidos) e Highveld (África do Sul), o que fez da Evraz a maior produtora de vanádio do mundo, com cerca de 30% do mercado (VAHTRA, 2007).

Suas primeiras aquisições no exterior ocorreram em 2005: a tcheca Vitkovice Steel e a italiana Palini & Bártoli. No ano seguinte, foi a vez da Oregon Still Mills, uma das mais diversificadas metalúrgicas dos Estados Unidos, detentora de significativo *market share*, por US\$ 2,3 bilhões.

Novos investimentos foram feitos nos anos seguintes dos quais os mais relevantes, foram a compra de ativos de mineração na Ucrânia (Sukhaya Balka GOK), por US\$ 2,2 bilhões, e a da produtora canadense de tubos de aço IPSCO – então controlada pela sueca SSAB – por US\$ 4 bilhões.

RusAl

A RusAl é a maior empresa da cadeia produtiva de alumínio de todo o planeta, com 12% de participação no mercado de alumínio e 13% no mercado de alumina (produto intermediário da cadeia).⁷⁷ Foi a primeira empresa privada russa a tornar-se líder em algum segmento importante do mercado global (DELOITTE, 2008).

Principal empresa controlada pela *holding* Basic Element, a RusAl é resultado da fusão, ocorrida em 2007, entre as russas RusAl e SUAL e a suíça Glencore. A fusão permitiu um maior equilíbrio vertical da produção, uma vez que às plantas de refino herdadas pela RusAl do período soviético foram adicionadas as reservas de bauxita e as fábricas de alumina da Glencore (DELOITTE, 2008).

Desde antes da fusão, o IDE da RusAl tem sido pautado pela busca do controle de fontes de matérias-primas, uma vez que a disponibilidade em âmbito doméstico é inferior à capacidade instalada de suas processadoras (UNCTAD, 2005). Não é à toa, portanto, que é a metalúrgica russa mais presente na África, com operações em Angola, Guiné, Nigéria e África do Sul (VAHTRA, 2007).

Segunda maior geradora de empregos no exterior entre as empresas russas, a RusAl possui ativos em 19 países (de 5 continentes), muitos dos quais obtidos na fusão com a Glencore – entre eles, as reservas de bauxita na Jamaica e as fábricas na Itália, na Irlanda e na Suécia (DELOITTE, 2008; KALOTAY; SULSTAROVA, 2008). Dos investimentos industriais feitos pela empresa no exterior, o mais importante foi a aquisição de 20% do capital da australiana Queensland Alumina, maior refinaria de alumina do mundo, por US\$ 460 milhões em 2005 (UNCTAD, 2005).

77. Disponível em: <www.rusal.com>. Acesso em: 20 jan. 2010.

Em setembro de 2009, uma corte da Guiné acatou um pedido do governo do país e determinou o cancelamento da privatização de uma refinaria de alumina, a Friguia, adquirida pela RusAl em 2006 (SAMB, 2009). Dada a importância do país nesse mercado – cerca de dois terços das reservas mundiais conhecidas de bauxita ficam na Guiné –, este episódio traz incertezas quanto ao futuro dos investimentos lá realizados pela RusAl.

MTS

A Mobile TeleSystems, mais conhecida pela sigla MTS, é a maior operadora de telefonia móvel da Rússia e a oitava do mundo, em número de clientes – mais de 90 milhões (SKOLKOVO, 2008). É controlada pela *holding* Sistema, que, além de outras 50 subsidiárias no ramo de telecomunicações, possui ativos nos segmentos de mídia, varejo, seguros e bancário (KALOTAY, 2008).

Possuidora de uma estratégia de expansão bastante agressiva, a MTS está presente em quase todos os países da CEI, mercados que estão entre os menos saturados e os que mais crescem no mundo (LIUHTO; VAHTRA, 2007). Em alguns países, é líder de mercado, como na Armênia, no Turcomenistão e no Uzbequistão, com *market shares* de 74%, 88% e 48%, respectivamente – na Ucrânia é a segunda maior operadora, com 36% de participação.⁷⁸ Das grandes ETN russas, é aquela considerada a mais transparente (LIUHTO; VAHTRA, 2007).

Vimpelcom

A VimpelCom é a segunda maior operadora de celulares da Rússia e demais países da CEI, com mais de 61 milhões de clientes. Controlada pelo Alfa Group, que também é dono de outra importante empresa de telecomunicações russa – a Altim – a VimpelCom foi a primeira empresa russa a ter suas ações negociadas na Bolsa de Valores de Nova Iorque.

Além de possuir fatias de mercado substanciais no Casaquistão, no Tadjiquistão e na Ucrânia, entre outros países da CEI, está expandindo sua atuação na Ásia, em países como o Vietnã e o Camboja (SKOLKOVO, 2008).

78. Disponível em: <www.mts GSM.com>. Acesso em: 20 jan. 2010.

O SISTEMA BANCÁRIO DA RÚSSIA ENTRE DUAS CRISES

André Gustavo de Miranda Pineli Alves*

1 INTRODUÇÃO

Na visão de John Maynard Keynes, a economia capitalista constitui um *sistema monetário de produção*. Sob sua ótica, a moeda não é apenas um lubrificante das engrenagens do sistema, ou seja, não constitui somente um facilitador das trocas. Nela, a moeda exerce influência fundamental sobre a dinâmica dos ciclos econômicos – em outras palavras, a moeda não é neutra em relação às variáveis da economia real, contrariamente àquilo que afirmavam os economistas neoclássicos anteriores a Keynes. O nível de atividade depende da evolução da demanda agregada, que por sua vez sofre influência do grau da preferência pela liquidez manifestada pelos agentes econômicos.¹

Do mesmo modo, sua visão sobre o papel dos bancos na economia capitalista distingue-se daquela de seus predecessores,² principalmente a partir de Keynes (1937a), quando começa a desenvolver a sua ideia de *finance* – um fundo rotativo independente de poupança prévia que os bancos colocariam à disposição dos empresários dispostos a investir. Segundo Keynes, a oferta de *finance* é a função mais importante desempenhada pelos bancos em uma economia capitalista, por tratar-se de condição necessária para a “transição de um nível de atividade mais

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. O autor agradece os apontamentos feitos por Marcos Antonio Macedo Cintra, isentando-o de qualquer erro remanescente.

1. Em sua principal obra, Keynes (1982) desenvolveu uma nova abordagem sobre os fatores determinantes da taxa de juros em uma economia monetária de produção. Em contraposição à visão – então – dominante de que a taxa de juros é a variável responsável pelo equilíbrio entre a oferta e a demanda por poupança – ou fundos emprestáveis, conforme a terminologia da época –, o autor apresentou sua teoria da preferência pela liquidez, segundo a qual a taxa de juros é o preço cobrado pelos indivíduos para abrir mão de manter sua riqueza sob a forma de moeda, e aplicá-la em ativos menos líquidos. Segundo Keynes (1937b, p. 216), por “não acreditarem em seus próprios prognósticos e convenções em relação ao futuro”, as pessoas exigiriam um prêmio para manter sua riqueza sob forma não monetária, e a taxa de juros seria justamente a medida marginal da preferência pela liquidez.

2. Para os economistas neoclássicos, os bancos desempenham basicamente o papel de intermediários entre os agentes superavitários e os deficitários. Nos modelos macroeconômicos desenvolvidos por economistas da síntese neoclássica (reinterpretação de algumas ideias de Keynes por meio do instrumental neoclássico), as variáveis poupança e investimento igualam-se contemporaneamente, inclusive quando a economia encontra-se em crescimento.

baixo para outro mais elevado” (*op. cit.*, p. 668) – ou seja, para que a capacidade de produção seja ampliada por meio do investimento.³

Na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), assim como em outras economias centralizadamente planejadas, existiam moeda, bancos e crédito. Porém, o *modus operandi* da economia era bastante distinto daquele descrito por Keynes. O sistema soviético era orientado por metas quantitativas de produção. Nesse sentido, todo o planejamento era feito com base nos fluxos reais. A moeda entrava no sistema de planejamento principalmente como denominador comum da produção, para fins de agregação.⁴ A administração monetária não possuía qualquer papel independente, sendo na realidade subordinada aos planos estipulados em termos físicos. A alocação e o controle dos recursos se davam por meio de planejamento – em diversos níveis –, transferências diretas de recursos orçamentários para as empresas estatais e procedimentos administrativos de fiscalização realizados por uma enorme gama de órgãos do Estado. O sistema de preços resultava de decisões administrativas, em vez de responder aos impulsos da oferta e da demanda.⁵ Neste sistema, a moeda, assim como os bancos, possuía características diversas daquelas de uma economia capitalista.

A URSS operava com um sistema monobancário, em que o Gosbank (Banco do Estado) exercia funções tanto de banco comercial (concessão de crédito) como de banco central (controle e fiscalização). Além das tarefas executadas diretamente, como a concessão de capital de giro para as empresas, o Gosbank operava também por meio de três subsidiárias, responsáveis, respectivamente, pela concessão de crédito de investimento às empresas, pelo comércio exterior e pela coleta da poupança da população.

Existiam dois circuitos monetários distintos, que não se conectavam. O primeiro, no qual circulava o dinheiro – físico – das pessoas, correspondia aos fluxos reais nos mercados de trabalho e de bens de consumo. O segundo, em que se empregava o dinheiro das empresas, era de caráter basicamente escritural, e correspondia aos fluxos reais entre empresas – trocas de bens de produção – e entre estas e o Estado – pagamento de impostos, concessão de subsídios etc.

3. Na visão de Keynes, após a concretização do investimento, da realização de seus efeitos multiplicadores e da distribuição da renda, poupança e investimento se igualam – por definição (contábil), aquilo que não é consumido nem investido sob a forma de capital fixo é classificado como investimento em estoques. Porém, no momento em que os empresários tomam suas decisões sobre investimento e sobre como financiá-lo, o investimento ainda não ocorreu; logo, ainda não existe a correspondente poupança. Por isso, para que seja possível elevar o volume do investimento, é necessária a existência de uma fonte de recursos independente da poupança, a partir da qual os empresários possam formular seus planos de expansão. Segundo Keynes, essa fonte são os bancos, os quais disponibilizam créditos de curto prazo – que ele chama de *finance* – que asseguram a viabilidade dos planos financeiros dos empresários. Quando ocorre a concretização do investimento (e a geração da poupança correspondente), os empresários buscam substituir esse financiamento de curto prazo por recursos de longo prazo – denominados *funding*.

4. Conforme Garvy (1977, p. 42), outra razão para existência de moeda em uma economia planejada é a de “evitar as ineficiências do escambo”.

5. Grandes revisões nos preços relativos ocorriam apenas esporadicamente. Porém, no caso de acentuada escassez de oferta de algum produto, mudanças pontuais eram realizadas, de forma a desestimular o consumo.

O dinheiro escritural das empresas só era convertido em moeda física para o pagamento de salários. Por outro lado, para que o sistema fosse manejável, era necessário que os salários recebidos pelos trabalhadores fossem totalmente gastos nos estabelecimentos comerciais – deixando, assim, de existir sob a forma de dinheiro físico e voltando a ser moeda escritural, após o recolhimento ao Gosbank – ou capturados pelo banco de poupança, de forma a impossibilitar surtos de demanda não previstos no futuro – em caso de entesouramento privado.⁶ Além disso, o sistema bancário não oferecia crédito a pessoas físicas.⁷ Portanto, como o dinheiro físico criado para o pagamento de salários voltava para o banco (ou seja, deixava de existir sob esta forma) depois de apenas uma transação, não havia multiplicador monetário nesse circuito.

Apesar de ser o responsável por servir às necessidades de moeda, crédito, pagamentos e poupança do país, o Gosbank não era um *policy maker*, diferentemente dos bancos centrais das economias capitalistas. Exercia, fundamentalmente, o papel de uma agência administrativa, responsável pela execução dos planos financeiros traçados pelos órgãos de planejamento, que por sua vez não passavam de expressões monetárias dos planos de produção física originais. Ele não possuía capacidade de exercer influência sobre a oferta e sobre a demanda agregadas, uma vez que as empresas não possuíam autonomia sobre seus preços ou quantidades produzidas.

O crédito fornecido às empresas – que no fim dos anos 1960 correspondia a cerca de um quinto do produto social bruto da URSS,⁸ em uma época em que o volume de crédito nos Estados Unidos equivalia a 200% do produto nacional bruto (PNB) (GARVY, 1977, p. 107) – seguia essencialmente as necessidades de recursos identificadas nos planos de produção física. O banco não se preocupava com a percepção de risco do cliente, nem com seu próprio grau de exposição a risco e tampouco com seu nível de liquidez – o critério de avaliação considerado era se a requisição de crédito estava em consonância com os alvos estipulados para a empresa em termos de produção, estoques, custos e outras variáveis estabelecidas no plano de produção física.

O sistema bancário pagava taxas de juros sobre as poupanças individuais – algo entre 2% e 3% ao ano (a.a) – e sobre os depósitos das empresas

6. Uma condição necessária para o equilíbrio macroeconômico do sistema – deve-se lembrar que os preços eram inflexíveis – era a de que a capacidade de compra das pessoas – advinda principalmente do pagamento de salários – fosse igual à disponibilidade de bens e serviços de consumo, mais a poupança voluntária.

7. A partir do fim dos anos 1960, quando a produção de bens de consumo durável passou a crescer de forma mais vigorosa, alguns estabelecimentos comerciais passaram a oferecer diretamente crédito ao consumidor, refinanciando-o no sistema bancário. Porém, o montante emprestado era pouco significativo.

8. A fórmula de cálculo do produto na URSS seguia a sistemática marxista, que excluía do cômputo as atividades consideradas não produtivas, como o comércio. Logo, se o produto fosse calculado aos moldes convencionais, a relação crédito/produto seria ainda mais baixa.

(0,5%). No caso das contas pessoais, o propósito era regular a demanda por bens de consumo, de forma a evitar os recorrentes problemas de escassez. No caso das empresas, o pagamento de juros sobre depósitos era completamente *nonsense*, como enfatizado por Garvy (*op.cit.*, p. 59), uma vez que o planejamento financeiro destas era subordinado ao plano de produção física determinado pelos órgãos de planejamento, ou seja, a taxa de juros não possuía qualquer sentido econômico neste contexto. Do ponto de vista das empresas, que tinham como objetivo maximizar a produção física com os recursos existentes, era mais sensato converter os excessos de caixa em estoques, desse modo se protegendo de estrangulamentos na oferta de bens de produção.

Havia também cobrança de juros sobre os empréstimos concedidos às empresas. Porém, como a elegibilidade para a tomada de recursos seguia os planos de produção física traçados para as empresas, a taxa de juros obviamente não servia à função de regulação da demanda, tendo, na realidade, um caráter de taxa administrativa voltado à cobertura dos custos do sistema bancário. Além disso, como se tratava de um sistema monobancário, instrumentos tradicionais de regulação de liquidez nos sistemas capitalistas, como o redesconto e a exigência de reservas bancárias, não faziam sentido nesse sistema.

Portanto, o papel exercido pela moeda na economia soviética coadunava-se mais com a descrição do funcionamento das economias capitalistas feita pelos economistas neoclássicos do que com o entendimento de Keynes acerca destas economias. Na URSS, a moeda tendia a ser neutra porque era subordinada aos planos de produção física – a preferência pela liquidez só podia ter lugar entre os trabalhadores, cuja poupança era residual.

Pelo mesmo motivo – qual seja a subordinação dos mecanismos de financiamento aos planos físicos de produção –, é difícil conciliar a noção keynesiana de *finance* com a de uma economia planificada em alto grau de detalhamento, como era a soviética. Reforça essa compreensão o fato de que, durante parte significativa do período de existência da URSS, os investimentos foram custeados com recursos advindos diretamente do orçamento do governo central, sem qualquer interferência do sistema bancário. Somente com as reformas adotadas no fim dos anos 1960 é que o investimento passou a ser financiado majoritariamente por meio de crédito bancário, após a criação da subsidiária do Gosbank para esse fim.

Em suma, a transição de uma economia planificada para uma economia de mercado exigia uma nova concepção de moeda, capaz de refletir características essenciais da economia capitalista, como a noção de incerteza e a de reserva de valor. A moeda deixaria de ser mero referencial quantitativo para o planejamento, passando a ser elemento relevante na determinação do nível de atividade e de preservação do estoque de riqueza líquida. A política monetária deixaria de subordinar-se

a metas de produção físicas, tornando-se instrumento fundamental para o manejo macroeconômico. O sistema monetário deixaria de ser dual, com uma única moeda circulando em toda a economia. A taxa de juros deixaria de ser mero repasse de custos administrativos, passando a ser um preço fundamental da economia.

Os bancos socialistas, por sua vez, teriam de se converter em bancos capitalistas. Suas funções enquanto provedores de *finance* e de *funding* teriam de ser fortalecidas, por conta da redução do papel do Estado na economia, o que tornaria sua influência sobre o nível de atividade mais relevante. Além disso, sua forma de operação teria de mudar radicalmente, com a substituição da política passiva de atendimento das metas estabelecidas pelos órgãos de planejamento, por políticas ativas de avaliação e de gestão de risco.

2 OS PRIMEIROS – E CAÓTICOS – ANOS DA TRANSIÇÃO⁹

Quando Mikhail Gorbachev deu início ao conjunto de reformas que ficou conhecido como Perestroika – a partir da segunda metade da década de 1980 –, a URSS continuava operando com seu sistema monobancário. Responsável pela execução financeira dos planos de produção e investimento decididos pelos órgãos centrais de planejamento, o Gosbank controlava outras três instituições especializadas: o Stroibank, voltado ao financiamento do investimento; o Vneshtorgbank, responsável pelo comércio exterior e pela execução de transações cambiais; e o Gostrudsberkassa, cuja enorme rede de postos de atendimento – cerca de 70 mil – tinha como principal função coletar as poupanças da população (SHMELEV; POPOV, 1990; LANE, 2002).

A partir de 1987, foi introduzida uma série de novas normas legais, que alteraram profundamente a estrutura do sistema bancário da URSS. A primeira alteração relevante foi o fim do sistema monobancário, com a separação das funções de banco central e de banco comercial determinada pelo Decreto Governamental sobre a Reorganização do Sistema Bancário (1987). O Gosbank foi renomeado Banco Central da URSS (BCURSS) e assumiu a execução de tarefas típicas de autoridades monetárias, como o gerenciamento da oferta de moeda e de crédito, a supervisão bancária e a execução da política monetária, retirando-se da área comercial. Foram criadas cinco novas instituições especializadas: o Vneshekonbank, voltado ao comércio exterior e ao manejo das obrigações externas da URSS; o Agroprombank, para o financiamento da agricultura e da agroindústria; o Promstroibank, voltado aos setores industrial, de construção, de transportes e de comunicações; o Zhilsotsbank, para atender aos setores de comércio, serviços, construção residencial e indústria leve; e o Sberbank, que sucedeu o Gostrudsberkassa na função de coletar as

9. As estatísticas apresentadas neste trabalho foram obtidas na *site* do BCR (Banco Central da Rússia), exceto quando informado. Disponível em: <<http://www.cbr.ru/eng/>>.

poupanças individuais. Contudo, apesar da ruptura no sistema monobancário, o Gosbank – agora chamado Banco Central da URSS – continuou a ser o controlador dos demais bancos estatais (BARISITZ, 2004).

A nova legislação também permitiu a formação de bancos não estatais. Com a entrada em vigor, nos dois anos seguintes, da Lei das Cooperativas e da Lei do Arrendamento, abriu-se o caminho para o surgimento de uma profusão de casas bancárias. Essas leis, ao legalizar a livre iniciativa, criaram um mercado privado potencial de moeda, uma vez que as novas empresas privadas – ou privatizadas –¹⁰ passariam a demandar crédito para poder realizar suas atividades. Conforme Lane (2002), os primeiros bancos não estatais surgiram no segundo semestre de 1988. No fim de 1989, já havia cerca de 150 destes bancos.

