

"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

T335
P425t

T335 P765t
T74138
20600055758



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA



Powered by RuidProStar - www.teprocess.com.br

TRANSFORMAÇÕES SISTÊMICAS E PRIVATIZAÇÃO NA RÚSSIA

74138

DEDALUS - ACERVO - FEA
20600055758



Lenina Pomeranz

FEA - USP - SBD
Sec. Adm. e Proc. Técnicos
DATA DE DEFESA 16/05/96

74138

Tese Apresentada para Concurso de Livre Docência

ÍNDICE

TRANSFORMAÇÕES SISTÊMICAS E PRIVATIZAÇÃO NA RÚSSIA

INTRODUÇÃO

PARTE I. AS TRANSFORMAÇÕES SISTÊMICAS

Capítulo 1. A natureza do sistema socialista historicamente concreto.

Capítulo 2. As reformas do sistema anteriores à *perestroika*.

Capítulo 3. A *perestroika*.

Capítulo 4. As reformas econômicas na Federação Russa.

PARTE II. O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

Capítulo 1. Antecedentes dos programas de privatização na Rússia.

Capítulo 2. O processo de Privatização na Federação Russa.

Capítulo 3. Avaliação do processo de privatização.

INTRODUÇÃO

As transformações econômicas na Rússia iniciaram-se formalmente com a dissolução da URSS, embora ela tivessem sido decididas um pouco antes, mais precisamente logo após o desfecho da crise política desencadeada com a tentativa de golpe realizada em agosto de 1991 pela cúpula dirigente soviética; pode-se dizer mesmo que a decisão do governo russo de seguir pelo caminho das chamadas reformas de forma independente da URSS, contribuiu, de certa maneira, para o desfecho que resultou na dissolução da URSS.

Entretanto, o seu início real deu-se bastante antes. A se considerar devidamente as relações entre a economia e o poder político, que no caso das economias de planejamento centralizado são umbelicais, pode-se localizar esse início ainda na URSS, durante a gestão Khrushchev. As reformas empreendidas por ele, na área de economia, foram praticamente todas desfeitas na gestão Brejnev, que se lhe seguiu. Mas as mudanças políticas decorrentes das denúncias do chamado "culto da personalidade" de Stalin no XX Congresso do PCUS caracterizaram o "período do degelo" e criaram uma situação inteiramente nova para o enfrentamento das questões econômicas e políticas do país. A eliminação do terror como forma de repressão política, ainda que sem a eliminação desta, abriu caminho para a busca de auto-ajustamentos sociais, seja na esfera da *intelligentsia*, que buscou refúgio para estudo dessas questões nos seus laboratórios e institutos de pesquisa ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ Foi nesta época que ganharam corpo os estudos dos métodos matemáticos aplicados à economia, bem como o estudo da sociologia ocidental, especialmente em Novosibirsk, na Sibéria. Datam também dessa época a multiplicação dos *samizdat*, publicações clandestinas de textos na área da cultura e da política, e a produção de outros não divulgados; é o que explica, de certa forma, o surgimento de abundante literatura tão pronto deslançada a *perestroika*.

seja na esfera da economia, com a expansão da economia paralela em suas diferentes formas ⁽²⁾, seja finalmente, na psicologia social, com a erosão ideológica, visível na perda de confiança no futuro e na sua utopia. Estes ajustamentos, se por um lado deram algum fôlego ao sistema, contornando os sintomas de sua crise, por outro lado tornaram-nos mais transparentes e permitiram o amadurecimento, entre parcela dos dirigentes do partido detentor do poder, da necessidade de busca de soluções mais radicais para a transformação do sistema⁽³⁾.

Essas soluções mais radicais foram proclamadas com a *perestroika*. Com a subida de Gorbachev ao cargo de secretário geral do Partido Comunista da URSS, inicia-se uma fase de reconhecimento das condições reais de funcionamento da economia e de todo o sistema, e se parte para as tentativas de enfrentá-las. Estas começam timidamente, com um programa de intensificação da produção - como resposta ao diagnóstico de esgotamento do modelo de crescimento extensivo da economia soviética - e um programa de alimentação - como reconhecimento da grave situação do abastecimento. Em pouco tempo, porém, passa-se à proclamação de uma nova política externa e da *glasnost*, como ficou mundialmente conhecida a abertura democrática na URSS e se anuncia a *perestroika*, como uma política de transformação radical do sistema econômico soviético. São 5 anos de tempestuosa experiência, antes que os fatos ocorridos na esfera política causassem o seu abandono e a passagem para um novo estágio de transformações, abarcado nas chamadas "reformas" da Rússia independente.

São estas reformas, o objeto central deste trabalho. Não é possível, porém, estudá-las e avaliá-las corretamente, sem que se examine o desenvolvimento

⁽²⁾ Não se pode precisar a data do surgimento dessa economia paralela; mas é certo que o seu grande desenvolvimento se deu no período Brejnev.

⁽³⁾ É uma outra questão saber o quanto isso constituiu de dificuldades para a implementação da *perestroika*.

sócio-econômico precedente e as decisões políticas que, no seu decorrer, criaram um referencial econômico-social e político novo, condicionante dos caminhos e dos sucessos e/ou insucessos das reformas. Razão pela qual se torna necessária uma análise da *perestroika*, das causas que lhe deram origem, de sua evolução e do seu desfecho, antes de adentrar na análise das reformas propriamente ditas; ainda que ressaltando a precária disponibilidade de avaliações nesse sentido, seja pela proximidade histórica e os condicionantes políticos ainda presentes em análises desse tipo, seja pela centralidade que ocupam as questões do cotidiano das reformas, entre os especialistas.