O surgimento de novos bancos deu-se, todavia, em um contexto de profundo enfraquecimento do Estado. O sistema de planejamento central estava desmoronando. As instituições soviéticas viam sua autoridade sendo cada vez mais contestada pelos governos das repúblicas. Partes dos bancos soviéticos começaram a se registrar como bancos independentes, fora do controle do BCURSS (LANE, 2002). O mesmo ocorreu com a autoridade monetária: em dezembro de 1990, o governo da Rússia transformou a unidade local do BCURSS em Banco Central da Rússia (BCR), sujeitando-a à legislação da república. Neste e nos meses seguintes, várias outras repúblicas instituíram seus próprios bancos centrais, de modo que o BCURSS foi se tornando uma espécie de “banco central dos bancos centrais”. O ano 1991 foi marcado por intensos conflitos entre os BCURSS e o BCR, com o esvaziamento progressivo da autoridade do BCURSS sobre o sistema financeiro russo. Com o desaparecimento da URSS, no fim do mesmo ano, o BCURSS foi dissolvido e todos os seus ativos e passivos foram transferidos para o BCR (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, [s.d.]).

Em pouco mais de três anos – meados de 1988 até o fim de 1991 –, o número de instituições bancárias operando na Rússia saltou de seis para 1.360 (BARISITZ, 2004). Segundo Steinherr (2006), o grande impulso à proliferação de bancos foi a entrada em vigor da Lei das Cooperativas, que permitiu a criação de bancos com capital privado. Com as facilidades concedidas pela política liberal em vigor – Popov (1999) cita que o requerimento de capital era tão baixo que os empresários russos se defrontavam com uma escolha entre comprar um apartamento ou abrir um banco¹¹ –, o número de bancos saltou para 2.517 em 1994 (BARISITZ, 2004). Os “bancos genuinamente novos” representavam, em 1992, cerca de um terço do número de instituições de crédito – o restante, os “bancos velhos”, era composto por entidades desmembradas dos antigos bancos

10. Sobre o período conhecido como o da “privatização espontânea”, ver Alves (2011).

11. O capital mínimo para a abertura de um banco em 1992 equivalia a aproximadamente US\$ 200 mil (BARISITZ, 2004, p. 124).

estatais soviéticos (LANE, 2002). O Sberbank, no entanto, manteve-se intacto, tornando-se uma sociedade por ações controlada pelo BCR, além de ser o único banco do sistema a contar com seguro estatal sobre os depósitos pessoais.

Apesar do número elevado de bancos, a taxa de intermediação financeira era baixa. Em 1993, o volume de crédito equivalia a 11,8% do produto interno bruto (PIB) na Rússia – à mesma época, essa proporção era de 51% na República Tcheca, 49,3% no Casaquistão, 39% na Polônia, 37,7% na Croácia, 30,4% na Eslováquia e 23,4% na Hungria (BARISITZ, 2009a).

Na realidade, uma parcela considerável das instituições financeiras não era mais do que extensões dos departamentos financeiros de empresas industriais – situação que perdura até os dias atuais. Costumeiramente chamados de “bancos de empresas” ou “bancos de bolso” (LANE, 2002; BARISITZ, 2004), tinham como principais clientes seus próprios proprietários, que buscavam financiar suas atividades extrabancárias por meio dos depósitos captados junto ao público.

Os primeiros anos da transição foram marcados por uma profunda depressão econômica. O PIB russo caiu 14,5% em 1992, 8,7% em 1993 e 12,7% em 1994. Um dos poucos setores que permaneceram lucrativos foi o bancário. Mas o ganho provinha principalmente de operações especulativas, em vez da intermediação financeira, função primordial dos bancos na economia capitalista. Os bancos aproveitavam-se da inflação elevada – 2.506% em 1992, 840% em 1993 e 204% em 1994 – e da volatilidade do rublo para obter ganhos com operações de arbitragem. A dilatação dos prazos entre o recebimento de recursos e o seu desembolso era um artifício comum usado pelos bancos, que nesse ínterim os utilizavam em operações especulativas – em detrimento dos verdadeiros donos dos recursos. Conforme Steinherr (2006), a transferência de riqueza para os bancos devido à alta inflação do período foi estimada por alguns autores entre 6% e 9% do PIB.

O crédito às empresas era escasso. Em 1994, equivalia a 12,1% do PIB (BARISITZ, 2004). Porém, o ganho era elevado, devido aos altos *spreads* e à generosidade do BCR, que oferecia refinanciamento quase automático a taxas de juros reais fortemente negativas.¹² Outras fontes de ganho dos bancos no período foram a especulação com os *vouchers* da privatização¹³ e com os títulos públicos de curto prazo, conhecidos como Gosudarstvennye Kratkosrochnye Obiazatelstva (GKO),¹⁴ além de operações de comércio exterior, que tinham o conveniente de ser veículo para a exportação ilegal de capitais e para a evasão de impostos.

12. A taxa de refinanciamento do BCR estava em 210% a.a., em dezembro de 1993 e em 180%, no fim do ano seguinte.

13. Sobre a privatização por vouchers, ver Alves (2011).

14. Os GKO começaram a ser emitidos em 1993. Geralmente, o prazo destes títulos era de três meses, embora houvesse emissões com prazos um pouco maiores. Em 1995, o governo russo lançou os Obligatsii Federalnogo Zaima (OFZ), títulos de prazo mais longo, normalmente superior a um ano. Neste texto, os GKO e os OFZ serão tratados indiscriminadamente por GKO, uma vez que a literatura não costuma distinguir entre os mercados destes títulos.

A regulação e a supervisão do sistema bancário russo durante os primeiros anos da transição foram extremamente deficientes. Além dos baixíssimos requerimentos de capital mínimo, as exigências para a concessão de licença de funcionamento eram frouxas e as avaliações de risco dos ativos não eram confiáveis, quando não inexistentes. A população, que durante décadas vivera em uma economia planejada, por seu turno não possuía noção sobre riscos e tampouco entendia claramente o conceito de falência. Essa combinação de ineficiência regulatória e de desconhecimento do público facilitou a grande proliferação, ocorrida entre 1992 e 1994, de instituições clandestinas, que realizavam operações financeiras sem possuir licença para tal. Conforme Spicer e Pyle (2003), tais instituições somaram mais de 2 mil, atraindo as poupanças de 80 milhões de pessoas. A vasta maioria não era mais do que esquemas de pirâmide, que ofereciam enormes retornos em pouquíssimo tempo, o suficiente para a instituição arrecadar os fundos e desaparecer.¹⁵

O desmascaramento dos esquemas fraudulentos teve um forte impacto de longo prazo sobre o mercado de depósitos pessoais do país. O Sberbank, que em poucos anos saiu de uma posição de monopolista na captação das poupanças pessoais – em janeiro de 1992, o banco ainda detinha 99,7% do total de depósitos – para outra, na qual passou a defrontar-se com concorrência real – em junho de 1994, os bancos privados já haviam elevado sua participação no total de depósitos para 49,3% (SPICER; PYLE, 2003) –, transformou-se no porto seguro de uma população que encontrava dificuldades em distinguir os bancos legítimos dos esquemas fraudulentos. A despeito das vantagens competitivas do Sberbank decorrentes de sua enorme rede de atendimento e do seguro sobre os depósitos oferecido pelo governo russo, os bancos privados haviam conseguido expandir a captação por meio de elevados gastos com publicidade e, sobretudo, o pagamento de taxas de juros mais altas. Contudo, a ruína do MMM e de outros esquemas de pirâmide marcaram um ponto de inflexão na tendência de desconcentração do mercado de depósitos, com o aumento da participação do Sberbank em detrimento dos bancos privados.

Em julho de 1995, após conseguir acumular algum volume de reservas e manter o rublo relativamente estável na primeira metade do ano, o BCR seguiu a recomendação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e adotou uma âncora cambial, com uma estreita banda de flutuação do rublo em relação ao dólar (FLORIO, 1998). A tentativa de estabilização do nível de preços apoiou-se, também, na substituição da emissão monetária pelo endividamento como meio de financiamento do déficit fiscal.

15. O mais notório esquema fraudulento foi o MMM. Quando a pirâmide ruiu, em julho de 1994, deixou um rastro de perdas calculadas em US\$ 2 bilhões, para um número estimado entre 5 milhões e 24 milhões de pessoas lesadas (GUSTAFSON, 1999).

As medidas adotadas visando à estabilização dos preços logo apresentaram seus efeitos colaterais. Devido à demora na queda da taxa de inflação e à sua manutenção em níveis relativamente elevados em comparação com a de outros países, o rublo começou a se valorizar em termos reais, retirando a competitividade da indústria nacional.¹⁶

A política monetária restritiva, associada à colocação crescente de títulos públicos no mercado, fez que a taxa de juros real aumentasse e o crédito ao setor privado diminuísse ainda mais. Como resultado do efeito-deslocamento, promovido pela absorção da poupança privada pelo governo, em 1996 o crédito às empresas como proporção do PIB atingiu seu mínimo histórico, apenas 7,4% (BARISITZ, 2004, p. 130) – nesse mesmo ano, a participação dos títulos públicos no total de ativos do setor bancário atingiu 30,3%, contra 18,3% um ano antes (*op. cit.*, p. 133).

Com a diminuição da inflação e a estabilização da taxa de câmbio, a principal fonte de lucro dos bancos deslocou-se para o mercado de títulos públicos. As deficiências na máquina de arrecadação aliadas aos múltiplos artifícios usados pelos contribuintes para evadir impostos levaram a Rússia a apresentar elevados déficits fiscais entre 1995 e 1997: média anual de 6,8% do PIB no período (*op. cit.*). O *lobby* exercido pelos bancos russos para evitar a participação de investidores estrangeiros no mercado de GKO ampliou ainda mais as possibilidades de ganho – conforme Barisitz (*op. cit.*), a taxa real de retorno dos GKO chegou a 75% em 1996.

A forte diminuição da liquidez na Rússia levou à proliferação de mecanismos de pagamento não monetários e à cultura de atrasos e de não pagamento de obrigações, inclusive de impostos. Isto levou a uma grande desmonetização da economia – segundo Popov (1999), o agregado monetário M2 correspondeu a apenas 12% do PIB russo em 1995, valor muito inferior ao de outras economias ex-socialistas, como a Bulgária (63%), a Hungria (43%), a Polónia (32%) e a República Tcheca (83%) – com o escambo e o pagamento por meio de notas promissórias substituindo as transações monetárias em mais de três quartos das transações, com óbvios efeitos negativos sobre a base tributável (YAVLINSKY, 1998).

Acostumados aos ganhos fáceis do período de alta inflação, a compressão da liquidez atingiu uma grande quantidade de bancos. O engajamento do BCR na política anti-inflacionária o levou a restringir o acesso ao refinanciamento e a aplicar taxas de juros reais positivas, fazendo que os bancos tivessem que recorrer crescentemente ao mercado de crédito interbancário para saciar suas necessidades de recursos. Com isso, a taxa de juros interbancária disparou, levando a um

16. Em 1995, a inflação russa foi de 131%, enquanto a depreciação nominal do rublo em relação ao dólar foi de apenas 31% (KHARAS; PINTO; ULATOV, 2001, p. 22).

virtual colapso do mercado em agosto de 1995. Embora a intervenção parcial do BCR tenha evitado uma crise sistêmica, centenas de bancos faliram, o que reduziu o número destes consideravelmente – para 2.029 em 1996 e 1.697 em 1997 (BARISITZ, 2004, p. 130). A crise, contudo, ampliou ainda mais a desconfiança da população em relação aos bancos, que passaram a encontrar crescentes dificuldades em captar depósitos.¹⁷ Assim, a participação do Sberbank, único a oferecer seguro sobre os depósitos captados, sobre o total de depósitos pessoais atingiu 75% no início de 1997, contra 60% em 1994 (BARISITZ, 2004).

Em 1997, o governo abriu o mercado de GKO para os investidores externos, o que ajudou a derrubar as taxas de juros.¹⁸ O aumento da liquidez interna auxiliou a recuperação da economia, que pela primeira vez desde o fim da URSS apresentou variação positiva do PIB (1,4%). Com a diminuição da taxa de retorno dos títulos, os bancos tiveram novamente de buscar outras fontes de lucro. A modalidade encontrada foi a tomada de recursos baratos no exterior para a aplicação em títulos públicos (PEROTTI, 2002). Diante do comprometimento do BCR com a defesa da taxa de câmbio, outra fonte de receitas passou a ser a venda de contratos futuros para a cobertura do risco de câmbio para os investidores estrangeiros que aplicavam nos GKO.

3 A CRISE DE 1998

3.1 A crise cambial

Em meados de 1997, a Rússia parecia estar começando a sair do profundo abismo econômico em que entrara desde os anos finais da URSS.¹⁹ O BCR havia conseguido estabilizar a taxa de câmbio no intervalo de flutuação por ele estabelecido, as reservas internacionais do país atingiram o pico de US\$ 20,4 bilhões – em junho –, a inflação declinou para menos de 1% ao mês – em média – e o nível de atividade começou a reagir com o PIB apresentando sua primeira evolução positiva na era pós-comunista (crescimento de 1,4% no ano). Para o ano seguinte, as perspectivas eram favoráveis, a despeito da turbulência financeira no Sudeste Asiático: o World Economic Outlook 1998, editado pelo FMI em maio de 1998, projetava um crescimento de 1% no PIB daquele ano.

17. Apenas uma pequena parte das poupanças pessoais se convertia em depósitos nos bancos. Em 1997, cerca de 85% foram canalizados para a compra de moeda estrangeira, dos quais apenas um quarto adentrava os bancos sob a forma de depósitos em moeda estrangeira (MULINO, 2002).

18. Durante alguns meses de 1997, a taxa de juros paga pelos GKO caiu abaixo de 20% a.a., algo inédito até então. Nesse ano, entraram na Rússia mais de US\$ 18 bilhões em investimento de portfólio (KHARAS; PINTO; ULATOV, 2001, p. 19), o que ajudou o índice Russian Trading System (RTS), calculado tomando-se por base os preços em dólar das ações negociadas na bolsa de valores do país, a subir mais de 150% entre o fim de 1996 e julho de 1997 – Conforme Russian Trading System, disponível em: <<http://www.rts.ru/en>>.

19. Nos dois últimos anos da existência da URSS (1990-1991), estima-se que o PIB tenha diminuído 2,4% e 8,5%, respectivamente (NOREN; KURTZWEG, 1993, p. 14).

Contudo, passados apenas alguns meses – mais especificamente no dia 17 de agosto de 1998 –, o BCR foi forçado a abandonar a banda cambial em vigor, em face da compressão das reservas internacionais do país. No mesmo dia, o governo declarou moratória sobre a dívida pública e suspendeu, por 90 dias, todos os compromissos privados em moeda estrangeira. Ao fim do ano, o rublo havia perdido 70% do seu valor em relação ao dólar – frente à cotação do fim do ano anterior –, a inflação anual subiu para 84,5% (38,4% somente em setembro) e o PIB diminuiu 5,3%.

A Rússia foi substancialmente afetada, por formas diversas, pela crise asiática do segundo semestre de 1997. Primeiramente, por conta de sua influência – negativa – sobre as cotações internacionais das *commodities* minerais,²⁰ o que ajudou a levar o saldo comercial da Rússia a um quase equilíbrio no primeiro trimestre de 1998 (superávit de apenas US\$ 102 milhões).²¹ Outro mecanismo de contágio foi a súbita reversão dos fluxos de capitais privados, decorrente de uma reavaliação global dos riscos dos ativos e de rearranjo dos portfólios.

Com o desenrolar da crise na Ásia, o rublo foi alvo de uma sequência de ataques especulativos. Os primeiros sinais de instabilidade surgiram no fim de outubro de 1997, quando o colapso da Bolsa de Hong Kong²² espalhou uma onda de pânico, desencadeando uma fuga em massa de investidores de países emergentes.

No mês seguinte, o rublo sofreu o primeiro ataque especulativo. Para defender a moeda, o BCR queimou US\$ 6,1 bilhões de suas reservas, além de elevar a taxa de juros de 21% para 28% (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1997) e de firmar contratos de venda de câmbio futuro com não residentes (CHIODO; OWYANG, 2002, p. 12). Conforme Buchs (1999), os principais compradores de moeda estrangeira foram os próprios russos, uma vez que o mercado de GKO chegou a registrar fluxo positivo de estrangeiros nesse período. Outra medida anunciada foi uma pequena flexibilização na política cambial a partir de janeiro de 1998, com a adoção de uma meta para taxa de câmbio de RUB 6,2 por dólar, com intervalo de flutuação de 15% em torno desse alvo – à época do anúncio, o

20. Entre outubro de 1997 e março de 1998, o preço do petróleo – do tipo West Texas Intermediate (WTI) – no mercado internacional caiu 29%, para US\$ 15,11 por barril. Nos meses seguintes, a queda continuou, com o mínimo sendo atingido em dezembro de 1998, quando o preço chegou a US\$ 11,31. Pouco antes da eclosão da crise asiática, em dezembro de 1996, a cotação do petróleo havia atingido seu nível mais alto desde o fim da URSS, US\$ 25,37 – conforme FMI, disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.asp>>.

21. A conta de transações correntes da Rússia já vinha reduzindo mesmo antes da crise – de um saldo equivalente a 3,4% do PIB, em 1994, chegou a um virtual equilíbrio em 1997, conforme BCR, disponível em: <<http://www.cbr.ru/eng/>>. Apesar da diminuição do PIB no período, as importações cresceram em ritmo superior ao das exportações, refletindo, provavelmente, a apreciação da taxa de câmbio real.

22. A Bolsa de Hong Kong caiu 14% no dia 28 de outubro de 1997. Nos três pregões anteriores, a queda acumulada já havia sido superior a 15% (CVM, 1998). Nesse dia, o índice acionário russo RTS caiu 19% (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1997, p. 28).

alvo do BCR era uma taxa de câmbio de RUB 5,9 por dólar (KHARAS; PINTO; ULATOV, 2001, p. 2).

Em janeiro de 1998, ocorreu uma nova onda de instabilidade. No mês anterior, a agência de classificação de risco Standard & Poor's havia colocado em perspectiva negativa a nota atribuída à Rússia (FMI, 1999, p. 135). Três meses depois, foi a vez da Moody's rebaixar – em um nível – a Rússia, que se encontrava então a um passo do grau de investimento (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 1999, p. 15).

Com os investidores atribuindo uma probabilidade cada vez maior de *default* à dívida russa, o governo tentou remediar a situação enviando ao Parlamento, em fevereiro, uma proposta de reforma tributária. Um novo código acabou por ser aprovado, porém muito diferente da proposta original, o que impossibilitou um aumento substancial na arrecadação (CHIODO; OWYANG, 2002, p. 12). No mesmo mês, a dívida pública interna em mãos de não residentes ultrapassou o montante de reservas cambiais do país (POPOV, 2003).

Em março, a instabilidade da política interna veio a se somar aos problemas advindos do exterior. O presidente Boris Yeltsin tirou Victor Chernomyrdin do cargo de primeiro-ministro e nomeou o desconhecido Sergei Kirienko para o seu lugar. Seu nome, contudo, levou mais de um mês – e três seções de votação – para ser aprovado pelo Parlamento, dominado pelos comunistas.

O mês de maio marcou o início dos acontecimentos que levariam à crise de agosto de 1998. Nesse mês, a Indonésia foi sacudida por uma profunda crise política, desdobramento da crise financeira iniciada no ano anterior, o que desencadeou uma nova onda de reavaliação de riscos pelos investidores. Com a crescente descrença na capacidade do governo russo honrar sua dívida e – ao mesmo tempo – manter a paridade da moeda, ocorreu uma grande fuga dos GKO. Diante disso, o BCR elevou sua taxa de refinanciamento para 150% a.a.²³ Entre o fim de maio e o início de junho, as principais agências de classificação de risco rebaixaram novamente a avaliação da Rússia (FMI, 1999, p. 135).

O novo governo chegou a elaborar um plano anticrise, com medidas ambiciosas como o confisco de ativos de empresas sonegadoras e a abolição de isenções fiscais, visando aumentar a arrecadação e, com isso, diminuir o déficit público (BUCHS, 1999). Contudo, a pressão dos grandes grupos industriais e a oposição do Parlamento às medidas mais duras acabaram por desacreditar o plano.