Por outro lado, a complexidade do referencial acima mencionado, e a inevitabilidade do envolvimento ideológico frente à direção a ser imprimida às transformações, torna preferível, senão recomendável, ocupar-se a análise mais aprofundada de apenas algumas questões com elas relacionadas, do que abarcar o quadro global das mesmas. Nesse sentido, sem deixar de envolver o conjunto das chamadas reformas, inclusive para situá-las, resolveu-se privilegiar uma questão, que está mais diretamente no âmago das transformações sistêmicas: a da privatização.

Com isso, o trabalho se divide em duas partes: na primeira estuda-se os antecedentes das reformas, entendidos como base para entendimento das mesmas; na segunda, estuda-se especificamente a privatização, no quadro geral das transformações sistêmicas.

O trabalho constitui, de certa forma, resultado do conhecimento acumulado ao longo das pesquisas realizadas nos últimos 5 anos, no acompanhamento do processo de transformações iniciado com a *perestroika*; o tratar-se de uma experiência sem precedentes históricos, além de muito recente e em andamento, por um lado, e de realizar-se em ritmo muito rápido, por outro lado, acarretam particular dificuldade de análise; e criam o problema de sua permanente atualização, especialmente no que concerne ao processo de privatização, recém

adentrado em sua fase mais decisiva. O trabalho não tem, por isso, caráter conclusivo, limitando-se à apreciação das diferentes avaliações existentes e a uma análise própria das informações disponíveis sobre a evolução do processo de transformações e da privatização tal como vêm evoluindo até o presente.

O quinquênio de pesquisas vencido teve como impulso inicial, o enorme interesse despertado pela *perestroika* em nosso país; mas não teria se concretizado sem o apoio decisivo de Roberto Macedo, então diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, disposto a criar essa área de especialização na Universidade de São Paulo. O convênio por ele assinado com o Instituto da América Latina, da Academia de Ciências da URSS, tornou factível a primeira viagem de pesquisas a Moscou, durante a qual se retomou contato com a economia e a sociedade soviéticas, depois de quase 20 anos de distância. Foi também muito importante o apoio recebido não só do referido Instituto, como dos demais pesquisadores das várias instituições russas de pesquisas em ciências sociais, com os quais se estabeleceu uma relação de cooperação institucional e cordial amizade; e o apoio da Embaixada do Brasil em Moscou e da Fundação Alexandre de Gusmão, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. A todos se expressa aqui o reconhecimento pelo apoio recebido.

Cabe ainda um agradecimento especial à FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e ao CNPq - Conselho Nacional de Pesquisas, pelo auxílio financeiro concedido.

PARTE I

AS TRANSFORMAÇÕES SISTÊMICAS

Capítulo 1. A natureza do sistema socialista historicamente concreto.

O experimento de organização social alternativa ao capitalismo que teve início em outubro de 1917 chegou ao seu fim em dezembro de 1991, com a dissolução da URSS. Tal como é conhecido, o sistema só veio a constituir-se no final da década de 20, após as duas fases diametralmente opostas entre si que o antecederam: a do comunismo de guerra, nos primeiros anos após a revolução, marcada pela desorganização econômica deixada pela guerra, e por mudanças institucionais destinadas à liquidação da velha ordem: abolição da propriedade da terra e sua entrega a comitês de camponeses pobres, nacionalização do sub-solo e das empresas, estendida até empresas de mais de 5 empregados, nacionalização dos bancos, instituição do monopólio do comércio exterior, requisição de produtos agrícolas e gêneros alimentícios para abastecimento das cidades e da frente militar; e a da NEP - nova política econômica, quando se eliminaram as requisições e se estabeleceu o pagamento de imposto em espécie na agricultura; se procedeu à desnacionalização das pequenas empresas e à privatização do comércio de varejo; ao arrendamento de grandes empresas ao capital privado; concedeu-se grande autonomia gerencial às grandes empresas ainda nacionalizadas (ficaram livres de suprir cotas de produção ao Estado e podiam organizar-se em *trusts*); ofereceu-se concessões ao capital estrangeiro e restabeleceu-se a estabilidade monetária, criando com todas essas medidas as condições para o funcionamento do mercado.

Não obstante as mudanças que nele ocorreram após os anos 50, a natureza do novo sistema manteve-se a mesma, mormente na estratégia de desenvolvimento que marcou a sua existência nos anos 30 e 40. Os traços que permitem caracterizar essa natureza são os seguintes:

- a propriedade estatal dos meios de produção
- a agricultura coletivizada
- o planejamento centralizado diretivo
- uma estratégia de desenvolvimento acelerado, basicamente centrado na prioridade da indústria pesada
- o domínio político do Partido Comunista

Fundamentos teóricos e circunstâncias históricas contribuíram para o surgimento desses traços e da interdependência que entre eles se estabeleceu, modelando o sistema.