Assim, a tábua de salvação da Rússia passou a ser um pacote de ajuda negociado com o FMI, o Banco Mundial e o governo do Japão. Anunciado em 13 de

23. Na realidade, a elevação se deu em duas etapas: de 30% para 50%, em 19 de maio, e então para 150%, oito dias depois.

julho, o pacote envolveria US\$ 22,6 bilhões em créditos novos, sendo US\$ 15,1 bilhões do FMI, dos quais US\$ 4,8 bilhões estariam prontamente disponíveis (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 1999). Como contrapartida, exigia-se a adoção de uma série de medidas para o ajuste das contas públicas e para o fortalecimento do setor bancário (BUCHS, 1999).²⁴ No mesmo dia, o governo russo anunciou uma operação de troca de GKO por títulos em moeda estrangeira (Eurobônus) com prazos mais longos, em um total de US\$ 6,44 bilhões.²⁵

O socorro do FMI – e dos demais credores internacionais –, planejado como meio de “comprar tempo enquanto reformas mais profundas não eram aprovadas”, acabou por ter efeito contrário ao esperado, aumentando ainda mais o grau de desconfiança em relação à Rússia. Os dólares disponibilizados pelo FMI foram rapidamente consumidos. Entre 10 de julho e 14 de agosto, o BCR gastou US\$ 10,5 bilhões de suas reservas para defender o rublo.²⁶

Em 13 de agosto, o jornal *Financial Times* publicou uma carta escrita pelo bilionário George Soros, administrador do Quantum Fund, afirmando que “o derretimento dos mercados financeiros russos havia chegado à sua fase terminal” e urgia pela desvalorização do rublo entre 15% e 25% concomitante à adoção de um sistema de *currency board* (MORGENSON, 1998). Na mesma data, as agências de classificação de risco Standard & Poor’s e Moody’s rebaixaram novamente a avaliação de crédito da Rússia (FMI, 1999, p. 135). Influenciado pelas expectativas pessimistas, o mercado de ações russo chegou a despencar 15% nesse dia, quando o pregão foi suspenso (RUSSIA’S..., 1998). O mercado de GKO derreteu, com as taxas de juros ultrapassando 200% (CHIODO; OWYANG, 2002, p. 14). Contudo, apesar de todas as evidências da insustentabilidade da situação, as autoridades russas teimavam em não admiti-la. Apenas três dias antes do abandono da banda de flutuação cambial, o presidente Yeltsin afirmava que o rublo não seria desvalorizado (BUCHS, 1999).

Diante da incapacidade de se continuar a defender a paridade vigente, o governo anunciou, em 17 de agosto, a ampliação da banda de flutuação cambial, para o intervalo entre RUB 6,00 e 9,50 por dólar. Também foi determinada a interrupção temporária do mercado de títulos públicos para a realização de uma

24. O governo russo já havia tentado acessar recursos do FMI em novembro de 1997 e em fevereiro de 1998. Porém, diante da impossibilidade de chegar-se a um consenso sobre um plano de austeridade fiscal, as negociações acabaram suspensas em maio (CHIODO; OWYANG, 2002).

25. O governo russo começou o seu plano de alongamento da dívida pública em junho, com a captação de US\$ 3,75 bilhões em Eurobônus, com prazos de cinco (um terço) e trinta (dois terços) anos. Além da melhoria no perfil de vencimentos, a substituição de GKO por Eurobônus buscava o barateamento do serviço da dívida (KHARAS; PINTO; ULATOV, 2001).

26. Comenta-se na Rússia que uma parte das reservas acabou nas mãos de um pequeno grupo de banqueiros com boas relações com o Kremlin que, desta forma, conseguiu proteger parte de seu patrimônio da desvalorização do rublo (PEROTTI, 2002, p. 8).

reestruturação da dívida vincenda até o fim de 1999.²⁷ Para aliviar a situação de bancos e empresas com alta exposição à taxa de câmbio – e agora com os níveis de liquidez também comprometidos pela paralisação do mercado de GKO –, foi declarada uma moratória de 90 dias sobre os compromissos privados em moeda estrangeira.²⁸ No mesmo dia, a Standard & Poor's rebaixou a classificação de risco da Rússia para CCC, com perspectivas negativas (FMI, 1999, 135-6).²⁹

A intenção do governo de promover uma desvalorização ordenada do rublo acabou fracassando.³⁰ Com a divulgação dos termos da reestruturação da dívida interna proposta pelo governo, no dia 25 de agosto, que impunha perdas severas aos detentores de GKO, os mercados de câmbio e de ações entraram em colapso.³¹ A suspensão das negociações com GKO acabou por adicionar pressão sobre a taxa de câmbio, uma vez que a moeda estrangeira passou a constituir o único ativo confiável à disposição de empresas e indivíduos, em um mercado em que o único ofertante era o BCR. Em 1º de setembro, o BCR declarou que abandonaria sua política de câmbio administrado, deixando o rublo flutuar livremente. Intervenções eventuais poderiam ocorrer, caso a moeda apresentasse excessiva volatilidade (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1998, p. 20). Poucos dias depois – 9 de setembro –, o dólar já estava sendo negociado acima de RUB 20,00, mais do que o dobro do teto da banda anunciado em 17 de agosto (*op. cit.*, p. 72).

Crise financeira e crise política entraram em uma espiral de retroalimentação. O colapso financeiro levou Sergei Kirienko a renunciar ao cargo de primeiro-ministro em 23 de agosto. Com o governo à deriva, espalhou-se o pânico entre a população, desencadeando uma corrida bancária e o refúgio no dólar. Para estancar a sangria de recursos do sistema bancário, as autoridades russas prometeram uma garantia de 100% sobre todos os depósitos pessoais no fim do mês.

27. No fim de setembro, o *default* do governo russo se estendeu à dívida externa, com a moratória sobre o pagamento dos juros sobre a dívida herdada da URSS (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 1999).

28. O oligarca Vladimir Potanin, controlador do Oneximbank, afirmou em uma entrevista que um grupo de banqueiros teria sido avisado no dia 14 de agosto que o governo iria desvalorizar o rublo três dias depois. Isto os levou a pressionar pela declaração oficial de moratória sobre seus compromissos em moeda estrangeira, que compreendiam, além dos pagamentos de dívidas, os contratos futuros de câmbio e as chamadas de margem nos empréstimos externos (STEINHERR, 2006).

29. Em 27 de janeiro de 1999, a Standard & Poor's finalmente atribuiu uma avaliação de *default* seletivo à dívida russa (FMI, 1999, p. 136).

30. Conforme Buchs (1999, p. 692), o governo não admitia ter desvalorizado o rublo, mas, sim, adotado "uma nova abordagem para a política cambial". Esse eufemismo lembra a "banda diagonal endógena" adotada pelo Brasil em janeiro de 1999, que, assim como sua similar russa, teve uma vida fugaz.

31. Conforme divulgado à época, a reestruturação envolveria a troca dos GKO, nas datas de seus vencimentos, por um pacote de três outros títulos, com prazos de três a cinco anos e rendimento de 30% nos três primeiros anos; 25% no quarto e 20% no quinto. Considerando-se as taxas de juros pagas pelos papéis russos na época, a troca infligiria uma perda de até 70% aos investidores e afetaria uma dívida de aproximadamente RUB 292 bilhões – equivalentes a US\$ 46 bilhões à taxa de câmbio anterior à desvalorização –, da qual mais de um quarto estava em mãos estrangeiras (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 1999).

Sob a influência dos oligarcas, Yeltsin tentou emplacar a volta de Chernomyrdin para o cargo de primeiro-ministro. Embora tenha entrado em exercício por alguns dias, ele acabou sendo substituído pelo ex-ministro das relações exteriores Yevgeny Primakov, após sua indicação ser recusada duas vezes seguidas pelo Parlamento. Após a assunção de Primakov, um notável defensor do fortalecimento do papel do Estado, em 11 de setembro, iniciou-se a adoção de medidas de combate à crise.

Visando trazer de volta a estabilidade ao mercado de câmbio, em outubro, o BCR introduziu uma norma exigindo a venda compulsória das divisas obtidas pelas empresas exportadoras, permitindo, assim, a entrada de um volume regular e previsível de moeda estrangeira no país. No mês seguinte, o BCR estipulou limites para a repatriação de capital pelos não residentes detentores de títulos públicos (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1998). Essas medidas determinaram o fim da política liberal anteriormente em vigor.

Em novembro, foi divulgada uma nova proposta de reestruturação da dívida interna, o que gerou protestos por parte dos investidores ocidentais, que acusaram o governo russo de tentar impô-la de forma unilateral. Segundo seus termos, 70% dos GKO seriam substituídos por papéis com prazo de quatro a cinco anos e juros variáveis, outros 20% seriam convertidos em títulos com prazo de três anos e juro zero e os demais seriam pagos em dinheiro, em três parcelas, mas com desconto de 50%. Contudo, a versão definitiva divulgada pelo governo em abril de 1999 amenizou um pouco as perdas, com a eliminação do desconto de 50% sobre a parcela em dinheiro e a substituição dos papéis de três anos – que compreendiam 20% da dívida antiga – por títulos de curto prazo (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 1999).

Em 15 de janeiro de 1999, o mercado de GKO foi reaberto, depois de cinco meses de interrupção.

3.2 Interpretações sobre a crise cambial

Quais as razões que levaram aos acontecimentos que culminaram na desvalorização do rublo e nas demais medidas adotadas pelo governo russo em agosto de 1998?

As análises sobre a crise tendem a relacioná-la a duas causas principais. Chapman e Mulino (2001), Kharas, Pinto e Ulatov (2001) e Popov (2003) creditam à inconsistência entre políticas governamentais a causa fundamental da crise, mais especificamente, entre a política de câmbio fixo e a persistência de déficits fiscais volumosos, financiados pelo crescente endividamento público, por

meio de emissão de títulos de curto prazo.³² Essa linha de explanação segue os chamados modelos de ataque especulativo de primeira geração, desenvolvidos pioneiramente por Krugman (1979). Para Kharas, Pinto e Ulatov (2001), o tamanho da dívida pública foi mascarado durante algum tempo pela apreciação da taxa de câmbio real, uma vez que o componente externo representava cerca de três quartos do total – em 1995. Contudo, com o aumento da participação dos GKO e a adoção de uma política de estabilização da taxa de câmbio real, a partir do fim de 1997, os investidores passaram a ter uma noção mais clara da dinâmica explosiva da dívida, determinada pelo elevado déficit público, pelas altas taxas de juros e pela baixa taxa de crescimento do país. Apesar disso, Popov (2003) acredita que a moratória sobre a dívida pública interna foi uma medida desnecessária, uma vez que o país não enfrentava uma crise da dívida – que se encontrava nos limites razoáveis³³ –, mas, sim, uma crise cambial, provocada por uma taxa de câmbio sobrevalorizada.

Outra linha explicativa, baseada nos chamados modelos de segunda geração (EICHENGREEN; ROSE; WYPLOSZ, 1996), credita ao contágio da crise asiática de 1997 a causa principal da crise russa, embora reconheça que as fragilidades internas, notadamente a deterioração da situação fiscal e a vulnerabilidade do sistema bancário tenham contribuído para o desastre (BUCHS, 1999).

Chiodo e Owyang (2002) rejeitam as explicações baseadas apenas nos modelos teóricos anteriormente citados, afirmando que a política monetária adotada pelo BCR em resposta à crise acabou por aprofundá-la – o que remete aos chamados modelos de terceira geração (AGHION; BACCHETTA; BANERJEE, 2000). Segundo os autores, a crise russa teve como determinantes de fundo a combinação de uma taxa de câmbio fixa com elevados déficits fiscais – na tradição dos modelos de primeira geração –, enquanto as expectativas de desvalorização e *default* e a inadequada condução da política monetária foram fatores desencadeadores mais imediatos – conforme os modelos de segunda e terceira geração, respectivamente.³⁴

32. Conforme Zinkovskaya (2007, p. 9), entre 1994 e 1997, o déficit público federal correspondeu a 10,6%, 5,3%, 7,9% e 6,5% do PIB, respectivamente. Apesar da tendência de queda, a partir de 1995 o déficit passou a ser majoritariamente financiado pela emissão de GKO: de 9,4% em 1994, a participação destes títulos no financiamento do déficit saltou para 58,5% no ano seguinte e para 70,8% em 1997. Com isso, o montante de GKO no mercado subiu de 1,7% do PIB em 1994 para 14,4% do PIB em 2007.

33. No fim de 1997, a dívida pública – externa e interna – da Rússia equivalia a 50% do PIB, número não muito diferente do de seus pares internacionais. Contudo, o serviço da dívida consumia uma grande parcela das receitas do governo – 47% em 1996 e 38% em 1997, correspondente a 5,9% e 4,6% do PIB, respectivamente (KHARAS; PINTO; ULATOV, 2001, p. 14).

34. Para os autores, a elevação da taxa de juros em maio de 1998 foi uma medida incorreta, uma vez que teria aumentado a deterioração das contas públicas, elevando os gastos e diminuindo as receitas, por conta do impacto da medida sobre o PIB (CHIODO; OWYANG, 2002, p. 15).

Para Desai (2000), a crise russa foi o resultado da combinação de fracos fundamentos – tentativa de manter uma taxa de câmbio semifixa em um ambiente de elevado déficit público – com choques exógenos que afetaram o balanço de pagamentos do país – mais especificamente, o *flight to quality* e a queda nos preços das *commodities* minerais desencadeados pela crise asiática. Contudo, ao indicar a imposição de controles cambiais como medida preferível àquelas efetivamente tomadas pelas autoridades russas (*op. cit.*, p. 52), o autor parece conceder um peso maior aos fatores exógenos como elementos explicativos da crise.

O próprio BCR oscilou, durante o desenrolar da crise, entre explicações baseadas em contágio e outras ancoradas em fundamentos. Em seu Relatório Anual de 1997, a instituição afirmava que, no episódio de ataque especulativo ocorrido em novembro desse ano, “podia-se escolher entre duas opções de política: desvalorizar a taxa de câmbio ou elevar a taxa de juros”. Todavia, conforme a entidade, “os principais indicadores da economia russa mostravam que não havia qualquer razão real para desvalorizar o rublo” (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1997, p. 29). Já no relatório do ano seguinte, a mesma entidade sustentava que

(...) as fragilidades das políticas tributária e estrutural, o crônico déficit orçamentário federal, a acumulação de uma enorme dívida externa e interna e a falta de recursos para honrá-la, exacerbaram significativamente a situação dentro do país. (...) A crise fiscal, que se manifestou na primeira metade do ano, foi acompanhada por uma política de manutenção de uma taxa de câmbio sobrevalorizada e altas taxas de juros. Em agosto, o peso de ter que servir a dívida interna e a pressão exercida sobre o rublo aumentaram tanto que os mercados financeiros entraram em colapso (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1998, p. 19-20).

Buscando mensurar o poder explicativo dos muitos fatores comumente associados à crise russa, Zinkovskaya (2007) valeu-se de um modelo econométrico, que apontou a preponderância de elementos relacionados à fragilidade do setor financeiro como causas imediatas da crise. Na sequência, entre os fatores explicativos mais relevantes, vieram indicadores de fluxos de capital e de liquidez internacional – que refletem em alguma medida o contágio da crise asiática. A política cambial e as finanças públicas apresentaram menor grau de importância.³⁵

35. Essas conclusões vão ao encontro da tese defendida por Buchs (1999, p. 699-700), para quem “a crise financeira russa foi um típico exemplo de crise de contágio e que, sem a ocorrência da crise asiática, não haveria nenhuma razão clara para que os investidores deixassem a Rússia com tanta pressa naquele momento em particular (...). Em outras palavras, o *timing*, e não a crise em si, é que foi uma surpresa no caso russo”.

3.3 A crise bancária

As medidas tomadas pelo governo russo em 17 de agosto de 1998 – desvalorização do rublo e moratória sobre a dívida pública – afetaram fortemente as instituições financeiras locais, explicitando a ocorrência de uma crise bancária concomitante à crise cambial.³⁶

Conforme o diagnóstico do BCR, a crise bancária resultou da conjugação de problemas antigos do setor com a crise financeira e seus desdobramentos, principalmente o colapso do mercado de títulos públicos e a abrupta desvalorização do rublo. Mesmo antes do auge da crise, o BCR indicava que 36,7% dos bancos, que concentravam 12,1% dos ativos do setor, apresentavam problemas (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1998, p. 87-90). Entre as fontes internas de vulnerabilidade do setor, o BCR destacava: *i*) o baixo nível de capitalização dos bancos, tanto em termos absolutos quanto em termos das perdas causadas pela crise; segundo o BCR, o capital total do sistema era equivalente ao volume de GKO que foi congelado em 17 de agosto; *ii*) a pouca disponibilidade de recursos no mercado doméstico, o que causava grande dependência de empréstimos externos; *iii*) a elevada dependência do mercado de títulos públicos – responsável por 31,6% das receitas totais dos bancos no primeiro semestre de 1998 – e de operações com derivativos cambiais, nas quais os bancos ofereciam *hedge* aos aplicadores estrangeiros no mercado de GKO, como fontes de rentabilidade dos bancos; *iv*) a má administração dos bancos; *v*) o baixo nível de intermediação financeira no país; *vi*) a inexistência de um sistema de seguro de depósitos pessoais e de uma legislação adequada sobre a reestruturação e a falência bancária; e *vii*) a inexistência de um sistema de supervisão bancária abrangente; conforme o BCR, quando a crise eclodiu, vários elementos-chave de supervisão, como a exigência de provisão para possíveis perdas, de capital para cobrir riscos de mercado *off balance* – a exemplos dos incorridos nas operações com futuros – e de apresentação de resultados consolidados, ainda não estavam plenamente em vigor (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1998, p. 86-87).

Conforme o BCR, a queda no valor dos GKO desde o início das turbulências impôs grandes perdas aos bancos. No primeiro semestre de 1998, o lucro total do sistema caiu a menos de um sétimo do de igual período do ano anterior. Com o bloqueio do mercado de GKO, saíram imediatamente de circulação cerca de 15,9% dos ativos bancários, justamente aqueles que rendiam os maiores lucros aos bancos, além de estarem entre os mais líquidos (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1998,

36. De acordo com Kaminsky e Reinhart (1999), que estudaram dezenas de episódios de “crises gêmeas”, as crises bancárias geralmente antecedem as crises cambiais. Contudo, as autoras identificam um círculo vicioso, pois o colapso cambial tende a aprofundar a crise bancária. Conforme o estudo, a liberalização financeira e o aumento do acesso aos mercados de capitais internacionais costumam alimentar um processo de *boom and bust*, aumentando a vulnerabilidade das economias a “crises gêmeas”.

p. 86). Ippolito (2002), contudo, contesta a versão oficial. Segundo o autor, poucos bancos importantes tinham exposição elevada no mercado de GKO quando este foi congelado, em 17 de agosto – a maioria dos bancos já havia diminuído, nos meses anteriores, a participação desses títulos em seus portfólios e aumentado a de moeda estrangeira. Uma das razões dessa alteração teria sido a operação de troca de GKO por Eurobônus ocorrida em julho. Quando a moratória foi declarada, os bancos tinham algo entre 7% e 10% de seus ativos investidos em GKO, sendo que em dois terços dos bancos essa participação não chegava a 2% (*op. cit.*). Na mesma linha, Steinherr (2006) estima que as perdas decorrentes do calote sobre a dívida pública corresponderam a apenas 18% das perdas totais dos bancos durante a crise, sendo o restante proveniente de perdas relacionadas à variação cambial e a empréstimos não retornados.

Nos meses que antecederam a desvalorização cambial, a diferença entre os passivos e os ativos bancários denominados em moeda estrangeira diminuiu – de 4,3% dos ativos totais, em dezembro de 1997, para 0,6%, em julho de 1998 (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1998, p. 87). Então, como justificar que a desvalorização tenha sido uma das causas imediatas da crise bancária?

Em primeiro lugar, os bancos russos possuíam grande desequilíbrio entre passivos e ativos no exterior. Em junho de 1998, as obrigações externas correspondiam a 16,9% dos passivos totais – contra apenas 7% no fim de 1994 – e eram constituídas, em grande parte, por empréstimos de curto prazo (BUCH; HEINRICH, 1999, p. 3). No mesmo período, os ativos no exterior evoluíram de forma inversa, caindo de 23,9% para 11,6% dos ativos totais (*op. cit.*, p. 3). Para essa mudança, foram determinantes a melhoria da avaliação de risco de crédito da Rússia e de seus bancos no mercado internacional, assim como o alto diferencial de juros, que estimulou os bancos domésticos a tomar recursos no exterior para a aplicação no mercado de GKO.³⁷

Outro fator de vulnerabilidade era a existência de um alto volume de depósitos em moeda estrangeira no sistema bancário russo. Embora em queda nos anos anteriores à crise – em 1994 representavam 18,1% dos passivos bancários –, ainda correspondiam a 36% dos depósitos totais no sistema – 12,4% dos passivos totais dos bancos (*op. cit.*, p. 3). Apesar da tentativa de cobertura do risco cambial por meio da concessão de empréstimos em moeda estrangeira, esse *hedge* era imperfeito, pois parte significativa dos tomadores de recursos não gerava receita em moeda forte.