Os fundamentos teóricos encontram-se na teoria marxista do desenvolvimento social e na perspectiva inelutável do socialismo como formação social substitutiva do capitalismo. Conquanto seja consensual, em toda a literatura disponível sobre o assunto, que os clássicos do marxismo não desenvolveram mais do que considerações do que seria essa sociedade socialista, limitando-se basicamente a uma crítica ao capitalismo, é nos fundamentos da teoria marxista que se vai buscar a explicação ou a justificativa para a montagem do sistema, tal qual ocorreu historicamente; nos textos políticos dos clássicos ⁽⁴⁾ encontra-se a idéia de um período de transição entre o capitalismo e o comunismo, este entendido como uma etapa de desenvolvimento social marcado pela abundância; nesse período de transição, o proletariado deveria centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado; evoca-se a abolição da propriedade privada do solo e da herança, e a gestão social do conjunto dos meios de produção através de um plano; a planificação substituiria a lei do valor no controle e na regulamentação social do processo de produção. O Estado seria nesse período uma ditadura revolucionária do proletariado, para realizar as transformações necessárias a alcançar o comunismo, no qual seria possível a sua extinção.

⁽⁴⁾ Ver Andreff, W. (1993)

Esses enunciados, apanhados de vários textos políticos dos clássicos do marxismo, não vieram, contudo, acompanhados de nenhuma preocupação de natureza operacional e/ou organizacional; o que permite o levantamento de dúvidas sobre a base marxista das ações empreendidas pelos dirigentes soviéticos nesse sentido, orientadas mais por tentativas de erro e acerto, dependentes das circunstâncias históricas em que se realizaram e dos conflitos políticos que as marcaram.

Há, inclusive outras interpretações quanto à herança dos fundamentos marxistas. Brus e Laski(1989), partindo dessa mesma herança procuram mostrar que o sistema teve a sua lógica de desenvolvimento condicionada pelo que chamam de um desenvolvimento histórico ao revés; isto é, ao invés de ser resultado do desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, o socialismo historicamente implantado, por força de ter surgido em um país economicamente retardatário, tornou-se um instrumento para a superação do atraso, um instrumento de modernização. Este objetivo de modernização é também considerado por Kurz (1992) e por Sapir (1990), na sua avaliação do sistema. Kurz considera-o um "regime transitório pré-burguês, estagnado, a caminho da modernidade"; Sapir o caracteriza como uma forma extrema do sistema de mercadoria e de salariado, uma economia mobilizada globalmente com o objetivo de induzir uma transformação radical do modo de crescimento do país.

Deduz-se daí as circunstâncias de ordem histórica que condicionaram o modo de funcionamento do sistema: a necessidade de desenvolver as forças produtivas ao nível requerido pelo socialismo. Isso conduziu à formulação e implementação da chamada, por Brus e Laski, estratégia comunista de modernização. A implementação dessa estratégia, que pressupõe um crescimento econômico acelerado, realiza-se através da alocação forçada dos recursos materiais e humanos para as prioridades estratégicas definidas politicamente, dando uma conotação política e ideológica às decisões econômicas. Chega-se assim a um modelo de gestão que, além de voluntarista - no sentido que lhe atribui Oskar

Lange (1981), da predominância da vontade política sobre as leis econômicas -, ainda é coercitivo - o poder político confere ao Estado o que Dembinsky (1988) chama a capacidade de requisição, isto é a capacidade de mobilizar e dispor dos recursos materiais e de trabalho da sociedade para a implementação dos objetivos estratégicos traçados, chegando, no limite, à nacionalização e ao controle total desses recursos.

A interdependência entre os traços vistos acima se faz, então, da seguinte maneira: sob o comando do Estado, constroem-se um sistema de gestão planejada centralmente, de caráter diretivo, destinado a implementar uma estratégia de desenvolvimento acelerado, e mediante o qual o Estado exercita a sua capacidade de requisição direta dos meios de produção de sua propriedade e coletiviza a agricultura.

Operacionalmente o sistema funcionaria da seguinte forma: as diretrizes de desenvolvimento de longo prazo são aprovadas pelos órgãos dirigentes do Partido Comunista e em seguida pelos órgãos do Estado, nos chamados Planos Prospectivos de Desenvolvimento. Essas diretrizes são quantificadas em metas a serem alcançadas nos Planos Quinquenais (médio prazo), também aprovadas pelos órgãos do Estado, para serem então posteriormente decompostas em planos operativos anuais ao nível dos ministérios e das empresas a eles subordinadas.

A elaboração do plano começa pelo exame da situação anterior, isto é, pelo nível de produção alcançado no período anterior. Trata-se de informações fornecidas pelas empresas e dão lugar a um dos princípios do planejamento, o de fixação das metas a partir do nível alcançado anteriormente. Essa informação, bem como as que se referem às restrições de recursos materiais e humanos, e as diretrizes gerais fixadas politicamente, permitem elaborar os chamados "dados de controle", estimativas preliminares elaboradas pelo Gosplan para discussão com os ministérios. Estes, a quem cabe a responsabilidade pela operacionalização do

plano, analisam os "dados de controle" decompostos em bases anuais e os discutem com as empresas subordinadas, negociando posteriormente com o Gosplan, as eventuais alterações em sua área. A partir desse processo de negociação entre as empresas e os ministérios e entre estes e o Gosplan, é formulado o Plano Qüinqüenal, resultado da compatibilização dos planos setoriais (ministeriais) e das disponibilidades de recursos, obedecendo ao princípio das chamadas "cadeias condutoras", prioridades estratégicas estabelecidas pelas diretrizes políticas. O Plano é então submetido ao Conselho de Ministros e ao Soviet Supremo, depois de aprovado pelo Politburo do PCUS. Uma vez aprovado no Soviet Supremo, o plano se torna lei e serve de base para a elaboração dos planos operativos anuais .