37. Mesmo no mês em que atingiu o seu mínimo anterior à crise – julho de 1997 –, a taxa de juros paga pelos GKO foi de 17,2% a.a., muito acima dos 5,25% pagos por papéis equivalentes emitidos pelo Tesouro dos Estados Unidos. Em dezembro do mesmo ano, quando já se percebiam sinais de contágio da crise asiática, o rendimento dos GKO saltou para 32%, enquanto o dos títulos do tesouro americano praticamente não se moveu – conforme BCR, disponível em: <<http://www.cbr.ru/eng/>> e U.S. Treasury, disponível em: <<http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/interest-rates/Pages/default.aspx>>.

O terceiro, e mais relevante, fator desestabilizador no período mais agudo da crise adveio de operações *off balance*, representadas principalmente por contratos futuros de câmbio negociados com estrangeiros que aplicavam nos mercados de títulos públicos e de ações. Apesar de ter diminuído bastante durante o primeiro semestre, em julho de 1998 a exposição dos bancos nesse mercado ainda era de US\$ 22,7 bilhões, montante 1,4 vez superior ao capital de todos eles (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1998, p. 87). Alguns bancos incorriam em riscos absurdos, como o Inkombank, cuja exposição no mercado futuro de câmbio equivalia a 719% de seu capital (IPPOLITO, 2002, p. 10). Além disso, as operações no mercado futuro de câmbio contribuíam fortemente para ampliar o risco sistêmico, uma vez que os bancos maiores, que normalmente operavam vendidos em relação aos não residentes, costumavam fazer *hedge* parcial, operando comprados em relação a bancos pequenos e médios. Desta forma, os grandes bancos expunham-se não apenas ao risco cambial, mas também ao risco de crédito, já que muitos dos bancos com os quais tinham contratos apresentavam problemas.

Sob essas condições, uma profunda crise de confiança se espalhou no sistema e o mercado interbancário entrou em colapso. A moratória de 90 dias sobre os compromissos em moeda estrangeira imposta pelo governo – em 17 de agosto – resultou de uma pressão dos bancos (PEROTTI, 2002), que desta forma puderam ganhar tempo para reorganizar suas finanças sem ter de honrar contratos futuros de câmbio e chamadas de margem no exterior.

Durante os meses de setembro e outubro, as autoridades russas tomaram uma série de medidas visando contornar a crise de liquidez que colocava em risco o sistema bancário. O BCR reduziu o nível de reservas exigido e coordenou um sistema de zeragem de posições entre os bancos, de forma a tornar mais clara a posição – credora ou devedora – de cada um no sistema. Com a interrupção dos principais mecanismos de regulação da liquidez dos bancos, quais sejam os mercados interbancário e de dívida pública, o BCR precisou criar um novo instrumento, com o lançamento de títulos próprios (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1998, p. 21). Também foi ampliada a concessão de empréstimos de um dia (*overnight*), normalmente a taxa de juros abaixo das do mercado, que aceitavam os GKO congelados como garantia.³⁸

Ainda em setembro, o BCR decidiu transferir os depósitos pessoais de meia dúzia de bancos importantes que apresentavam problemas (SBS-Agro, Menatep, Mosbiznesbank, Most Bank, Promstroibank e Inkombank) para

38. No início de novembro, o BCR anunciou que, até aquela data, já havia injetado RUB 46 bilhões – pouco mais de US\$ 2 bilhões à taxa de câmbio da época – no sistema financeiro, dos quais 35 bilhões haviam sido empregados na garantia de depósitos em bancos insolventes e 11 bilhões haviam sido injetados em bancos com problemas de liquidez (IPPOLITO, 2002, p. 14). As injeções de liquidez pelo BCR, focadas principalmente nos bancos considerados importantes sistemicamente, tiveram, contudo, os efeitos colaterais de adicionar pressão sobre a cotação do rublo e de favorecer o *asset stripping* pelos bancos em dificuldades e a fuga de capitais (FMI, 2003).

o Sberbank. Tal medida teve o intuito de acalmar a população, uma vez que o Sberbank contava com seguro oficial sobre os depósitos, garantia não estendida aos bancos privados.³⁹

Existem indícios de que o BCR atuou no mercado de câmbio de modo a conter os prejuízos dos bancos em decorrência de operações com futuros. Nos dias anteriores ao vencimento dos contratos de setembro, a cotação do dólar caiu de mais de RUB 20,00 para menos de RUB 10,00 em apenas uma semana. Passado o vencimento – 15 de setembro –, o dólar disparou, voltando rapidamente a estar cotado acima de RUB 15,00. Em outubro, o movimento se repetiu, embora com variações menos intensas (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 1999).

O montante de depósitos no sistema caiu vertiginosamente em decorrência da crise. Entre agosto e dezembro, houve uma redução de 7,4% no total de depósitos em rublo e de 55% nos depósitos em moeda estrangeira.⁴⁰ Contudo, devido à transferência de depósitos de alguns bancos para o Sberbank, o montante de depósitos nos bancos comerciais – exceto o Sberbank – experimentou uma queda bem maior: 48% nos depósitos em rublos e 58% nos depósitos em moeda estrangeira (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 1998, p. 88). Especialmente nos meses de agosto e setembro, a drenagem de recursos do sistema foi substancial: o Menatep perdeu 45% dos depósitos pessoais e 56% dos depósitos corporativos; no Inkombank, as perdas foram de 24% e 48%, respectivamente; no Most Bank, de 44% e 24%; e no SBS-Agro, de 29% e 19% (IPPOLITO, 2002, p. 8-9).

Entre julho e dezembro, os ativos totais do sistema diminuíram 15,8%. No caso dos 29 maiores bancos,⁴¹ o declínio foi de 19,3%. Estes bancos também tiveram uma redução substancial no capital próprio, de 57,3% no período. A qualidade das carteiras de crédito apresentou uma sensível piora. Os créditos de má qualidade subiram de 6,8% para 11,3% no mesmo período. Com a desvalorização cambial, a participação dos créditos em moeda estrangeira no crédito total deu um salto, passando de 38,9% em dezembro de 1997 para 68,9%, um ano depois (BANCO DA RÚSSIA, 1998, p. 89).

No fim do ano, mais de um quarto dos ativos do setor estavam em mãos de bancos em situação financeira delicada. Contudo, apesar de afetar todo o sistema, o impacto foi mais severo sobre os grandes bancos sediados em Moscou. Isto fez que, pela primeira vez desde a constituição do BCR, bancos classificados entre os 20 maiores do país tivessem sua licença de funcionamento revogada.

39. Em meados de 1999, o Sberbank respondia por aproximadamente 90% dos depósitos de pessoas físicas, o que, na prática, configurava um quase retorno à situação de monopólio dos tempos da URSS (BARISITZ, 2004).

40. Os depósitos em moeda estrangeira transferidos para o Sberbank foram convertidos em rublo, porém a uma taxa de câmbio bastante superior à de mercado, o que implicou perdas significativas para seus detentores.

41. Esse número “quebrado” deve-se à exclusão do Sberbank, maior banco russo, da estatística.

4 O PERÍODO PÓS-CRISE DE 1998

4.1 A evolução da economia real

Embora os acontecimentos que culminaram nas medidas adotadas em 17 de agosto de 1998 tenham impactado fortemente a economia russa no período imediatamente posterior, sinais de recuperação não tardaram a aparecer. A produção industrial começou a reagir ainda no quarto trimestre de 1998 e encerrou o ano seguinte com crescimento de 11%. Até mesmo o investimento, cujo desempenho desde o fim do comunismo havia sido catastrófico,⁴² evoluiu positivamente, com incremento de 5,3% em 1999.

A recuperação mais rápida do que o esperado – em maio de 1999, o FMI previu, em seu *World Economic Outlook 1999*, um decréscimo de 7% no PIB desse ano – teve como fatores propulsores a recuperação do preço do petróleo e a desvalorização cambial, que desencadeou um processo de substituição de importações. Em março, três meses após atingir seu piso, o preço do petróleo teve forte ascensão, influenciado pelo fechamento de um acordo para a redução da oferta entre a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e alguns grandes produtores não membros do cartel – entre eles a própria Rússia. Por outro lado, a moeda russa continuou a se desvalorizar, seguindo a tendência observada nos últimos meses do ano anterior. A taxa de câmbio rublo – dólar saltou de RUB 20,65, no fim de 1998, para mais de RUB 24,00 em abril e RUB 27,00 no fim do ano. O saldo da balança comercial subiu de US\$ 16,4 bilhões para US\$ 36,1 bilhões, em decorrência do aumento de 1,6% no valor das exportações e da queda de 32% no montante das importações. Pela primeira vez desde o colapso da URSS, a economia russa indicava possibilidades reais de reversão do quadro depressivo.⁴³

Apesar da melhoria no cenário econômico, o ambiente político continuou em efervescência. Em maio de 1999, o presidente Boris Yeltsin destituiu o primeiro-ministro Primakov, alegando demora na realização de reformas.⁴⁴ Para seu lugar, foi apontado Sergei Stepashin, que ficou no cargo apenas até agosto, quando foi substituído por Vladimir Putin. Em dezembro, Yeltsin renunciou e Putin passou a acumular o cargo de presidente em exercício. Em março de 2000, Putin foi eleito presidente da Federação russa pelo voto popular.

Durante os dois mandatos de Putin à frente da Presidência, a Rússia continuou em ritmo de crescimento forte – média anual de 7,1% entre 2000 e 2007

42. As estatísticas de formação bruta de capital fixo (FBCF) até 1998 são aterradoras. Decréscimos anuais de 40% em 1992, de 12% em 1993, de 27% em 1994, de 13% em 1995, de 18% em 1996, de 5% em 1997 e de 12% em 1998.

43. A constante frustração das projeções de reversão do quadro de depressão econômica na Rússia já havia ganhado tons de anedota, como apontado por Sutela (2000): “Uma das poucas constantes na observação da Rússia desde 1992 é a expectativa de que a recuperação econômica virá no próximo ano”.

44. Alguns analistas, entretanto, enxergaram os dedos de certos oligarcas, que haviam sido prejudicados por ações do governo, por trás da deposição de Primakov (McCARTHY; PUFFER; NAUMOV, 2000; MORALES, 2004).

(incremento acumulado de 84,7% no período) – com inflação controlada e em declínio, embora em patamares relativamente elevados na comparação internacional.⁴⁵ Após o período mais crítico (os últimos meses de 1998 e os primeiros de 1999), o nível de liquidez na economia se ajustou, o que contribuiu para a redução das transações não monetárias e dos atrasos nos pagamentos em geral, com efeitos positivos sobre a arrecadação fiscal. Em 2000, o governo obteve o seu primeiro superávit, padrão que se manteve até 2008.⁴⁶ Para isso, foram fundamentais a retomada do crescimento econômico, a evolução favorável dos preços da energia e das matérias-primas no mercado internacional e as mudanças implementadas na sistemática de tributação do setor de energia.⁴⁷ O impulso na demanda mundial por *commodities* minerais também favoreceu o crescimento das exportações, o que ajudou a Rússia a acumular um vasto volume de reservas internacionais em poucos anos: de US\$ 12,5 bilhões no fim de 1999, as reservas saltaram para US\$ 77,8 bilhões em 2003 e US\$ 474 bilhões em 2007.⁴⁸ Além disso, a Rússia diminuiu fortemente a razão dívida externa total/PIB, principalmente nos cinco primeiros anos após a crise – de 90,3% em 1999, a relação caiu para 38,1% em 2003 –, além de cortar em quase quatro quintos a dívida externa nominal do setor público (administração direta mais BCR) entre 1998 e 2008: de US\$ 159,4 bilhões para US\$ 32,2 bilhões.⁴⁹ Finalmente, cabe salientar que, desde outubro de 2003, a Rússia passou a deter o grau de investimento atribuído pela agência de classificação de risco Moody's (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 2005).

4.2 Reestruturação e reformas no sistema bancário

O efeito da crise bancária de 1998 sobre a economia russa acabou sendo bastante modesto, devido à baixa relevância dos bancos domésticos em sua estrutura de financiamento.⁵⁰ Apesar disso, a crise implicou uma contração significativa no tamanho do sistema bancário e a bancarrota de algumas instituições privadas importantes, como o Inkombank e o SBS-Agro, o que enfraqueceu os

45. A taxa de inflação caiu consistentemente entre 2000 e 2006, quando atingiu seu menor valor na década, 9%. Em 2007, houve uma pequena elevação, atingindo 11,9%, por conta do aumento nos preços de alimentos e de energia.

46. O governo russo chegou a obter superávits bastante elevados na segunda metade da década de 2000: (equivalente a) 8,4% do PIB em 2006, 6% em 2007 e 4,9% em 2008 – conforme BCR, disponível em: <<http://www.cbr.ru/eng/>>.

47. Sobre este tema, ver Schutte (2011).

48. Para a evolução de preços e quantidades de petróleo – e derivados – e gás natural exportados pela Rússia, ver gráfico 2 em Alves (2011).

49. A participação do setor público na dívida externa total da Rússia caiu de 84,2%, em 1998, para 6,7%, em 2008. Cabe observar que uma parcela significativa da dívida existente em 1998 referia-se à dívida da antiga URSS herdada pela Rússia após o fim desta.

50. Em um teste de estresse realizado em 2002, envolvendo 64 bancos – responsáveis por 80% dos ativos do setor –, o FMI concluiu que, mesmo um grande choque sobre o setor financeiro, similar ao ocorrido em 1998, geraria perdas relativamente modestas, equivalente a 3% a 5% do PIB, com impacto pequeno sobre a economia real, quando comparado a experiências de outros países (FMI, 2003). Conforme estimativas do Ministério do Comércio e Desenvolvimento Econômico da Rússia, os bancos domésticos financiavam não mais do que 5% do investimento no país (IPPOLITO, 2002, p. 25).

chamados oligarcas, pequeno grupo de indivíduos que havia capturado as políticas públicas nos anos anteriores e que agora se encontrava na dependência de ações do governo para salvá-lo. Todavia, o número de bancos fechados por conta da crise foi relativamente pequeno quando comparado ao de episódios similares em outros países.⁵¹

Visando facilitar a reestruturação do sistema, o governo russo criou a Agência para a Reestruturação das Organizações de Crédito (Arko), no primeiro trimestre de 1999. Contudo, a injeção de capital na nova instituição foi muito pequena – RUB 10 bilhões (menos de US\$ 500 milhões). Considerando-se a fragilidade do sistema à época, estimava-se que seria necessário um volume de recursos no mínimo nove vezes maior (IPPOLITO, 2002, p. 17). Para piorar, a capacidade de intervenção da agência ficou muito restrita, pois esta careceu do direito de fechar instituições problemáticas, além de ter que se submeter aos desejos dos controladores destas para levar adiante medidas relevantes para os processos de reestruturação ou liquidação (IPPOLITO, 2002, p. 17). Como resultado, a atuação da agência foi bastante limitada – até 2003, a Arko havia reestruturado apenas 14 bancos e liquidado três, sob um custo de RUB 16 bilhões (STEINHERR; KLÄR, 2005, p. 292).

Na mesma época, entrou em vigor a Lei de Falências de Instituições de Crédito, que introduziu as normas para a condução do processo falimentar de um banco. Todavia, a lei possuía grandes deficiências, pois oferecia pouca proteção aos credores, em favor dos acionistas. Além disso, a lei não prevenia o *asset stripping*, o que possibilitou que grandes bancos em dificuldades movessem seus ativos para bancos recém-criados (*bridge banks*), deixando para trás apenas os passivos (IPPOLITO, 2002, p. 17).⁵²

Nos primeiros anos após a crise, já marcados pela recuperação econômica, o sistema bancário pouco se alterou em termos estruturais, o que suscitou a questão: era a depressão econômica que impedia o desenvolvimento do sistema bancário ou era o subdesenvolvimento dos bancos que aprofundava a depressão? De fato, o número de bancos continuou bastante elevado, com forte predominância do Sberbank no mercado de depósitos, uma grande quantidade de “bancos de bolso”⁵³ e um baixo nível de intermediação financeira.⁵⁴

51. Em 1998, o BCR revogou 227 licenças, número inferior ao ano anterior, pré-crise (329). Entre 1999 e 2002, foram revogadas mais 182 licenças de funcionamento. Contudo, nesse ano, haviam ainda 1.826 instituições registradas no BCR, embora o número de bancos efetivamente em operação fosse substancialmente menor (1.329) (STEINHERR, 2006; BARISITZ, 2009b).

52. Esses foram os casos, por exemplo, do Menatep, que deu origem ao Menatep São Petersburgo; e do Oneximbank, que originou o Rosbank (BARISITZ, 2004).

53. Mesmo os maiores bancos russos eram muito pequenos em relação aos seus pares internacionais. Em 2003, o Sberbank, maior banco do país, era apenas o 155º do mundo pelo critério de capital, enquanto o Mezhprombank, maior instituição privada, ocupava uma modesta 625ª posição no *ranking* (TOMPSON, 2004, p. 5).

54. No fim de 2004, os ativos bancários correspondiam a 44% do PIB na Rússia. Em comparação, essa relação era de 89,9% na República Tcheca, de 71,4% na Hungria e de 53,9% na Polônia. As razões depósitos bancários/PIB e crédito/PIB nesses países eram de, respectivamente, 24,1% e 26,6% (Rússia); 67% e 35,2% (República Tcheca); 41,4% e 47% (Hungria); e 36,8% e 28,6% (Polônia). Finalmente, a relação M2/PIB nestes países era de 34,3%, 76,5%, 48,1% e 43,4%, respectivamente (FMI, 2005, p. 90).

Os principais indicadores do setor só foram retomar os níveis anteriores à crise a partir de 2001. Nesse ano, a relação depósitos pessoais/PIB voltou ao patamar de 1998 (7,6%) e o crédito às empresas suplantou o desse ano (13,7% contra 13%). Entretanto, os ativos totais do sistema só retomaram o patamar de 1998 cinco anos depois, quando atingiram 42,1% do PIB (TOMPSON, 2004, p. 6).

Embora ainda pouco relevantes para o conjunto da economia russa, os bancos pelo menos começavam a dar sinais de estarem recuperando a saúde financeira. Em avaliação conduzida em 2002 com base em dados oficiais do BCR, o FMI e o Banco Mundial concluíram que, passados poucos anos desde a crise, os bancos russos encontravam-se, de um modo geral, bem capitalizados, embora a qualidade do capital fosse questionável⁵⁵ e o nível de provisionamento para créditos de liquidação duvidosa não refletisse completamente os riscos (FMI; BANCO MUNDIAL, 2003).⁵⁶ Entre o fim de 1998 e dezembro de 2001, a relação capital/ativos do sistema bancário subiu de 7,3% para 14,4% – ponderando-se os ativos pelo risco, a evolução foi de 11,5% para 20,3%. As parcelas de crédito em atraso caíram de 11,1% do volume total de crédito para 2,7%. Os créditos de má qualidade diminuíram de 17,3% para 6,2% do total da carteira. A taxa de retorno sobre o patrimônio líquido subiu de -28,6% para 19,4%, enquanto o retorno sobre os ativos foi de -3,5% para 2,4%, a despeito do *spread* entre as taxas de juros pagas sobre os depósitos e as aplicadas sobre os empréstimos ter diminuído de 19% para 3,5% a.a. (FMI, 2003, p. 20).

O relatório conjunto do FMI e do Banco Mundial enfatizava ainda que

(...) a reforma do setor bancário é uma questão da mais alta prioridade para que a Rússia atinja seu potencial de crescimento nos próximos anos. Os esforços de reforma deveriam ser concentrados no fortalecimento da estrutura de supervisão; no aumento da transparência quanto à propriedade, à governança e à publicação de balanços; na facilitação da consolidação dos sistema bancário fragmentado; e no nivelamento das condições concorrenciais entre os bancos privados e os bancos estatais, que possuem o seguro estatal sobre os depósitos pessoais (FMI; BANCO MUNDIAL, 2003, p. 3).

Como salientado nessa citação, a crise bancária de 1998, apesar de ter repercutido pouco sobre a economia real, acabou por explicitar alguns graves problemas do sistema. Um dos principais era a incapacidade dos bancos, especialmente os privados, de obter *fundings* no mercado doméstico.

55. Em 2002, 60 dos 100 maiores bancos russos haviam inflado o valor de seu capital, conforme o BCR (FMI, 2005, p. 103). Uma das formas mais corriqueiras de fazer isso era emprestar dinheiro aos acionistas, que então usavam os recursos para elevar o capital do banco.

56. Para encobrir o tamanho dos créditos em atraso, os bancos faziam o *overgreening*, prática de conceder novos créditos para cobrir o pagamento dos atrasados (BARISITZ, 2004).

O acesso exclusivo ao seguro oficial sobre os depósitos dava ao Sberbank uma vantagem competitiva extraordinária sobre os bancos privados, o que acabava forçando-os a buscar fontes menos estáveis de *funding*, como os empréstimos no exterior.⁵⁷ Por isso, a introdução de um seguro universal sobre depósitos de pessoas físicas era visto, mesmo antes da crise, como elemento essencial para o aumento da eficiência e da eficácia do sistema bancário, assim como instrumento para aumentar o grau de confiança da população em relação aos bancos.⁵⁸ Com a promulgação de uma lei em dezembro de 2003, a garantia oficial sobre os depósitos foi finalmente estendida aos bancos privados a partir de 2004, o que na prática representou a quebra de um quase monopólio exercido pelo Sberbank.⁵⁹ Todavia, a despeito da extensão do esquema de seguro aos bancos privados, a participação dos bancos estatais no sistema continuou bastante elevada.⁶⁰ Ao fim de 2004, esses bancos detinham 66% dos depósitos pessoais, 42% do crédito e 38% dos ativos totais – o Sberbank sozinho respondia por 60%, 30% e 28%, respectivamente (FMI, 2005, p. 97).

Outro problema do sistema bancário era – e continua sendo – a elevada concentração do crédito em poucos clientes, muitos dos quais pertencentes ao mesmo grupo econômico que controla o banco. Isto se deve, por um lado, à configuração altamente concentrada da estrutura industrial russa após a privatização, na qual a existência de conglomerados financeiros-industriais passou a ser comum,⁶¹ e, por outro, às incertezas decorrentes da governança corporativa ina-

57. A tendência à concentração dos depósitos no Sberbank decorrente do seguro oficial era ainda reforçada pelas deficiências da Lei de Falências de Instituições de Crédito. Conforme FMI e Banco Mundial (2003, p. 4), a Rússia possuía em 2002 cerca de 60 bancos fantasmas – instituições cuja licença de funcionamento havia sido revogada, mas que não podia ser liquidada pelo BCR, devido às deficiências no processo falimentar – o que só contribuía para aumentar a desconfiança da população em relação ao sistema bancário do país.

58. Estima-se que, na época, os russos mantinham em casa algo como US\$ 44 bilhões em moeda estrangeira, montante pouco inferior aos US\$ 48 bilhões que tinham depositados nos bancos (TOMPSON, 2004, p. 14).

59. De modo a prevenir o risco moral – e em um sistema bancário extremamente fragmentado e repleto de bancos fantasmas essa era uma possibilidade bastante real –, o BCR limitou o montante garantido a cada depositante. Inicialmente, o seguro cobria RUB 100 mil (cerca de € 2.840). Em julho de 2006, esse valor foi reajustado para RUB 190 mil (€ 5.550) e em março de 2007 para RUB 400 mil (€ 11.300). Em outubro de 2008, já como medida de contraposição à crise, o BCR majorou novamente o valor, para RUB 700 mil (€ 19.800) (BARISITZ, 2009b). Conforme a legislação aprovada em dezembro de 2003, para ter acesso ao seguro de depósitos, os bancos deveriam se submeter ao escrutínio do BCR, que avaliaria a qualidade dos ativos e do capital, a efetividade dos sistemas de controles internos e de administração de riscos, além de questões relacionadas à governança corporativa e à transparência quanto à estrutura de propriedade. Os bancos também teriam de pagar, a cada trimestre, um prêmio de até 0,15% sobre o valor médio dos depósitos segurados no trimestre anterior. Essa contribuição seria reduzida a 0,05% após o fundo acumular um montante equivalente a 5% dos depósitos segurados (FMI, 2005, p. 99). Conforme Barisitz (2009b), cerca de 1.140 bancos se candidataram inicialmente para fazer parte do sistema de seguro, dos quais 920 foram aprovados nas inspeções e admitidos no esquema.

60. O Sberbank continuou a deter duas grandes vantagens competitivas: a sua enorme rede de postos de atendimento e a responsabilidade pelo pagamento de aposentadorias e pensões. O fato de o BCR permanecer como acionista controlador deste banco é também um tema polêmico, por conta de um potencial conflito de interesses, uma vez que ele exerce o papel de regulador e de empregador de última instância do sistema (TOMPSON, 2004).

61. Em alguns casos, a parte industrial é a dominante, como os da Lukoil e da Gazprom. Em outros, prepondera o ramo bancário, como no caso do Alfa Group (Alfa Bank). Sobre o processo de privatização na Rússia, ver Alves (2011).

dequada e da fragilidade do sistema de *law enforcement*, que acabam por favorecer o empréstimo a partes relacionadas.⁶²

Obter recursos de longo prazo no mercado interno era outra dificuldade. Embora os depósitos a prazo constituíssem 44% dos depósitos de pessoas físicas no fim de 2003 (TOMPSON, 2004, p. 9), o Código Civil concedia aos clientes o direito de romper os contratos antes do vencimento (FMI, 2005, p. 102), o que na prática introduzia um risco de liquidez aos bancos que casassem esses recursos com empréstimos de prazo correspondente.

Em meados de 2004, o sistema bancário russo foi novamente acometido por uma – mini – crise. Em maio, devido a acusações de lavagem de dinheiro, o BCR fechou o Sodbusinessbank, fato que desencadeou uma corrida de depositantes a alguns bancos, vistos como suscetíveis a processos correlatos. Com dificuldades de caixa, esses bancos saíram a vender ativos de modo a melhorar a sua liquidez. Com a desconfiança se espalhando rapidamente, o mercado interbancário entrou em colapso em julho e os juros dispararam, o que colocou em dificuldades centenas de bancos pequenos, altamente dependentes deste mercado (STEINHERR, 2006). Quando as turbulências começaram a ameaçar um banco médio (Gutabank) e mesmo um grande (Alfa Bank), o BCR entrou em ação, cortando à metade seu requerimento de reservas, ampliando a garantia estatal para a totalidade dos depósitos pessoais – por tempo limitado – e facilitando a incorporação do Gutabank pelo estatal VTB, medidas que acabaram por acalmar os ânimos no mercado (BARISITZ, 2009b, p. 55).

A capacidade do BCR em exercer a regulação prudencial do sistema foi ampliada a partir de meados da década de 2000. A publicação de balanços segundo o padrão contábil internacional (International Financial Reporting Standards – IFRS), paralelamente à divulgação no padrão contábil russo, passou a ser obrigatória a partir de 2004. Contudo, poucos bancos vêm seguindo corretamente a norma – muitos deles simplesmente passaram a usar uma tabela de correspondência entre o padrão contábil russo, menos exigente, e o internacional, para a publicação de balanços (FMI, 2005). Além disso, o BCR continuou a regular o sistema com base no padrão russo. Conforme Barisitz (2009b, p. 54), se este adotasse o IFRS como modelo, um número considerável de bancos teria problemas, pois seus ativos seriam substancialmente menores se corretamente calculados segundo as normas internacionais.

62. Conforme Ippolito (2002, p. 26), em um banco russo típico, os dez maiores clientes respondiam, no começo da década de 2000, por metade da carteira de crédito. Nos bancos pequenos, essa participação rondava a casa dos 80%. Porém, mesmo nos grandes, a participação era elevada, cerca de 45% – nestes, um único cliente (o maior) colocava em risco cerca de 31,5% do capital do banco.

Em abril de 2004, o BCR alterou sua Instrução nº 1, que vigorava sem alterações há uma década. Em termos práticos, isto significou uma mudança significativa no seu modelo de regulação e de supervisão bancária: antes mais na forma, a partir de então passou a focar-se na substância – em outros termos, deixou de se preocupar apenas com o atendimento a requisitos, passando a ter uma supervisão mais próxima do dia a dia das instituições (BARISITZ, 2009b).⁶³

Em 2007, foi introduzido o requerimento de capital mínimo, de 10% dos ativos ponderados pelo risco, além de um piso de € 5 milhões para o capital social,⁶⁴ embora uma cláusula tenha flexibilizado o critério para os bancos existentes ao exigir apenas que seu capital não caísse abaixo do nível de 2007 (FMI, 2005, p. 104).⁶⁵

Outro passo importante para o desenvolvimento do setor bancário, principalmente em relação à ampliação do crédito, foi a entrada em vigor, em junho de 2005, de uma lei sobre birôs de crédito. Tal medida possibilitou aos bancos um aprimoramento na avaliação de riscos, com a disseminação de informações sobre os possíveis tomadores de empréstimos.

4.3 Evolução do sistema bancário até a crise de 2008

Impulsionada pelo crescimento econômico dos anos anteriores, que proporcionou às empresas exportadoras de *commodities* um grande incremento patrimonial, além de elevações significativas no consumo, no investimento e na renda pessoal, a Rússia viveu um *boom* de crédito a partir da metade da década de 2000, que só foi interrompido pela crise financeira internacional no segundo semestre de 2008.

Entre 2002 e 2007, houve uma ampliação substancial no nível de liquidez da economia. A relação M2/PIB mais do que duplicou, passando de 19,7% para 40,2% (BARISITZ *et al.*, 2009, p. 141). O nível de dolarização da economia caiu significativamente, em conformidade com a tendência de valorização do rublo em relação ao dólar norte-americano a partir do primeiro trimestre de 2003.⁶⁶

63. A sistemática anterior oferecia maiores oportunidades para os bancos manipularem seus números, principalmente no que diz respeito à adequação de capital e ao provisionamento de créditos (BARISITZ, 2009b).

64. Anteriormente, o piso era de € 1 milhão. O piso de € 5 milhões é similar ao aplicado pela União Europeia.

65. Segundo Barisitz (2009b, p. 58), 43% das instituições de crédito da Rússia possuíam capital inferior ao novo limite ao fim de 2006.

66. Após atingir seu ponto mínimo – desde a crise – em dezembro de 2002 (cotação média mensal de RUB 31,84 por US\$ 1,00), o rublo começou a valorizar-se em relação ao dólar no fim do primeiro trimestre de 2003. Contudo, de início o rublo apenas acompanhou o movimento de fortalecimento de outras moedas em relação ao dólar – conforme o BCR, em 2003, as valorizações do euro e do franco suíço em relação ao dólar foram mais de seis vezes maior do que a do rublo (considerando-se a cotação média do ano) (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 2003). De fato, o rublo continuou a desvalorizar-se em relação ao euro até o fim de 2004 – em dezembro, a cotação média foi de RUB 37,34 por € 1,00. O quadro se reverteu no ano seguinte. Após mais de um ano de queda em relação ao rublo, o euro atingiu seu ponto mínimo em março de 2006 (média mensal de RUB 33,49 por € 1,00), voltando, a partir de então, a valorizar-se – até as vésperas da crise internacional de 2008 (a cotação média mensal máxima foi atingida em abril, RUB 37,06 por € 1,00). O dólar, por sua vez, após apresentar uma relativa estabilidade em relação ao rublo entre o início de 2005 e o primeiro trimestre de 2006, voltou a desvalorizar-se, atingindo seu ponto mínimo em julho de 2008 (média mensal de RUB 23,35 por US\$ 1,00).

Os depósitos pessoais denominados em moeda estrangeira atingiram 12,9% do total, em 2007, contra 38,5%, em 2002. No caso dos recursos captados de pessoas jurídicas – exceto outros bancos –, a redução no período foi de 52,5% para 40,5% do total. Na área de crédito, também ocorreu retração na parcela denominada em moeda estrangeira, de 34,8% para 22,6% do total (*op. cit.*, p. 142).

Desde o biênio 2001-2002, quando a maioria dos indicadores do setor bancário retomou os patamares anteriores à crise de 1998, as taxas anuais de crescimento foram bastante expressivas. Entre 2003 e 2007, os ativos bancários cresceram à taxa anual média de 23,6% em termos reais. Com isso, a relação ativos bancários/PIB saltou de 38,3%, em 2002, para 61%, em 2007 (BARISITZ, 2009b, p. 57).

Os depósitos totais tiveram um incremento real de 27,9% a.a. no período 2003-2007. Por conseguinte, a relação depósitos/PIB subiu de 19,6%, em 2002, para 37,1%, em 2007. Salto similar deu a relação crédito/PIB que, no mesmo período, passou de 19,8% para 43,3%. O crédito pessoal teve um desempenho impressionante, aumento anual médio de 66,3% em termos reais, entre 2003 e 2007, fazendo que a participação das pessoas físicas no estoque de crédito subisse de 8,2% para 20,8% no mesmo período. Desempenho também espetacular teve o crédito imobiliário, especialmente entre 2005 e 2007, quando o saldo aplicado no segmento aumentou 28 vezes em relação a 2004 (*op. cit.*, p. 57).

A participação de instituições com controle estrangeiro no setor bancário russo deu um salto na segunda metade da década de 2000, acompanhando a onda de ingresso de investimento direto no país. Até o fim de 2005, a participação dos estrangeiros nos ativos bancários totais nunca ultrapassou os 9%, a despeito da eliminação, em dezembro de 2002, do limite de 12% imposto pelo governo à participação estrangeira no capital total do setor. Em 2006, contudo, a participação nos ativos totais aumentou para 12,1% e, no ano seguinte, atingiu 17,2%. Como a participação dos bancos estatais não variou muito no período – permaneceu ao redor de 40% –, o ganho dos estrangeiros se deu à custa dos bancos privados controlados por residentes. Isto ocorreu, por um lado, por meio do fechamento de diversas instituições, normalmente de pequeno porte; por outro lado, via aquisição de alguns bancos domésticos por estrangeiros, sendo a mais significativa a compra do controle do Rosbank pelo francês Société Générale, que se tornou o maior banco privado da Rússia e o quarto maior no *ranking* geral⁶⁷ (*op. cit.*, p. 75).

Entre o fim de 2002 e o de 2007, o nível de concentração no mercado bancário russo pouco se alterou. A maior variação ocorreu no mercado de

67. Outras instituições controladas por estrangeiros com presença – direta ou indireta – significativa no mercado russo são o belga KBC Bank, o austríaco Raiffeisenbank, o italiano UniCredit Bank e o norte-americano Citibank (BARISITZ, 2009b).

depósitos, em decorrência do aumento da confiança da população na saúde do sistema e, sobretudo, da extensão do seguro sobre depósitos aos bancos privados. No período, a participação dos cinco maiores bancos na captação de depósitos de pessoas físicas caiu de 70,5% para 57,4% – no caso dos 20 maiores bancos, a queda foi de 79,9% para 71,1%. Já no caso do crédito, houve um pequeno aumento no grau de concentração: alta de 44,1% para 45,3%, quando considerados os cinco maiores bancos; e de 63,8% para 66,3%, quando tomados os 20 maiores. Os ativos totais também ficaram mais concentrados nestes últimos: a participação destes passou de 61,8% para 63,7%, embora os cinco maiores tenham apresentado uma pequena queda em sua participação – de 43,6% para 42,3%. Finalmente, a distribuição do capital foi a que apresentou a maior tendência à concentração no período, com os 20 maiores bancos passando a deter uma participação de 61,7%, em 2007, contra 50%, cinco anos antes – no caso dos cinco maiores bancos, a participação subiu de 37,1% para 43,2% no período.

Ao fim de 2007, havia 35 bancos russos entre os mil maiores bancos do mundo, conforme o *ranking* elaborado pela revista *The Banker*. O maior de todos, o Sberbank, figurou na 33ª posição – no mesmo ano, apareceu em 91º lugar entre as maiores companhias do mundo, segundo o *ranking* elaborado pelo jornal *Financial Times* (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 2009).

5 A CRISE DE 2008

5.1 A crise econômica

Depois de quase uma década com taxas de crescimento em torno de 7% a.a., em 2008 a economia russa parecia prestes a anular as perdas da catastrófica depressão dos anos 1990, com o PIB finalmente retornando ao nível de 1989.⁶⁸ Como apontado na seção 4, o sistema bancário também dava mostras de ter deixado no passado suas maiores fragilidades, com os principais indicadores setoriais convergindo para números similares aos de outras economias emergentes (FUNGÁČOVÁ; SOLANKO, 2009a; 2009b). A captação de grandes somas de recursos por meio do lançamento de ações (*initial public offering* – IPO), em 2007, indicava um elevado interesse dos investidores estrangeiros e domésticos no setor bancário russo.⁶⁹

68. Conforme os cálculos de Popov (2008, p. 15), o PIB russo de 2007 ainda foi 1% inferior ao de 1989.

69. Em fevereiro de 2007, o Sberbank captou cerca de US\$ 8,83 bilhões com o lançamento de ações. Três meses depois, o VTB, segundo maior banco russo, também estatal, captou US\$ 8 bilhões em troca de uma participação de 22,5% em seu capital – cerca de dois terços das ações foram colocadas na Bolsa de Londres. Conforme Busvine (2007), fontes de mercado informaram que a procura pelas ações foi de cerca de sete vezes o total ofertado. A participação de investidores individuais foi considerada alta: mais de 131 mil russos compraram ações, desembolsando cerca de US\$ 1,6 bilhão.

Até o terceiro trimestre de 2008, a economia russa cresceu a pleno vapor, a despeito de alguns eventos terem produzido instabilidade nos mercados financeiros internacionais nos meses anteriores.⁷⁰ No primeiro semestre, o PIB aumentou 8% em relação ao mesmo período de 2007, impulsionado pela FBCF, que cresceu 19,4% no primeiro trimestre e 12,9% no segundo (BANCO MUNDIAL, 2008). Mesmo no terceiro trimestre, quando os preços internacionais das *commodities* e os índices de ações acentuaram o ritmo de seu declínio, o desempenho da economia real manteve-se praticamente inalterado: crescimento de 7,3% no PIB, em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (BANCO MUNDIAL, 2009).

Porém, nos meses seguintes, a Rússia demonstrou ser uma das economias mais afetadas pela crise financeira e econômica internacional. No último trimestre de 2008, devido ao efeito de carregamento estatístico, a variação do PIB ainda foi positiva em relação a igual período de 2007, 1,1%, mas a FBCF já apresentou declínio, 2,3%, assim como a produção industrial, 6,1%, no mesmo tipo de comparação (BANCO MUNDIAL, 2009). Todavia, conforme estimativas do Banco Mundial, ajustando-se sazonalmente, o PIB desse trimestre foi cerca de 2,5% inferior ao do trimestre anterior (BANCO MUNDIAL, 2010b).

Contudo, foi em 2009 que a crise econômica entrou em sua fase mais aguda. O PIB diminuiu 7,9%, declínio maior até do que o ocorrido em 1998. Nesse ano, a produção industrial caiu 10,8% e a FBCF encolheu 17% (BANCO MUNDIAL, 2010a). O momento mais crítico ocorreu no primeiro trimestre, quando, segundo estimativas com ajuste sazonal feitas pelo Banco Mundial, o PIB contraiu cerca de 12% em relação ao terceiro trimestre de 2008 (BANCO MUNDIAL, 2010b). Nos meses seguintes, houve alguma recuperação, com o PIB – com ajuste sazonal – alcançando, no último trimestre, cerca de 94% do valor observado no terceiro trimestre de 2008. Porém, no primeiro trimestre de 2010, a tendência novamente se reverteu, com o PIB dessazonalizado voltando a recuar cerca de 3% (*op. cit.*). Os dados mais recentes da economia russa, referentes ao “índice de produto das principais atividades econômicas”,⁷¹ permitem concluir que, em julho de 2010, o produto do país ainda estava cerca de 6,9% abaixo do verificado em julho de 2008.