A elaboração dos planos anuais segue aproximadamente os mesmos procedimentos da formulação dos planos qüinqüenais; a partir das informações sobre o nível de produção alcançado anteriormente, estabelecem-se os "dados de controle" para o referido ano. Estes dados setorializados são enviados pelo Gosplan aos ministérios, que os desagregam para as empresas; estas, com base no nível de sua produção alcançada anteriormente, discutem-nos com os ministérios e negociam as metas finais a serem implementadas por elas, no plano de cada uma delas, o plano de produção, técnico e financeiro (techpromfin). De acordo com Hewett (1988), este plano especifica as metas para a empresa, dentro de seis grandes categorias; produção, insumos, introdução de nova tecnologia, investimento, emprego e desenvolvimento social, e finanças. O plano de produção fixa o volume de vendas da empresa, além de metas físicas para os produtos estratégicos; o plano de insumos especifica os volumes padronizados de insumos a serem utilizados na produção, bem como as fontes dos mesmos e autorização para contato direto com as empresas fornecedoras indicadas como tais pelas instâncias superiores; o plano de introdução de nova tecnologia especifica as inovações em produtos/processos que a empresa deve introduzir no ano de planejamento; o plano de investimento especifica os projetos de investimento aprovados e inclui as autorizações para adquirir o equipamento e contratar os

serviços de construção necessários; o plano de emprego e desenvolvimento social especifica o volume máximo de emprego a ser utilizado por tipo de qualificação de mão-de-obra, o limite máximo a ser dispendido com a folha de salários e as normas relativas à utilização do lucro para distribuição de prêmios de incentivo material e para fins sócio-culturais; o plano financeiro especifica os fluxos financeiros da empresa: lucros, empréstimos e serviço da dívida, fundos de reserva.

As normas para a elaboração das diferentes partes do plano de produção, técnico e financeiro, bem como para o acompanhamento e controle da sua implementação, são definidas pelos distintos comitês estatais funcionais, seja a nível central (da união), seja a nível das repúblicas, dependendo do significado econômico da empresa e do âmbito de atuação do ministério ao qual se subordina. Dentre eles os mais importantes são: o do planejamento (GOSPLAN), o da construção (GOSTROI), o dos preços (GOSTKOMSEN), o da padronização (GOSTANDART), o do trabalho, salário e questões sociais (GOSKOMTRUD), o de suprimento (GOSSNAB) e o de informação tecnológica (GOSKOMITET PO NAUKE I TEKHNIKI), além do GOSAGROPROM, para a agricultura.

Essas normas se expressam por indicadores/metas que devem ser alcançados pelas empresas no decorrer do período de planejamento. Para garantir o seu cumprimento é utilizado um sistema de incentivos e sanções. As sanções incluem não só o não recebimento de bônus e prêmios vinculados ao cumprimento das metas, como ainda a eventual exoneração dos diretores. Quanto aos incentivos materiais, são constituídos de prêmios ao pessoal - inclusive diretores das empresas - em caráter individual, e por recursos para investimentos em equipamentos sociais, proporcionados através dos Fundos de Incentivos Materiais e de Desenvolvimento Social, formados por parcelas dos lucros das empresas.

A fim de exercer um perfeito controle sobre a atividade das empresas e assegurar uma distribuição adequada dos recursos disponíveis, o planejamento centralizado estabelece inclusive o sistema de relações que devem ser estabelecidas entre a empresa e o seu entorno. As relações entre as empresas são estabelecidas a partir dos seus planos de produção e vendas; uma vez definidos estes planos, as empresas solicitam os recursos materiais que necessitam e são informadas pelos organismos supridores (GOSNAB federal ou republicano, conforme o nível de ministério a que se subordinam) a que empresas supridoras estão vinculadas; procedimento análogo é estabelecido para a colocação da produção. As transações realizam-se então através de contratos, a preços fixados centralmente - de forma direta ou através de normas para sua formação também fixadas centralmente, inclusive para produtos novos e para compensar melhorias de qualidade nos produtos de produção corrente. O pagamento das transações é feito por moeda escritural, isto é, por compensação bancária através do Banco Estatal.

As relações das empresas com os bancos se estabelecem através do plano financeiro, no qual se consubstancia o seu orçamento. Além da manutenção de suas contas - resultado de suas transações com outras empresas - as empresas recorrem ao Banco para obtenção de créditos, que lhes são concedidos sem restrições, desde que a necessidade deles seja indicada no seu plano de produção ou/e investimento ou por correções nele introduzidas com aprovação do ministério ao qual estão subordinadas. Nesse esquema de relacionamento só é liberada moeda fiduciária para pagamento dos salários.