70. Dois eventos que levaram instabilidade aos mercados financeiros nesse período foram a declaração do BNP Paribas, maior banco francês, de que iria congelar os resgates de três fundos de investimento com elevadas aplicações em hipotecas de alto risco, devido à falta de liquidez neste mercado e à sua consequente incapacidade de precificação das cotas, e a aquisição do Bear Stearns, quinto maior banco norte-americano, pelo J.P. Morgan, pela quantia simbólica de US\$ 240 milhões – posteriormente, o valor foi majorado para US\$ 1,1 bilhão. O primeiro ocorreu em 9 de agosto de 2007 e acabou sendo um dos determinantes do início da tomada de medidas anticrise pelos Bancos Centrais Europeu e dos Estados Unidos. O segundo ocorreu em março de 2008 e teve o efeito de explicitar o grau de vulnerabilidade de alguns dos grandes *players* do mercado financeiro mundial às perdas no mercado de hipotecas.

71. Diferentemente do PIB, que é calculado trimestralmente, esse indicador tem base mensal. Contudo, ambos costumam apresentar evoluções bastante próximas.

5.2 A “montagem” da crise

Algumas características do crescimento econômico russo na década de 2000 ajudam a compreender o forte impacto que a crise econômico-financeira mundial teve sobre o país.⁷²

A primeira – e mais óbvia delas – é a grande dependência do país em relação às exportações de petróleo e de outras *commodities* minerais. É inegável a importância da elevação dos preços da energia durante os anos 2000 para o soerguimento da economia russa. Entre 2000 e 2008, as exportações de petróleo e derivados e de gás natural cresceram 487% em termos nominais, de US\$ 52,8 bilhões para US\$ 310,1 bilhões. Deste aumento, a maior parte é explicada pela evolução das cotações: enquanto o índice de quantidade aumentou 51,3%, o índice de preço subiu 291,1% no período.⁷³ Nestes nove anos, as exportações destes produtos geraram receitas de aproximadamente US\$ 1,2 trilhão, o que ajuda a explicar a evolução das reservas internacionais do país. De parcos US\$ 12,2 bilhões, ao fim de 1998, as reservas sobrepassaram o patamar de US\$ 100 bilhões em outubro de 2004 e atingiram o recorde de US\$ 598 bilhões em agosto de 2008.

A evolução favorável dos preços do petróleo durante quase toda a década também foi muito importante para a melhoria das contas públicas. Conforme a legislação tributária aplicável ao setor, a taxa marginal de apropriação da renda petrolífera pelo setor público varia diretamente com a cotação internacional da *commodity*, podendo alcançar 90%, caso o barril seja negociado por mais de US\$ 25,00 (GOLDSWORTHY; ZAKHAROVA, 2010).⁷⁴ Em 2008, as receitas oriundas de *royalties* e tributos incidentes sobre a produção e a exportação de petróleo e gás natural corresponderam a cerca de um terço das receitas totais do governo russo, o que equivaleu a 9,5% do PIB desse ano (*op. cit.*).

Por isso, não é difícil entender o forte impacto negativo que a derrocada na cotação internacional do petróleo no segundo semestre de 2008 exerceu sobre a economia russa. Depois de sucessivas quebras de recordes históricos – em termos nominais –, quando aproximou-se de US\$ 150,00 por barril,⁷⁵ o preço do petróleo entrou em queda livre, terminando o ano próximo de US\$ 45,00. Nas semanas seguintes, o preço continuou em queda, chegando a cair abaixo de

72. Conforme o FMI (*World Economic Outlook Database*), em 2009 a Rússia teve a maior contração no PIB entre as 15 maiores economias do mundo, 7,9%. Com uma queda de 6,5%, o México ficou com o segundo pior desempenho.

73. Calculado pelo autor por meio dos dados do BCR. Para efeitos de ponderação – entre gás natural, petróleo e derivados –, utilizou-se o montante exportado em 2000.

74. Para mais detalhes sobre as reformas nos mecanismos de extração da renda petrolífera e na tributação do setor de energia, ver Schutte (2011) e Goldsworthy e Zakharova (2010).

75. Apesar de os primeiros sinais da crise financeira internacional terem sido emitidos no segundo semestre de 2007, os preços em dólar do petróleo e de outras *commodities* minerais e agrícolas dispararam no primeiro semestre de 2008, percorrendo direção contrária à da moeda norte-americana, que se desvalorizou bastante em relação a outras moedas no período – entre julho de 2007 e junho de 2008, o dólar desvalorizou-se 14,1% frente ao euro e 8,4% em relação ao rublo.

US\$ 35,00 em meados de fevereiro de 2009, ponto a partir do qual começou a se recuperar – desde a primeira quinzena de julho, não desceu mais abaixo de US\$ 60,00 e ao fim do ano já estava novamente sendo negociado próximo a US\$ 80,00.⁷⁶

A contração no preço do petróleo levantou temores dos investidores por conta de seu impacto sobre as finanças públicas e sobre o balanço de pagamentos. As receitas advindas do setor foram extremamente importantes para a Rússia passar de uma situação de elevados déficits para outra de – não menos expressivos – superávits fiscais. Isto foi, inclusive, reconhecido pelo governo, que em 2004 criou o Fundo de Estabilização do Petróleo, o qual depois foi cindido em dois outros fundos. Os objetivos por trás da criação destes fundos foram os de diminuir o impacto das variações do preço do petróleo sobre o orçamento público e sobre os demais setores da economia.⁷⁷ No fim de agosto de 2008, o montante acumulado nestes fundos totalizava US\$ 174,5 bilhões (RÚSSIA, 2010).

Em outra frente, a queda no preço do petróleo ameaçava minar o saldo em transações correntes do balanço de pagamentos. Enquanto o saldo médio nos três primeiros trimestres de 2008 ficou em torno de US\$ 31,7 bilhões, no último trimestre caiu para US\$ 8,5 bilhões e nos dois trimestres seguintes para US\$ 9,7 bilhões e US\$ 8,2 bilhões, respectivamente. Se nos primeiros nove meses de 2008 as exportações de petróleo e gás natural cobriam 114% das importações de bens, no último trimestre cobriram apenas 83% e no seguinte 91%, a despeito da enorme queda no montante importado – de 45% em relação ao trimestre anterior e de 35% frente ao primeiro trimestre de 2008.

O elevado déficit comercial em produtos não relacionados ao setor de energia deixava clara a perda de competitividade acumulada pela Rússia nos anos anteriores à crise internacional. Apesar da espetacular desvalorização nominal do rublo após a crise de 1998, no fim de 2003 mais de três quartos da depreciação real da taxa de câmbio já haviam evaporado por causa dos diferenciais de inflação. Em meados de 2006, o rublo já estava mais valorizado, em termos reais, do que estava às vésperas da crise de 1998, em relação ao dólar.

O outro grande fator de vulnerabilidade da Rússia aos humores da finança internacional decorria da conhecida insuficiência de fundos internos para financiar

76. Estas cotações referem-se ao WTI, tipo comumente usado como *benchmark* no mercado de petróleo. A maior parte do petróleo exportado pela Rússia é da modalidade conhecida como *Urals*, que, tradicionalmente, é cotada abaixo do WTI – no período 2007-2008, o desconto em relação ao WTI foi de cerca de 5%. Porém, em 2009, o desconto foi de apenas 1%, em média – conforme *British Petroleum*, disponível em: <http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/STAGING/global_assets/downloads/1/IC_tcu_crude_marker_archive.pdf>.

77. Em janeiro de 2008, o Fundo de Estabilização do Petróleo foi dividido em Fundo de Reserva (FR) e Fundo da Riqueza Nacional (FRN). O primeiro tem como objetivo principal suavizar as oscilações no orçamento público, decorrentes de variações na arrecadação, e tem como teto o montante equivalente a 10% do PIB. O segundo, também conhecido como Fundo Soberano da Rússia, tem como principal objetivo custear os pagamentos previdenciários e recebe todos os recursos que excedem o limite de capitalização do FR.

o desenvolvimento. Este problema ficou mais grave a partir de meados da década de 2000, quando o crescimento do PIB amparado na maior utilização da capacidade instalada começou a dar sinais de esgotamento. O incremento na FBCF passou, então, a ser condição necessária para a manutenção das altas taxas de crescimento do PIB. E isto de fato se concretizou, com a taxa de investimento finalmente superando, após 11 anos, os 20% do PIB, em 2007.⁷⁸

Além do aumento na FBCF, para fazer frente ao decréscimo na capacidade ociosa, a demanda das empresas russas por recursos foi incrementada por políticas agressivas de internacionalização por meio de aquisições.⁷⁹ Dado o tamanho dos grandes conglomerados especializados na exploração de recursos naturais, os recursos financeiros disponíveis internamente mostravam-se claramente insuficientes para financiar suas políticas de expansão. Somando-se a isto os fatos de que o mundo passava por um momento de elevada liquidez, com baixas taxas de juros e grande apetite por risco; de que as empresas e os bancos russos começavam a se beneficiar do grau de investimento concedido pelas agências de classificação de risco ao país; e de que o elevado volume de reservas da Rússia propiciava um seguro implícito contra o risco cambial, as empresas russas lançaram-se com voracidade ao exterior em busca de dinheiro, em uma velocidade tal que, em pouco tempo, já respondiam pela maior parte da dívida externa do país. Enquanto no fim de 2002 – antes, portanto, do início deste ciclo – as companhias não bancárias respondiam por 22,1% da dívida externa russa (ou US\$ 33,6 bilhões), em setembro de 2008 – mês da intensificação da crise financeira internacional, após a falência do banco norte-americano Lehman Brothers –, essas empresas carregavam 56,8% da dívida do país (ou US\$ 307 bilhões).

Esse movimento em direção ao endividamento externo também foi seguido pelos bancos domésticos, que passaram a captar recursos a taxas de juros reduzidas, supondo válido o seguro implícito em relação à taxa de câmbio, para posterior empréstimo a consumidores e empresas, a taxas muito maiores. A dívida externa total do setor bancário, que pouco aumentara entre o fim de 1998 e o de 2002 – de US\$ 10,2 bilhões para US\$ 14,2 bilhões –, aumentou espetacularmente nos anos seguintes, chegando a US\$ 197,9 bilhões em setembro de 2008.

5.3 A manifestação da crise e as medidas anticrise

Quando a crise financeira internacional se aprofundou, nos últimos meses de 2008, os fundamentos econômicos da Rússia eram significativamente melhores do que em 1998: o país vinha, há vários anos, apresentando resultados fiscais positivos; a gestão orçamentária se aprimorara, com a constituição dos fundos

78. Em 2007, a taxa de investimento foi de 21,4% do PIB e, no ano seguinte, de 21,9%.

79. Sobre o movimento de internacionalização das empresas russas, ver Alves (2011).

de estabilização; a dívida pública externa tinha diminuído muito, para menos de US\$ 40 bilhões;⁸⁰ e o volume de reservas internacionais era um dos mais altos do mundo. Outra vantagem da Rússia, principalmente em relação aos países desenvolvidos, é que seu sistema financeiro tinha pouca conexão com a causa primeira da crise internacional, qual seja a elevada exposição das instituições financeiras às hipotecas de alto risco (*subprime*).

Contudo, assim como ocorrera dez anos antes, a crise acabou por se manifestar na Rússia com bastante intensidade, por formas diversas: ataques especulativos contra o rublo, ampla desvalorização cambial, derretimento dos índices acionários, contração da liquidez, paralisação do mercado interbancário e dificuldades financeiras por parte de bancos e empresas altamente endividados no curto prazo em moeda estrangeira.

Os principais mecanismos de transmissão da crise internacional para a Rússia foram a interrupção súbita dos fluxos de capital, em virtude da reavaliação dos riscos e a posterior fuga dos investidores para a qualidade (*flight to quality*); a contração do crédito em âmbito global, que dificultou a rolagem dos empréstimos de curto prazo contraídos por bancos e empresas russas no exterior; e a queda no preço do petróleo, que afetou significativamente as expectativas com relação às contas externas e às finanças públicas do país, além das perspectivas de lucro das empresas do setor.

Esses fatores primários foram retroalimentados pelo impacto do aumento da preferência pela liquidez e da queda no preço do petróleo – e outras *commodities* – sobre o mercado de ações,⁸¹ uma vez que muitos bancos e empresas contraíram dívidas nos mercados doméstico e externo, oferecendo como garantia suas próprias ações. Com a queda no valor destas, os devedores tiveram de honrar as chamadas de margem, precisando, muitas vezes, recorrer à venda de ativos em condições adversas de mercado.

A conta financeira do balanço de pagamentos, que em 2007 acumulou um superávit de US\$ 81,4 bilhões, apresentou um déficit de US\$ 143,1 bilhões em 2008, dos quais US\$ 133,5 bilhões somente no último trimestre. A captação de empréstimos externos por bancos e empresas, que em 2007 totalizou US\$ 141,8 bilhões, no ano seguinte caiu para US\$ 60,8 bilhões, sendo que, no último trimestre, os pagamentos superaram o ingresso de novos créditos em US\$ 26,1 bilhões. O investimento em portfólio também foi bastante afetado durante o período mais agudo da crise – os estrangeiros retiraram US\$ 12,2 bilhões da

80. Considerando-se apenas a dívida da administração pública. Se somadas as dívidas das empresas públicas e de capital misto, a dívida aproximava-se de US\$ 200 bilhões (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 2009).

81. O setor de petróleo e gás representa mais de 60% do valor de mercado das empresas negociadas na bolsa de valores russa (BOGETIC, 2009).

Rússia no último trimestre de 2008 – e a compra de moeda estrangeira se intensificou – US\$ 27 bilhões no mesmo período.

No primeiro trimestre de 2009, a drenagem de reservas por meio da conta financeira continuou, embora em ritmo mais lento: foram US\$ 40,3 bilhões em déficit, dos quais US\$ 16,7 bilhões referentes ao pagamento líquido de empréstimos externos por bancos e empresas e US\$ 7,8 bilhões à aquisição de moeda estrangeira. A entrada de investimento direto estrangeiro (IDE) contraiu-se 62,3% em relação ao mesmo período do ano anterior, totalizando US\$ 7,5 bilhões, enquanto o impacto da crise na saída de IDE foi menor, queda de 22,8% na mesma comparação (US\$ 13 bilhões no trimestre). Nos seis meses mais críticos (entre outubro de 2008 e março de 2009), as reservas internacionais do país sofreram uma drenagem de US\$ 173 bilhões,⁸² montante praticamente equivalente ao déficit acumulado na conta financeira (US\$ 173,8 bilhões).

Seguindo o padrão observado em todo o mundo, o mercado de ações russo despencou no segundo semestre de 2008. Entre seu topo histórico, ocorrido em 19 de maio de 2008, e o mínimo atingido durante a crise, no dia 23 de janeiro seguinte, o índice RTS caiu 80% (de 2.488 pontos para 498 pontos). A volatilidade foi semelhante à ocorrida no resto do mundo, com a alternância de baixas – bem mais frequentes – e altas, embora na Rússia os movimentos diários tenham sido mais bruscos do que em mercados mais desenvolvidos. Porém, antes mesmo que a crise financeira internacional impactasse de forma mais intensa o mercado acionário russo, este já havia sido abalado – em julho – pelas acusações de evasão fiscal por esquemas envolvendo preços de transferência, proferidas pelo primeiro-ministro Vladimir Putin contra a empresa de metalurgia e mineração Mechel, o que reavivou na memória dos investidores o episódio que culminou na expropriação da petrolífera Yukos e na prisão de seu controlador, Mikhail Khodorkovsky.⁸³ Outra fonte de instabilidade adveio do conflito na Geórgia, que ajudou a pressionar o mercado a partir do fim de agosto.⁸⁴ Todavia, o grande impulso negativo foi dado pela crise global. Em alguns dias, como em 16 e 17 de setembro de 2008, as autoridades regulatórias tiveram de suspender os negócios após quedas acentuadas nos índices e, no dia 18, o pregão nem chegou a ocorrer.⁸⁵ Nos últimos dias de

82. Uma parte desta diminuição no volume das reservas – cerca de US\$ 29 bilhões – deve-se à valorização do dólar perante outras moedas no período. Na época, as reservas internacionais da Rússia estavam distribuídas mais ou menos da seguinte forma: 45% em ativos denominados em dólar, 44% em euro, 10% em libra esterlina e 1% em iene.

83. Conforme Banco Central da Finlândia (2009), o pronunciamento de Putin refletia a preocupação com os altos preços do carvão no mercado russo, que estariam pressionando a inflação. Pouco após este episódio, a agência antitruste da Rússia anunciou que estava investigando a Mechel e outras duas grandes produtoras de carvão, a Evraz e a Rospadski Ugol, sob a acusação de praticar no mercado interno preços superiores aos aplicados em suas exportações.

84. No início de setembro, o índice RTS já havia caído mais de um terço em relação ao seu topo histórico.

85. No pregão de 16 de setembro, o primeiro após o anúncio da falência do banco norte-americano Lehman Brothers, o índice RTS registrou uma queda de 11,5%, a maior desde a crise de 1998. No dia da divulgação da notícia, o índice de ações norte-americano S&P500 caiu 4,7% e o brasileiro Ibovespa, 7,6% – maior queda desde 11 de setembro de 2001.

setembro, o mercado acionário teve uma recuperação moderada, amparado por movimento similar ocorrido no resto do mundo e pelo anúncio do governo russo de sua intenção de usar até US\$ 20 bilhões na compra de ações de empresas do país (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 2009). Contudo, a recuperação não foi duradoura. No dia 6 de outubro, aconteceu a maior queda diária da história da bolsa de valores russa, 19,1%, com três interrupções nas negociações ao longo do dia. Nos dias seguintes, a volatilidade continuou elevada e, no dia 10, as autoridades reguladoras optaram por nem iniciar o pregão, após o declínio de 7,6% no índice norte-americano S&P500 no dia anterior.⁸⁶ Ao fim do ano, a capitalização do mercado de ações proporcionalmente ao PIB chegou a 26%, contra 99% um ano antes (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 2008, p. 26).

A contração do crédito em âmbito global afetou os bancos e as empresas russas de forma bastante intensa por conta da estratégia de endividamento por estes adotada nos anos anteriores à crise. Como ressaltado na seção 4, endividar-se no exterior configurava-se uma estratégia bastante racional às empresas e aos bancos russos. O grande problema é que parte significativa desta dívida era de curto prazo e dependia dos humores do mercado para a sua contínua rolagem. Em setembro de 2008, cerca de um terço (US\$ 63,6 bilhões) da dívida externa dos bancos era de curto prazo. No caso das instituições não bancárias, a proporção da dívida de curto prazo era significativamente menor, pouco menos de um sexto, embora o montante absoluto não fosse desprezível, cerca de US\$ 39,8 bilhões. Com o súbito enxugamento da liquidez no mercado internacional a partir de setembro de 2008, bancos e empresas russos ficaram em situação delicada, vendo-se impossibilitados de rolar suas dívidas e correndo o risco de ter suas garantias executadas. Com o mercado internacional virtualmente fechado, bancos e empresas russos tiveram de voltar-se ao mercado doméstico em busca de recursos, o que acabou por pressionar as taxas de juros internas, seja no mercado de varejo, seja no mercado interbancário.

Nos primeiros meses de 2008, a política monetária do BCR teve um viés levemente contracionista, em razão do recrudescimento das pressões inflacionárias.⁸⁷ Entre fevereiro e julho, o BCR realizou quatro aumentos de 0,25 pontos percentuais (p.p.) em sua taxa de refinanciamento, que estacionou em 11%. Além disso, elevou o nível de reservas exigido dos bancos. Quando a crise financeira internacional começou a aprofundar-se, esperava-se um afrouxamento nesta

86. As fortes baixas – e altas – no mercado acionário russo foram normalmente precedidas por movimentos similares no mercado norte-americano, o que não chega a surpreender, dada a grande interconexão entre os mercados e a importância econômica dos Estados Unidos, que, além do mais, foi o epicentro da crise das hipotecas *subprime*.

87. O índice de preços ao consumidor (IPC), que havia ficado em um dígito em 2006, voltou a subir nos últimos meses de 2007, pressionado pelo aumento nas cotações internacionais dos alimentos e da energia, pelo incremento na demanda doméstica e pelo elevado influxo de capitais, apenas parcialmente esterilizado pelas autoridades monetárias. Em 2007, a base monetária aumentou 33,7% e o M2, 47,5%, contra a inflação de 11,9%.

política, em decorrência do novo balanço de riscos (entre inflação – deflação e crescimento – recessão) com os quais se defrontava o Banco Central da Rússia.

De início, esse foi o procedimento adotado pelas autoridades russas. Uma das primeiras medidas anticrise tomadas pelo Ministério das Finanças, na semana da quebra do Lehman Brothers – meados de setembro –, quando os juros *overnight* no mercado interbancário ultrapassaram os 10% a.a. – contra menos de 6% um mês antes –, foi depositar US\$ 44,1 bilhões do orçamento federal nos três maiores bancos da Rússia, todos controlados pelo Estado: Sberbank, VTB e Gazprombank. O objetivo dessa medida foi ampliar a liquidez no sistema, pois esperava-se que esses bancos repassariam parte dos recursos aos bancos menores no mercado interbancário (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 2009). Na mesma semana, o BCR reduziu sua taxa de juros para empréstimos *overnight* com garantia (*Lombard loans*), de 9% para 8%. Também cortou o nível de reservas exigido dos bancos em 4 p.p.

Na última semana de setembro, o impacto da crise sobre o sistema bancário e a economia russa em geral começou a ficar mais claro. Dois bancos médios, o Sviaz-Bank (20º maior banco russo) e o KIT Finance (25º), já haviam sido abitados e estavam sendo colocados à venda (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 2009). O governo então anunciou novas medidas para aliviar as finanças de bancos e empresas, que estavam encontrando sérias dificuldades para renovar seus empréstimos de curto prazo contratados no exterior. A mais importante foi a disponibilização de US\$ 50 bilhões das reservas internacionais do país para o setor privado poder honrar seus compromissos externos, montante 25% superior às obrigações vincendas em 2008, conforme estimativas do BCR (*op. cit.*).⁸⁸ Na semana seguinte, o presidente russo Dmitri Medvedev comprometeu-se a usar recursos do FRN para fornecer empréstimos de longo prazo aos bancos russos, em um valor total de US\$ 36,3 bilhões, dos quais 52% seriam destinados ao Sberbank, 21% ao VTB e o restante aos demais bancos do sistema (*op. cit.*). Visando restaurar a confiança da população e evitar uma corrida aos bancos, o teto do seguro sobre depósitos pessoais foi elevado, de RUB 400 mil para RUB 700 mil – cerca de US\$ 27,6 mil. O BCR também tornou-se mais flexível em relação à qualidade dos ativos exigidos em suas operações compromissadas e outros instrumentos de política monetária, aceitando até bônus corporativos em suas operações de mercado aberto – antes da crise o BCR aceitava apenas papéis emitidos pelo governo. Chegou-se, inclusive, a oferecer empréstimos sem nenhuma garantia para bancos considerados mais sólidos. Buscando destravar o mercado interbancário, o BCR também comprometeu-se com os 18 maiores

88. Um dos objetivos implícitos nesta medida era o de evitar que blocos de ações de empresas estratégicas para o país, que haviam sido dados como garantias nestes empréstimos, fossem parar nas mãos de estrangeiros.

bancos comerciais a assumir até 90% das perdas que estes porventura viessem a ter em empréstimos a outros bancos.⁸⁹

Conforme o governo russo, entre empréstimos, garantias e recursos colocados à sua disposição, o setor financeiro havia recebido, até novembro de 2008, um suporte de aproximadamente RUB 4 trilhões, o que equivalia a cerca de 10% do PIB do país. Contudo, apenas uma parte dos recursos anunciados foram efetivamente utilizados. Dos US\$ 50 bilhões reservados para o refinanciamento de compromissos externos do setor privado, apenas US\$ 12 bilhões foram efetivamente desembolsados até fevereiro de 2009, quando o programa cessou (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 2010).

As medidas visando ao destravamento da liquidez no mercado interbancário tiveram, no entanto, efeito limitado. Por um lado, os bancos estavam receosos de repassar os recursos a outras instituições, dado o baixo nível de confiança existente no sistema. Por outro lado, os bancos usaram uma parte dos recursos recebidos do governo para especular contra o rublo, apostando em uma iminente flexibilização da política cambial (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 2009).

Como forma de conter a saída de capitais e desestimular ataques especulativos contra o rublo, o BCR inverteu a política de juros em 11 de novembro de 2008 elevando suas principais taxas de referência, em um momento que a maioria dos bancos centrais ao redor do mundo estavam cortando radicalmente suas taxas em resposta à crise. Outros aumentos ocorreram no fim do mesmo mês, em dezembro e em fevereiro de 2009.⁹⁰

A partir de abril de 2009, o BCR começou a recalibrar sua política de gestão da liquidez. Nesse e nos meses seguintes, foram realizados vários cortes nas taxas de juros, que retornaram ao patamar pré-crise no segundo semestre. As reduções mais recentes ocorreram em junho de 2010, quando as taxas de juros chegaram ao nível mais baixo das últimas duas décadas.⁹¹ A partir de maio de 2009, o BCR também começou a ajustar – para cima – o nível exigido de reservas. Contudo, mesmo após as elevações mais recentes, ocorridas em agosto do mesmo ano, o nível se encontra ainda bastante abaixo do exigido antes da crise.⁹²

89. Conforme o BCR, até setembro de 2009, cerca de 370 bancos haviam tomado recursos garantidos por ele no mercado interbancário, com a ocorrência de apenas um reembolso por causa de calote. Na mesma linha, o governo decidiu, em fevereiro de 2009, estimular os empréstimos a empresas, oferecendo garantia àquelas consideradas importantes à economia do país, até um limite de RUB 300 bilhões – até setembro, cerca de RUB 220 bilhões já haviam sido comprometidos em garantias a empréstimos contratados por mais de 80 empresas (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 2010).

90. Somando-se todas as elevações ocorridas no período, as taxas de juros aumentaram entre 2 p.p. – taxa de refinanciamento e de operações *overnight* – e 4 p.p. – *Lombard loans*. A principal diferença entre essas modalidades refere-se à qualidade dos ativos aceitos como colateral.

91. A taxa de refinanciamento foi reduzida para 7,75%, ou seja, 2,25 p.p. abaixo da mínima atingida no ciclo de baixa anterior, que foi de 10% – esta taxa vigorou entre junho de 2007 e fevereiro de 2008.

92. Atualmente, o BCR exige o recolhimento de montante equivalente a 2,5% das obrigações das instituições financeiras.

Antes da crise, o BCR vinha perseguindo uma política de flutuação suja do rublo, em uma banda relativamente rígida – em relação a uma cesta composta por 55% de dólar e 45% de euro. Embora no mercado cambial já houvesse uma suspeita a esse respeito, a existência de tal política só foi reconhecida publicamente pelo BCR no fim de maio de 2008, em um seminário ocorrido em São Petersburgo (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 2009). No evento, o presidente do BCR, Sergei Ignatyev, indicou a intenção de ampliação gradual da banda, até se alcançar a livre flutuação e a transição para uma política monetária baseada em metas de inflação.

Essa política cambial, com progressiva ampliação da banda de flutuação, foi mantida durante os meses mais agudos da crise. Contudo, na prática, o que ocorreu foi a desvalorização controlada do rublo. Entre novembro de 2008 e fevereiro de 2009, o BCR promoveu diversos alargamentos na banda de flutuação. Porém, a cada novo anúncio, a cotação da moeda dirigia-se rapidamente ao limite superior da banda. Esta política de enfraquecimento gradual do rublo, em lugar de uma maxidesvalorização, serviu, segundo o BCR, para propiciar a bancos e empresas tempo para se ajustarem às novas circunstâncias. Todavia, a política também foi alvo de críticas, pois abriu espaço para ataques especulativos e para a fuga de capitais (BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA, 2010). Em 22 de janeiro de 2009, o BCR anunciou que encerraria sua política de desvalorização gradual do rublo, quando este já havia perdido cerca de 25% de seu valor em relação ao dólar e 14% em relação ao euro, desde o fim de agosto do ano anterior.

Como resultado de suas intervenções, o balanço do BCR expandiu-se bastante nos meses mais agudos da crise. Os créditos e os depósitos do BCR no sistema financeiro aumentaram de RUB 54 bilhões (US\$ 2,3 bilhões), em junho de 2008, para RUB 4,2 trilhões (US\$ 119 bilhões), em janeiro do ano seguinte, voltando a cair a partir de então. Porém, mesmo no fim de 2009, esses ativos ainda montavam a RUB 1,7 trilhão (US\$ 56,4 bilhões).

No fim de 2008, os recursos oriundos do BCR correspondiam a 12% das obrigações do setor bancário, contra apenas 0,2% um ano antes (BANCO CENTRAL DA RÚSSIA, 2008, p. 30). Em sentido inverso, a participação dos depósitos pessoais nos passivos dos bancos caiu de 25,6% para 21,1% e a dos fundos captados de empresas não bancárias diminuiu de 35% para 31,3% (*op. cit.*, p. 30).

Como resultado do aumento da desconfiança do público em relação ao rublo, a participação dos depósitos em moeda estrangeira no total de depósitos pessoais subiu de 12,9% para 26,7% entre 2007 e 2008 (*op. cit.*, 2008, p. 31). Porém, contrariamente ao ocorrido em crises anteriores, a migração de depósitos para o Sberbank foi pequena – a participação deste banco nos depósitos pessoais subiu marginalmente, de 51,6% para 51,9% (*op. cit.*, p.

31) –, o que provavelmente resulta da extensão do seguro sobre depósitos aos bancos privados a partir de 2004.

O impacto da crise sobre o número de instituições de crédito operantes foi relativamente modesto. Entre o fim de 2007 e de 2008, houve uma redução de apenas 28 instituições (de 1.135 para 1.108). No ano seguinte, deixaram de operar mais 50 instituições e, em 2010 – até agosto –, outras 22. O volume de depósitos captados pelos bancos ficou estagnado em 2008, mas voltou a aumentar em 2009 – 13,4% em termos reais. Os depósitos de empresas, por seu turno, percorreram caminho inverso: aumentaram 24% em 2008, mas caíram 1% no ano seguinte. O crédito sofreu uma contração apreciável em 2009, após um elevado aumento no ano anterior. Aquele dirigido a pessoas físicas caiu 20,4% – em termos reais –, frente a um crescimento de 19,3% no ano anterior. Os empréstimos a empresas, por seu turno, caíram 10,2%, contra um aumento de 18,9% em 2008. Contudo, os incrementos verificados em 2008 ocorreram nos três primeiros trimestres – antes, portanto, do aprofundamento da crise financeira global.

A crise também resultou em uma maior concentração bancária. A participação das cinco maiores instituições financeiras nos ativos totais do sistema subiu de 42,3% para 47,9% entre 2007 e 2009. Sua participação no capital total também aumentou, de 43,2% para 52,1%, no período. Porém, a maior alteração trazida pela crise foi a forte concentração do crédito empresarial nas cinco maiores instituições, cuja participação no mercado saltou de 34,2% para 55,8% em apenas dois anos.

5.4 Comparação com a crise de 1998

Parafraseando o economista Hyman Minsky, poder-se-ia indagar *como pôde acontecer de novo?*⁹³ Contudo, o mais adequado talvez seja questionar se efetivamente *aconteceu de novo* – ou, em outros termos, se a natureza da crise mais recente é a mesma daquela ocorrida em 1998.

Conforme visto na seção 3.2, as explicações sobre a crise de 1998 tendem a concentrar-se nas incongruências da política macroeconômica de então, mais especificamente sobre a incompatibilidade entre a manutenção de uma taxa de câmbio fixa e a persistência de déficits fiscais elevados. Embora a crise asiática de 1997 tenha provavelmente desencadeado um efeito-contágio, as fragilidades da economia russa, assim como de seu sistema bancário, eram evidentes e já reconhecidas naquela época. Todavia, quando se analisam os fundamentos econômicos da Rússia no período imediatamente anterior à crise de 2008, notam-se grandes

93. Esta frase remete a um livro de Minsky (1982), *Can "it" happen again? O "it" do título original refere-se à Grande Depressão dos anos 1930 – "Ela pode acontecer de novo?".* Transpondo para o caso da Rússia, o "it" poderia ser a crise bancária de 1998.

diferenças em relação ao quadro que antecedeu a outra crise, o que reforça a tese de que o episódio mais recente decorre do contágio da crise financeira que teve origem no mercado de hipotecas de alto risco nos Estados Unidos.

Para começar, a economia russa cresceu a taxas elevadas durante os dez anos anteriores à crise de 2008. Já o ano 1998 acabou se tornando o estágio final de uma profunda depressão que atingiu a economia do país durante toda a década de 1990 – até então.

Outra diferença fundamental entre os dois períodos pré-crise é que o país saiu de uma situação de déficit fiscal crônico, alimentada por uma grande incapacidade de coletar impostos, para outra de superávit, tão elevado que permitiu ao país constituir fundos de estabilização para momentos de infortúnio.

O estoque de reservas internacionais é outro diferencial. Em junho de 2008, a Rússia era credora externa líquida – as reservas internacionais do BCR superavam a dívida externa do país em 6% –, enquanto em 1998 as reservas nem sequer cobriam 10% da dívida. Quando eclodiu a crise de 1998, o estoque de reservas era capaz de pagar aproximadamente três meses de importação. Já em 2008, as reservas russas correspondiam a quase dois anos de importação, uma proporção quase oito vezes maior do que a encontrada em 1998.

Por trás desse acúmulo de reservas está, como já referida, a evolução extremamente favorável dos termos de troca, em particular do preço do petróleo. Entre o fundo do poço, atingido em dezembro de 1998, e o recorde histórico, ocorrido em junho de 2008, o preço do petróleo aumentou mais de dez vezes, em termos nominais.

Portanto, quando a crise financeira internacional bateu às portas da Rússia em 2008, o país dispunha de dois colchões de liquidez angariados nos anos precedentes, graças à evolução favorável do preço do petróleo: um alto volume de reservas internacionais e uma poupança fiscal sob a forma de fundo de estabilização passíveis de ser utilizados em momentos como este.

Apesar dessas diferenças marcantes, existiam também alguns pontos de contato entre as situações de 1998 e de 2008. Um deles era a perseguição, por parte do BCR, de políticas cambiais relativamente rígidas, utilizadas como instrumento de combate à inflação. O comprometimento das autoridades com a defesa do valor da moeda incentivou, em ambos os episódios, a tomada de empréstimos no exterior por bancos e empresas, assim como a excessiva exposição a riscos em mercados de derivativos. No caso dos anos 2000, o acúmulo de reservas cambiais e a constante elevação do preço do petróleo amplificaram estes estímulos, ao oferecer um seguro implícito aos tomadores de empréstimo em moeda estrangeira. A existência de uma meta para a taxa

de câmbio também abriu espaço, em ambos os casos, para a adoção de comportamentos especulativos por parte dos agentes econômicos, obviamente mais bem-sucedidos em 1998, devido à pouca munição à disposição do BCR.

Porém, a principal semelhança entre as duas situações que antecederam as crises talvez seja a persistência do subdesenvolvimento, *vis-à-vis* o restante da economia, do sistema financeiro russo – ou, mais especificamente, a baixa disponibilidade de recursos internos para financiar o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

AGHION, P.; BACCHETTA, P.; BANERJEE, A. A simple model of monetary and currency crisis. **European Economic Review**, v. 44, n. 4-6, p. 728-738, 2000.

ALVES, A. Internacionalização de empresas russas. *In*: ALVES, A. (Ed.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.

BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA. **Russian economy, the month in review: yearbook 1998**. Helsinki: Bank of Finland, 1999.

_____. **Russian economy, the month in review: yearbook 1999**. Helsinki: Bank of Finland, 2000.

_____. **Russian economy, the month in review: yearbook 2004**. Helsinki: Bank of Finland, 2005.

_____. **BOFIT weekly yearbook 2008**. Helsinki: Bank of Finland, 2009.

_____. **BOFIT weekly yearbook 2009**. Helsinki: Bank of Finland, 2010.

BANCO CENTRAL DA RÚSSIA. **The state bank of the USSR**, [s/d.]. Disponível em: <<http://www.cbr.ru/eng/today/history/gosbank.asp>>.

_____. **Annual report**, 1997.

_____. **Annual report**, 1998.

_____. **Annual report**, 2003.

_____. **Annual report**, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Russian Economic Report**, Moscow, The World Bank Russia Country Office, n. 17, 2008.

_____. **Russian Economic Report**, Moscow, The World Bank Russia Country Office, n. 18, 2009.

_____. **Russian Economic Report**, Moscow, The World Bank Russia Country Office, n. 21, 2010a.

_____. **Russian Economic Report**, Moscow, The World Bank Russia Country Office, n. 22, 2010b.

BARISITZ, S. Distorted incentives fading? The evolution of the Russian banking sector since perestroika. **Focus**, Vienna, Oesterreichische Nationalbank, 2004. ed. 1/04.

_____. Banking transformation 1980-2006 in Central and Eastern Europe: from communism to capitalism. **South-Eastern Europe Journal of Economics**, n. 2, p. 161-180, 2009a.

_____. Russian banking in recent years: gaining depth in a fragile environment. *In*: BALLING, M. (Ed.). **Current trends in the Russian financial system**. Vienna: SUERF, 2009b.

BARISITZ, S. *et al.* Banking and financial stability in Russia and the Euro Area amid international financial market turbulences. **Financial Stability Report**, Vienna, Oesterreichische Nationalbank, n. 17, 2009.

BOGETIC, Z. Russia's financial crisis: causes, consequences and prospects. *In*: BALLING, M. (Ed.). **Current trends in the Russian financial system**. Vienna: SUERF, 2009.

BRITISH PETROLEUM (BP). **BP Trading Conditions Update**: crude oil and natural gas markers archive. Disponível em: <http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/STAGING/global_assets/downloads/I/IC_tcu_crude_marker_archive.pdf>.

BUCH, C.; HEINRICH, R. **Handling banking crises**: the case of Russia. Kiel: Kiel Institute of World Economics, 1999 (Kiel Working Paper, n. 920).

BUCHS, T. Financial crisis in the Russian Federation: are the Russians learning to tango? **Economics of Transition**, v. 7, n. 3, p. 687-715, 1999.

BUSVINE, D. Russia's VTB raises \$8 billion in IPO. **Reuters**, 11 May 2007. Disponível em: <<http://uk.reuters.com/article/idUKNOA13821320070511>>.

CHAPMAN, S.; MULINO, M. Explaining Russia's currency and financial crisis. **MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies**, v. 11, n. 1, p. 1-25, 2001.

CHIODO, A.; OWYANG, M. A case study of a currency crisis: the Russian default of 1998. **Federal Reserve Bank of St. Louis Review**, v. 84, n. 6, p. 7-17, 2002.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **The Asian crisis and its impact on the brazilian markets**, 1998. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/ingl/public/index.asp>>.

DESAI, P. Why did the ruble collapse in august 1998? **American Economic Review**, v. 90, n. 2, p. 48-52, 2000.

EICHENGREEN, B.; ROSE, A.; WYPLOSZ, C. **Contagious currency crises**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996 (NBER Working Paper, n. 5681).

FLORIO, M. **Economic theory, Russia and the fading "Washington consensus"**. Milano: Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Economia Politica e Aziendale, 1998 (Working Paper, n. 98.08).

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **International capital markets: developments, prospects and key policy issues**. Washington, DC., 1999.

_____. **Russian Federation: financial system stability assessment**. Washington DC., 2003 (IMF Country Report, n. 03/147).

_____. **Russian Federation: selected issues**. Washington, DC., 2005.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI); BANCO MUNDIAL. **Financial sector assessment: Russian Federation**, 2003.

FUNGÁČOVÁ, Z.; SOLANKO, L. **Has banks' financial intermediation improved in Russia?** Helsinki: Bank of Finland, 2009a (BOFIT *online*, n. 8/2009).

_____. The Russian banking industry after the financial crisis: where to next? **Bank of Finland bulletin**, v. 83, n. 2, p. 19-29, 2009b.

GARVY, G. **Money, financial flows, and credit in the Soviet Union**. Cambridge: Ballinger, 1977.

GOLDSWORTHY, B.; ZAKHAROVA, D. **Evaluation of the oil fiscal regime in Russia and proposals for reform**. IMF, 2010 (IMF Working Paper, n. 10/33).

GUSTAFSON, T. **Capitalism Russian-style**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

IPPOLITO, F. **The banking sector rescue in Russia**. Helsinki: Bank of Finland, 2002 (BOFIT *online*, n. 12).

KAMINSKY, G.; REINHART, C. The twin crises: the causes of banking and balance-of-payments problems. **American Economic Review**, v. 89, n. 3, p. 473-500, 1999.

KEYNES, J. The “ex-ante” theory of the rate of interest. **The Economic Journal**, v. 47, n. 188, p. 663-669, 1937a.

_____. The general theory of employment. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 51, n. 2, p. 209-223, 1937b.