As relações das empresas com as unidades familiares se realizam através das relações de trabalho e de consumo, sendo os trabalhadores remunerados em moeda fiduciária, que é despendida na compra dos bens e serviços de consumo. A escala funcional dos salários é definida centralmente, através do GOSKOMTRUD. O nível desses salários pode ser nominalmente alterado, no entanto, através de pagamentos de trabalho extra e dos bônus e prêmios que são

distribuídos pelas empresas, a partir dos seus lucros. À remuneração dos camponeses, na forma de salários ou rendimento regular (caso dos *kolkhozes*), acrescenta-se a renda resultante da venda - em moeda corrente - dos produtos da exploração individual autorizada de fração de terra das propriedades agrícolas. De uma maneira geral, os preços desses produtos são bastante mais elevados que os preços fixados pelas autoridades centrais para a compra da produção total do *KOLKHOZ*, seja quando estes produtos são vendidos no mercado livre das cidades, seja quando são vendidas a organizações estatais (órgãos de abastecimento e/ou empresas que os adquirem para fornecimento aos seus empregados). Na outra direção as empresas comerciais recebem em moeda fiduciária a renda derivada da venda dos bens de consumo às unidades familiares. Os bens de consumo são adquiridos na rede estatal de sua distribuição por preços fixados centralmente e mantidos mais ou menos constantes por longos períodos de tempo, com exclusão das variações autorizadas para produtos que apresentem melhoria de qualidade.

As relações das empresas com o exterior são centralizadas no antigo Ministério do Comércio Exterior, depois Ministério das Relações Econômicas com o Exterior. Este ministério adquire os produtos das empresas por preços internos e os vende ao exterior, aos preços internacionais; e faz o inverso com os produtos que importa. Como o rublo não é conversível, o acerto das contas externas das empresas se faz através do rublo-divisa, estabelecido com base num complexo sistema de taxas múltiplas, variáveis para cada produto de exportação e importação, de acordo com a sua essencialidade, competitividade e sua contribuição para o balanço de divisas do país. Os preços internacionais não exercem, assim, nenhum efeito sobre a formação dos preços internos, fixados centralmente. O saldo das transações com o exterior, realizadas centralmente, é incluído no orçamento do Estado, com uma participação bastante significativa sobre as receitas: 26,5% em 1985, 15,9% em 1990, segundo dados do GOSKOMSTAT - Comitê Estatal de Estatística da URSS(1991).

Da descrição do sistema de relações entre as empresas do setor socializado da economia e entre elas e as unidades familiares, o Banco Estatal e o setor externo, surgem os elementos para estabelecer o modo de funcionamento do sistema monetário: este se estrutura em três esferas distintas de circulação monetária, atribuindo à moeda bem como ao sistema bancário e à política monetária, um papel bastante distinto quando comparado ao que desempenha nas economias de mercado. Entre as unidades familiares a moeda exerce as funções de instrumento de troca e de restrita reserva de valor, na medida em que as compras podem ser deferidas no tempo, entre o recebimento do salário e o seu dispêndio em consumo. Dadas as restrições de oferta de bens de consumo, parte crescente do salário não gasto pode ser depositado em poupança, quando então a função de reserva de valor acaba sendo "forçadamente" exercida. Entre as empresas a moeda não é mais que unidade de conta, tanto nas transações entre elas como nas transações com o exterior; o Banco do Estado, ao processar as compensações de contas entre as empresas, e ao conceder créditos estritamente em conformidade com o plano financeiro das mesmas, funciona mais como tesoureiro e auditor que propriamente como intermediário financeiro. E nesse sentido, exerce o monitoramento de sua atividade, como guardião do cumprimento do plano. O mesmo vale, com os ajustes necessários, para os investimentos das empresas e para suas relações com o exterior, bem como para as transações na agricultura em suas relações com os Bancos da Agricultura, do Investimento e do Comércio Exterior. Nesse quadro, ao qual se deve aduzir a existência de um sistema de preços centralmente fixados, a manutenção do equilíbrio monetário macroeconômico passa pelo adequado inter-relacionamento das diferentes moedas - o rublo fiduciário, o rublo de conta e o rublo-divisa - sem prejudicar o planejamento em unidades físicas e o controle de sua execução pelas empresas. De acordo com Dembinski(1988) esse equilíbrio é basicamente estabelecido através da política fiscal, isto é, do orçamento estatal - quando os desequilíbrios existentes nas diferentes esferas de atividade são solucionados via impostos e subvenções/dotações.

O funcionamento real do sistema desviou-se, entretanto, do modelo descrito ⁽⁵⁾. Tendo-se desenvolvido e tornado complexa a economia, o controle centralizado de sua atividade tornou-se bastante ineficaz e praticamente impossível, seja pelas próprias condições de recebimento e transmissão de informações; seja pelo funcionamento verticalizado e autarquizado dos ministérios, que torna difícil a integração e coordenação inter-setorial da economia; seja ainda pela ineficácia dos sistemas de incentivo vigente para direcionar a atividade das empresas e seus coletivos de trabalhadores.

No que diz respeito à incapacidade de obtenção e manejo das informações para tomada de decisões de planejamento da produção de cada bem específico, numa economia que produz cerca de 24 milhões de bens diferentes, a solução encontrada foi a de uma descentralização do seu processo de planejamento e controle. O GOSPLAN controlava somente um número reduzido de produtos estratégicos ao funcionamento do sistema e a alocação intersetorial de investimentos e divisas, de maneira a deter o controle sobre a expansão do sistema. O controle dos demais produtos era delegado ao GOSNAB e aos ministérios. Os dois princípios do planejamento - planejamento na margem, isto é, planejamento das taxas de crescimento a partir do desempenho anterior; e a introdução de correções no processo de implementação dos planos operativos anuais - permitiram de certa forma, contornar o problema da informação. Não sem distorções, entretanto, pois o sistema de incentivos induzia as empresas a introduzir viezes nas informações, escondendo as suas reais capacidades de produção; e as correções, para baixo, das metas anteriormente fixadas agravava o comportamento das empresas nessa direção.

O mesmo processo de descentralização ocorreu com a fixação dos preços. O GOSKOMTSEN fixava-os somente para os produtos estratégicos - matérias primas, energia - e alimentação. Os demais preços eram formados nas empresas

⁽⁵⁾ O que segue é parcialmente extraído de *Pomeranz, Lenina* (1990).

e ministérios, de acordo com normas estabelecidas pelo GOSKOMTSEN, que as revia e autorizava. O GOSKOMTSEN examinava cerca de 42% das solicitações de revisão de preços dos escalões inferiores, ficando os demais para serem controlados pelos próprios ministérios e outras autoridades. Dado o enorme volume de itens para os quais eram propostas revisões de preços (aproximadamente 200 mil por ano), na prática os preços acabavam sendo formados nas empresas. Essa descentralização, associada às normas estabelecidas para a formação dos preços para produtos novos e/ou produtos que apresentassem melhoria de qualidade, deu condições às empresas para elevar artificialmente os seus preços (pela maquiagem dos produtos) e, conseqüentemente, alcançar melhor resultado líquido.

A organização setorial do sistema de planejamento com apoio nos ministérios desenvolveu-se basicamente a partir de meados dos anos sessenta, sucedendo a organização territorial introduzida por Khrushchev. O resultado mais direto desse tipo de administração setorial hierarquizado, face à competição por recursos, foi a feição estrutural que assumiu a empresa soviética. Ela é marcada por dois elementos: concentração horizontal (no mesmo setor de atividade) e necessidade de agregar divisões menores para produzir os componentes e instrumentos que lhe eram necessários em pequenas quantidades e cuja oferta era praticamente inexistente, devido à inexistência de empresas menores para produzi-los na estrutura industrial soviética. A concentração horizontal resultou, na prática, das barreiras criadas pela competição inter-ministerial à sua integração vertical em áreas subordinadas a outros ministérios. Ao mesmo tempo, com as divisões destinadas à produção de bens e serviços complementares, a empresa tornou-se auto-suficiente e autarquizada, num funcionamento que é com certeza ineficaz do ponto de vista dos custos. Esta, porém, não é a consideração mais relevante no que se refere à eficácia do sistema ministerial setorializado de gestão: a ineficácia era ainda maior com a autarquização dos próprios ministérios, que levava as empresas a estabelecerem relações de troca com outras empresas subordinadas ao mesmo ministério, independentemente da distância - e dos custos de

transporte - que as separavam. Este comportamento, aparentemente irracional, tem a sua lógica, na medida em que os ministérios respondem pelo cumprimento dos planos das empresas que lhe eram subordinadas e seu prestígio e força política - inclusive para as barganhas por recursos de investimento - dependiam dos resultados alcançados pelas mesmas; era preciso, portanto, não correr riscos de suprimento.

O sistema de incentivos, constituído por normas de distribuição de bônus vinculadas a indicadores de desempenho, contribuiu para reforçar a tendência autarquizante, uma vez que os bônus dependiam do cumprimento das metas planejadas e acertadas com os ministérios e os órgãos superiores de administração econômica e as metas, dos recursos por estes distribuídos.

Este sistema, além disso, apresentava uma série de senões. O mais significativo deles era a resistência que acarretava à introdução de inovações, pelo atraso que isso poderia produzir no desenvolvimento das atividades correntes da empresa, pondo em risco o cumprimento das metas planejadas e, portanto, o ganho dos bônus (mesmo quando a introdução de inovações tecnológicas era, ela mesma, um indicador/meta a ser alcançado); outro era a pequena preocupação com a qualidade da produção, pois os indicadores de desempenho da empresa eram basicamente quantitativos (o impulso quantitativo do sistema). As metas de melhoria da qualidade eram consideradas secundárias no conjunto das metas a cumprir pela empresa, ainda quando essas melhorias pudessem, como se viu acima, significar elevação dos preços, e, portanto, maiores bônus. A ineficácia do estímulo que o sistema propiciava se deve a dois fatores. O primeiro é a estrutura do próprio sistema, que distribuía os fundos de incentivo segundo critérios vinculados à folha de salários e ao volume da produção, este medido por indicadores que variavam de acordo com o sistema de incentivos em vigor - valor de vendas, proporção das vendas por contrato em relação às vendas totais, valor agregado normativo, etc. Esta distribuição dos fundos resultava de um processo de negociação entre o GOSPLAN e os ministérios e entre estes e as empresas

que lhe eram subordinadas e era estabelecido de forma a assegurar, por um lado, um mínimo de segurança às empresas menos eficientes - estas deveriam ser capazes de pagar a folha de salários e ainda dispor de uma margem, mesmo pequena, para a concessão de bônus; e por outro lado, que os bônus não fossem tão altos que diferenciavam dramaticamente os trabalhadores de empresas do mesmo ramo. O sistema fixava assim, na prática, um piso e um teto para o volume de bônus a ser distribuído nas empresas, com isso não só controlando o montante de recursos nas mãos dos trabalhadores para utilização no mercado de bens de consumo, como também conduzindo, de certa forma, a um igualitarismo distributivo que não premiava os melhores desempenhos. O segundo é o desequilíbrio de oferta no mercado de bens de consumo, que tornava inútil a obtenção de maiores rendimentos através dos bônus, face à impossibilidade de despendê-los na aquisição de maior bem-estar.