_____. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Rio de Janeiro: Atlas, 1982.

KHARAS, H.; PINTO, B.; ULATOV, S. An analysis of Russia’s 1998 meltdown: fundamentals and market signals. **Brookings Papers on Economic Activity**, n. 1, p. 1-68, 2001.

KRUGMAN, P. A model of balance-of-payments crises. **Journal of Money, Credit and Banking**, v. 11, n. 3, p. 311-325, 1979.

LANE, D. The evolution of post-communist banking. *In*: LANE, D. (Ed.). **Russian banking: evolution, problems and prospects**. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

MCCARTHY, D.; PUFFER, S.; NAUMOV, A. Russia’s retreat to statization and the implications for business. **Journal of World Business**, v. 35, n. 3, p. 256-274, 2000.

MINSKY, H. **Can “it” happen again?** New York: M. E. Sharpe, 1982.

MORALES, J. **Who rules Russia today?** An analysis of Vladimir Putin and his political project (II). Madri, 2004 (UNISCI Discussion Papers, n. 4).

MORGENSON, G. Soros's Quantum Fund losses in Russia put at \$2 billion. **The New York Times**, New York, 27 ago. 1998. Disponível em: < <http://www.nytimes.com/1998/08/27/business/international-business-soros-s-quantum-fund-losses-in-russia-put-at-2-billion.html>>.

MULINO, M. On the determinants of capital flight from Russia. **Atlantic Economic Journal**, v. 30, n. 2, p. 150-171, 2002.

NOREN, J.; KURTZWEG, L. The Soviet economy unravels: 1985-91. *In*: KAUFMAN, R.; HARDT, J. **The former Soviet Union in transition**. New York: M. E. Sharpe, 1993.

PEROTTI, E. **Lessons from the russian meltdown**. London: Center for Economic Policy Research, 2002 (CEPR Policy Paper, n. 9).

POPOV, V. The financial system in Russia as compared to other transition economies: the anglo-american versus the german-japanese model. **Comparative Economic Studies**, v. 41, n. 1, p. 1-42, 1999.

_____. Currency crises in Russia and other transition economies. *In*: UNDERHILL, G.; ZHANG, X. **International financial governance under stress: global structures versus national imperatives**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

_____. After 10 years of growth, the Russian economy may be losing steam. **Russian Analytical Digest**, n. 48, 2008.

RUSSIA'S "black Thursday": calls for currency devaluation and cash drought send market plunging. **Money**, 13 Ago. 1998. Disponível em: < <http://money.cnn.com/1998/08/13/markets/russia>>.

RÚSSIA. Ministério das Finanças da Rússia. Disponível em: <<http://www.minfin.ru/en>>. Acesso em: 2 set. 2010.

SCHUTTE, G. Economia de petróleo e gás: a experiência russa. *In*: ALVES, A. (Ed.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.

SHMELEV, N.; POPOV, V. **The turning point: revitalizing the Soviet economy**. London: I.B. Tauris & Co., 1990.

SPICER, A; PYLE, W. **Institutions and the vicious circle of distrust in the Russian household deposit market, 1992-1999**. Ann Arbor: William Davidson Institute, 2003 (Working Paper, n. 588).

STEINHERR, A. Russian banking since the crisis of 1998. **Economic Change and Restructuring**, v. 39, n. 3-4, p. 235-259, 2006.

STEINHERR, A.; KLÄR, E. **The Russian banking sector**: unsolved problems seven years after the crisis. Berlin: DIW Berlin, 2005 (DIW Berlin Weekly Report, n. 25/2005).

SUTELA, P. Upturn next year, again? *In*: BANCO CENTRAL DA FINLÂNDIA. **Russian economy, the month in review**: Yearbook 1999. Helsinki: Bank of Finland, 2000.

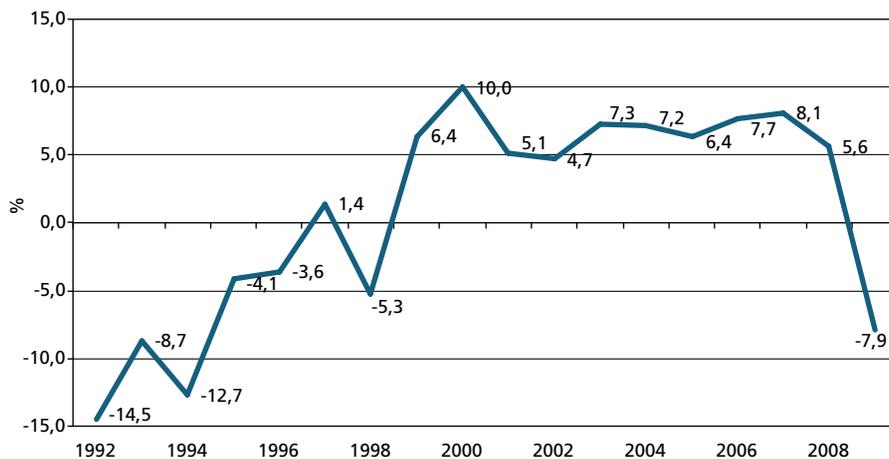
TOMPSON, W. **Banking reform in Russia**: problems and prospects. Paris: OECD, 2004 (OECD Economics Department Working Paper, n. 410).

YAVLINSKY, G. Russia's phony capitalism. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 3, p. 67-79, 1998.

ZINKOVSKAYA, E. **The Russian financial crisis**: an empirical analysis. Kanto: The Japan Society of International Economics, 2007.

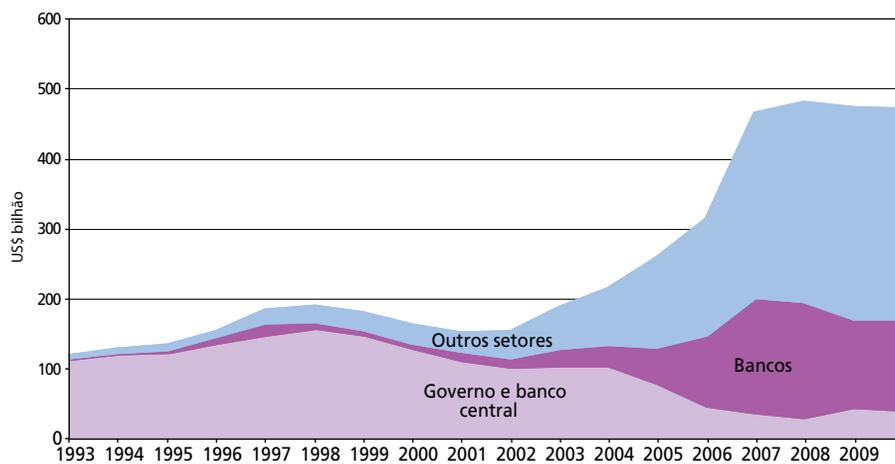
ANEXO

GRÁFICO 1
Taxa de crescimento do PIB – Rússia, 1992-2009



Fonte: FMI.

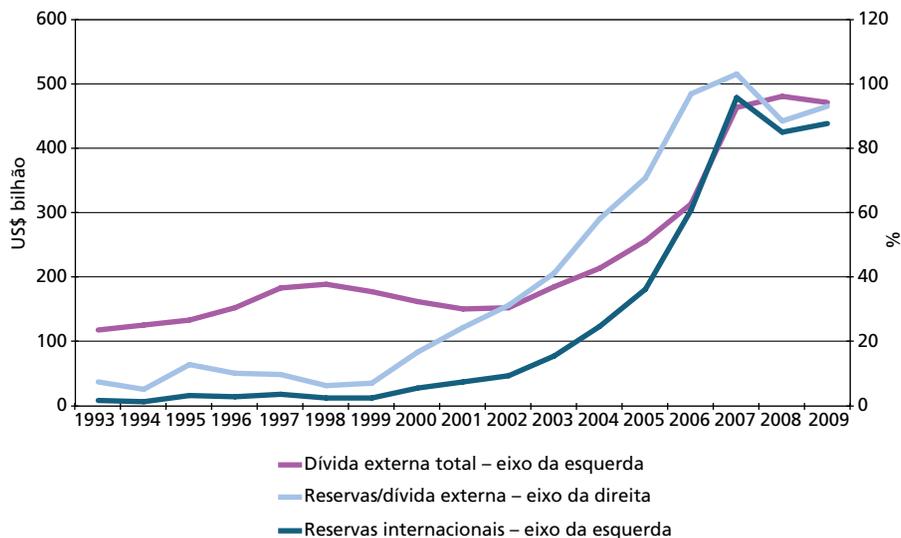
GRÁFICO 2
Dívida externa total – Rússia, 1993-2009



Fonte: BCR.

GRÁFICO 3

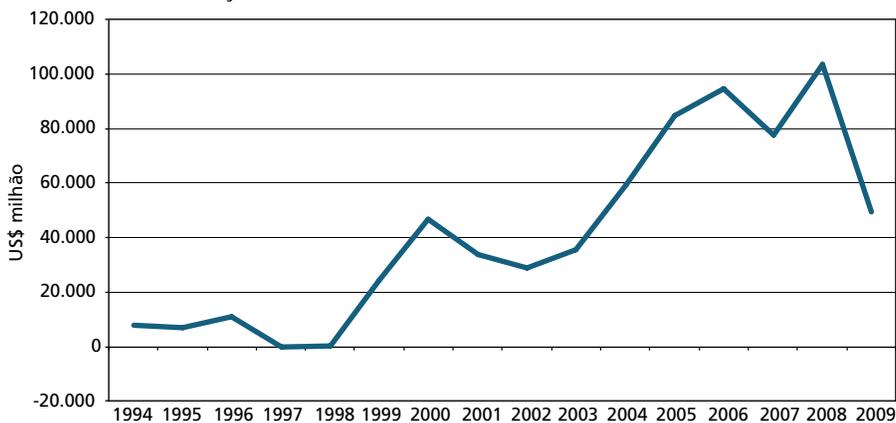
Reservas internacionais e dívida externa total – Rússia, 1993-2009



Fonte: BCR.

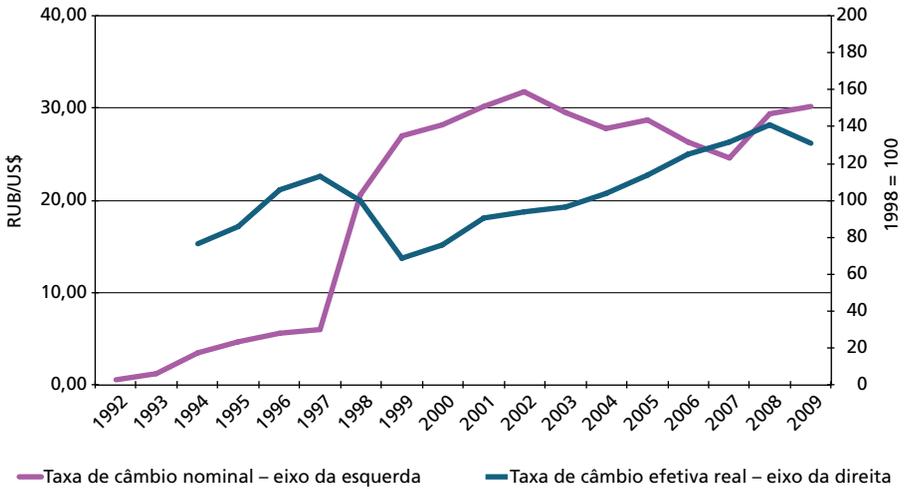
GRÁFICO 4

Saldo em transações correntes – Rússia, 1994-2009



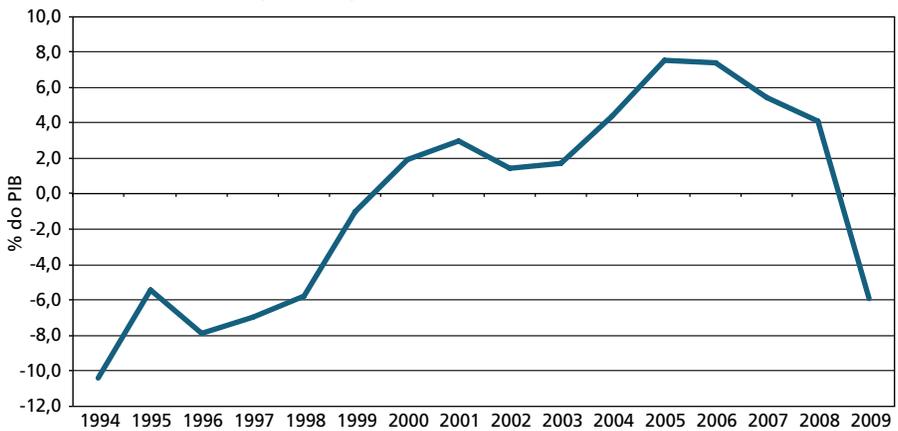
Fonte: BCR.

GRÁFICO 5
Taxas de câmbio nominal e real efetiva – Rússia, 1992-2009
 (Em RUB/US\$ e número-índice)



Fontes: BCR e FMI.

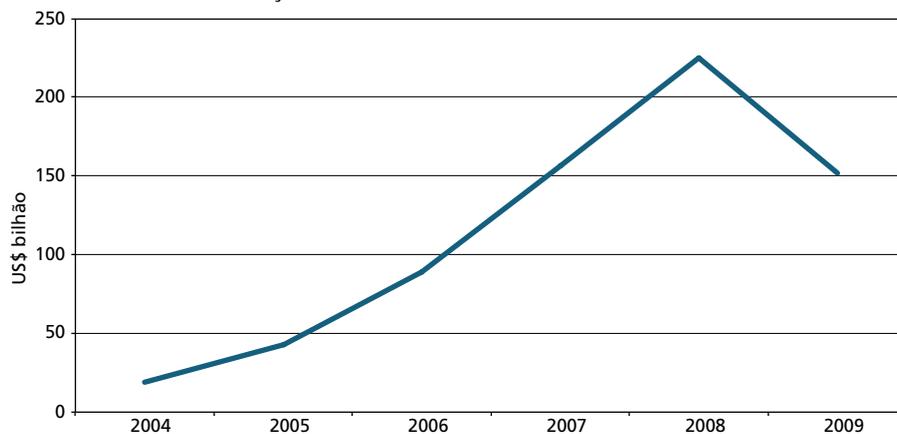
GRÁFICO 6
Resultado fiscal do governo geral – Rússia, 1994-2009



Fonte: Banco da Finlândia.

GRÁFICO 7

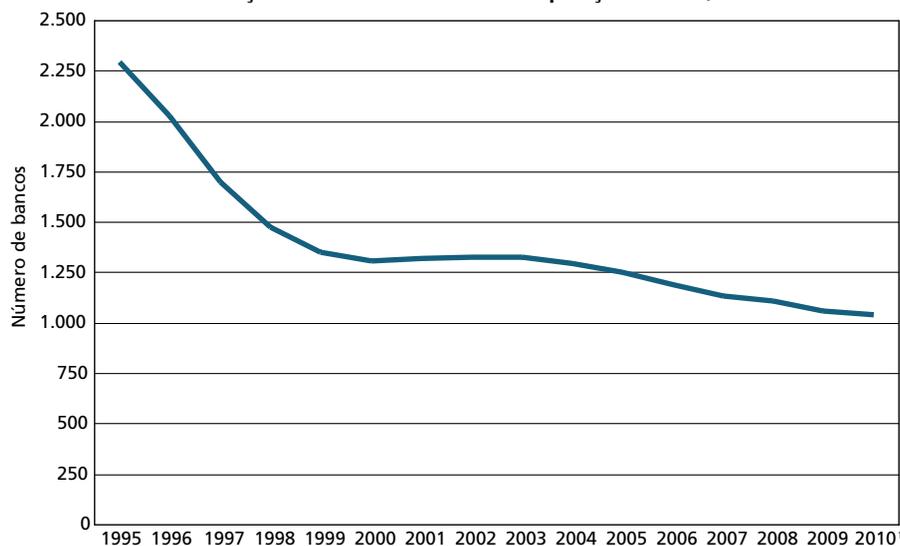
Fundos de estabilização – Rússia, 2004-2009



Fonte: Ministério das Finanças da Rússia.

GRÁFICO 8

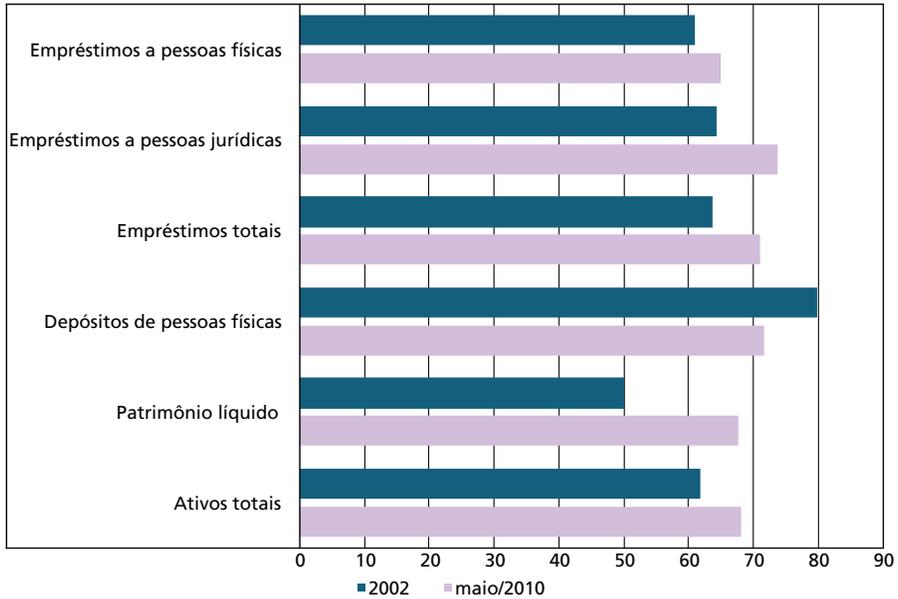
Número de instituições de crédito licenciadas em operação – Rússia, 1999-maio de 2010



Fonte: BCR.

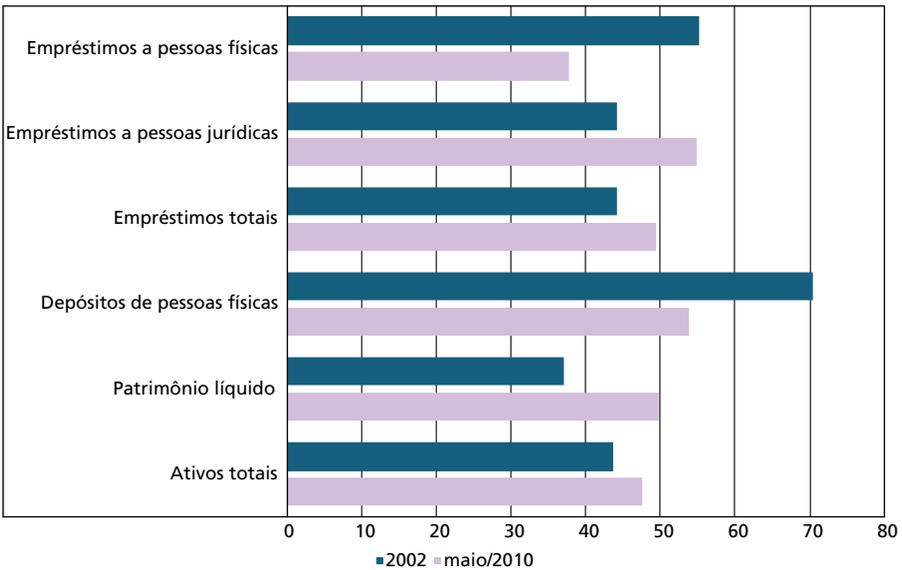
Nota: ¹: Maio de 2010.

GRÁFICO 9
Concentração nas 20 maiores instituições financeiras – Rússia, 2002-maio de 2010
 (Em % do total)



Fonte: BCR.

GRÁFICO 10
Concentração nas cinco maiores instituições financeiras – Rússia, 2002-maio de 2010
 (Em % do total)



Fonte: BCR.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Thayse Lamera

Revisão

Ângela de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Danilo Tavares

Capa

Fábio Oki

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Autores

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Angelo Segrillo

Carlos Aguiar de Medeiros

Gabriel Pessin Adam

Giorgio Romano Schutte

Lenina Pomeranz

**Ipea - Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

SE2

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL

BRASIL

PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