Esta descrição sumária do funcionamento real do sistema ⁽⁶⁾, revela que o planejamento centralizado, que em teoria deveria assegurar a alocação de recursos de modo a propiciar um desenvolvimento rápido mas equilibrado da economia, cedeu lugar a um processo de tutela minuciosa da atividade das empresas, no qual eram barganhados aspectos relevantes dessa atividade entre as empresas e os órgãos da administração econômica em seus vários níveis hierárquicos e órgãos de gestão. As empresas, mediante tal processo, tentavam ajustar-se aos desequilíbrios estruturais crescentes da economia, no bojo dos quais paralelamente surgiu e se desenvolveu uma formidável economia subterrânea. Nela, as empresas, diretamente ou através de agente especializado (*tolkatch*), procediam a trocas dos bens de que dispunham em excesso nos almoxarifados ou adquiriam os bens e serviços de que tinham necessidade e que não podiam obter pelos canais regulares de suprimento. Isso foi possível graças à prática que exerciam, de solicitar insumos e materiais em volume superior ao de

⁽⁶⁾ Trata-se de uma descrição sumária, para não fugir ao objetivo deste trabalho. A introdução aqui feita visa somente dar um panorama geral sobre os mecanismos de funcionamento do sistema necessário à compreensão das reformas em curso.

suas necessidades para fazer reservas e precaver-se de eventuais falhas na sua distribuição pelo GOSNAB, que as impedissem de cumprir as metas estabelecidas.

De forma análoga, para suprir o desequilíbrio entre a demanda e a oferta de bens de consumo, existia a chamada segunda economia, constituída pela "soma da produção e trocas realizada para ganho privado ou em contravenção das leis existentes"⁽⁷⁾, é difícil estimar o volume de atividade nessa economia, que era desenvolvida por pessoas dispostas a correr o risco de exercê-la ilegalmente, utilizando tempo e material extraído das atividades regulares exercidas no setor estatal. Dois autores soviéticos, citados por Hewett (1988), estimam que em 1984 havia entre 17 a 20 milhões de pessoas (cerca de 15% da força de trabalho naquele ano) empregadas nessa atividade, produzindo uma renda em torno de cinco a seis bilhões de rublos por ano. Eles também estimam que 45% dos serviços de manutenção de eletrodomésticos e 40% dos de manutenção de automóveis eram realizados na segunda economia.

Desta forma, o sistema formal de gestão planejada da economia acabou dando lugar, através das diferentes atuações de seus agentes, a um funcionamento real da economia, de regulação econômica mista, segundo Andreff (1993) - em que se combinam um planejamento administrativo, mercados (oficiais e paralelos) e um sistema semi-monetário - ou cujo mecanismo regulador, segundo Schmelev e Popov (1990) seria desconhecido ou pouco entendido: "As leis reais do nosso desenvolvimento econômico, nos quadros do sistema econômico administrado, ainda são pobremente entendidas. Nós não sabemos, por exemplo, qual é de fato a trajetória do equilíbrio que a nossa economia segue no tempo. Hoje só podemos afirmar que todo o processo de crescimento econômico real no curto e médio prazo não é controlado pelo Centro - ele continua um segredo obscuro".

⁽⁷⁾ A definição é de Gregory Grossman, da Un. de Berkeley.

Essas afirmações de Schmelev e Popov, feitas já no período da *perestroika*, refletem, de certa forma, a ausência quase total de análises globais de autores soviéticos sobre os mecanismos de regulação da economia da ex-URSS, os quais, até a *perestroika* não se ocupavam senão de críticas menores ao funcionamento do sistema (qualidade dos bens produzidos, insuficiências no processo de introdução de inovação tecnológica, acumulação de investimentos não concluídos ao longo dos anos, entre outras). Já os economistas dos países do Leste Europeu, entretanto, fizeram algumas tentativas de interpretação, sendo de se ressaltar o trabalho do húngaro Kornai (1984, 1992). Generalizando a lógica de funcionamento das economias do tipo soviético, Kornai qualifica-a como a de uma economia comandada pela restrição de recursos. O seu esquema analítico parte do comportamento das empresas que, sem restrições orçamentárias, e movidas pelo "impulso à expansão inerente ao sistema" - efeito da estratégia de rápido desenvolvimento descrita anteriormente e prosseguida como forma de luta ideológica com o sistema capitalista-, dão vazão à sua "fome de investimento" e tornam-se, assim, "demandantes insaciáveis" de recursos. Em termos macroeconômicos, inicialmente se processa uma drenagem de recursos dos setores produtores de bens de consumo, cuja demanda é limitada pelos orçamentos familiares, para o setor de bens de produção, onde não existem restrições à demanda por recursos para expansão. A escassez atinge então com mais força a setor de bens de consumo. Num segundo momento, a escassez de recursos generaliza-se para todo o sistema. Na medida em que a crônica falta dos mesmos cria incertezas em relação à sua obtenção, surge nas empresas uma tendência à estocagem, o que pressiona mais a demanda por eles e amplia a escassez.

N.Petrakov, ex-assessor de Gorbachev e atualmente presidente do Instituto de Estudos para a Economia de Mercado, da Academia de Ciências da URSS, discorda de que o ponto focal da análise seja a ausência de restrições orçamentárias nas empresas. Segundo ele, a explicação está mais vinculada à utilização subjetiva e voluntarista dos recursos disponíveis, num processo

centralizado de tomada de decisões no qual não são feitas considerações de ordem econômica, isto é, no qual são menosprezadas a eficiência e as relações monetário-mercantis (Petraikov, 1988).

Com ele concordam Pantin e Lapkin (1990), ao descrever o que chamam de "industrialização monopolista sem mercado". Este tipo de industrialização que, segundo esses autores, tem raízes ainda na Rússia czarista, consubstancia-se no desenvolvimento da indústria pesada, realizado através do Estado, sem considerações com a demanda expressa através do mercado. A industrialização se dá pela contínua agregação de recursos materiais e humanos, sem restrições de custo ou considerações de ordem econômica, encontrando limites somente na exaustão desses recursos; a própria introdução do progresso tecnológico, assim como as diferentes transformações estruturais ocorridas na agricultura ao longo do tempo foram, segundo os mesmos autores, funcionais para a conquista de novas áreas de exploração dos recursos naturais e ampliação dos recursos humanos necessários à implementação desse padrão de industrialização. Caracterizando-se, assim, a economia soviética como uma economia comandada pela oferta e que se norteia pelo objetivo de alcançar rápido crescimento, o processo de alocação de recursos subordina-se a esse objetivo e menospreza os aspectos relativos à sua economicidade e/ou financiamento. Com o crescimento econômico e a resultante complexidade da economia, esse modelo torna-se de difícil aplicação, acentua-se o desequilíbrio entre a oferta e a demanda e gera-se a necessidade de uma administração mais detalhada dos recursos disponíveis. A consequência mais imediata é a expansão da estrutura administrativa estatal⁽⁶⁾, é o que permite a generalização que fazem autores soviéticos no processo da discussão da política econômica, de nominar o sistema como de "comando burocrático-administrativo". E a adição, aos fatores que caracterizam o sistema,

⁽⁶⁾ Segundo Pantin e Lapkin, em 1954 existiam 28 ministérios setoriais centrais (para toda a União e mistos, da União e Repúblicas) e três comitês estatais; no começo dos anos 60 o seu número reduziu-se a aproximadamente duas dezenas; em 1974, esse número subiu para 44 ministérios setoriais centrais e quase duas dezenas de comitê estatais; no começo dos anos 80 o número de órgãos centrais aproximou-se dos 100, sem considerar os quase 800 ministérios e órgãos republicanos. (*Pomeranz, Lenina. Op. cit., pg. 13*)

da face burocrática perversa do planejamento centralizado diretivo, o chamado burocratismo ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Ver a propósito artigo de Gudkov, Levada, Levinson e Sedov , incluídos em *Pomeranz, Lenina* (1990).

Capítulo 2 - As reformas do sistema anteriores à perestroika

As disfunções do sistema acabaram refletindo-se no seu desempenho em termos agregados. Desde o início dos anos 60 é visível a queda no ritmo do crescimento da economia soviética (tabela I.1). O descontentamento com esse desempenho era porém sentido já antes, tendo-se iniciado, após a morte de Stalin, em 1953, um movimento continuado de reformas no sistema. Hewett (op.cit.) vê nesse movimento um sentido cíclico, alternando-se os pequenos ajustamentos introduzidos ao longo do tempo com pacotes de reformas que constituíram os picos do movimento. Afirmando não ter havido um ano sequer sem a introdução de qualquer mudança no sistema no período pós-stalinista e ter-se rotinizado esse procedimento nos anos 70, com a busca do "continuado aperfeiçoamento do sistema" pelos líderes soviéticos, Hewett identifica 5 picos de reformas (de acordo com a data de anúncio dos pacotes, através dos respectivos decretos ou/e textos oficiais): a reforma Khrushchev, de 1957, a reforma Kossigin de 1965, a reorganização industrial de 1973, as reformas de 1979 e, finalmente as reformas Gorbachev ⁽¹⁰⁾.

A importância de cada uma delas foi distinta, do ponto de vista de suas conseqüências; com exceção da reforma Gorbachev e, anteriormente, a de Khrushchev, que tiveram um caráter mais abrangente, as demais foram todas parciais e seu mérito consistiu mais - na perspectiva de Hewett - em preparar o campo para as reformas posteriores do que em alterar de maneira significativa as condições de funcionamento do sistema.

⁽¹⁰⁾ Convém ampliar a listagem incluindo as mudanças introduzidas por Khrushchev na agricultura, ainda como primeiro secretário do Partido, sob a direção de Malenkov e que são anteriores a 1957. Foi nesse período, até a queda de Malenkov, que foram realizadas importantes inflexões na direção da economia, privilegiando o setor de consumo.

TABELA I.1

**URSS. TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DE ALGUNS
INDICADORES ECONÔMICOS
(%)**

ANOS	RENDA NACIONAL		PRODUÇÃO	PRODUTIVIDADE	INVESTIMENTO
	TOTAL	P/Kp.	INDUSTRIAL	TRABALHO	
1961-65	6,5	3,6	8,6	6,1	5,4
1966-70	7,8	5,9	8,5	6,8	7,3
1971-75	5,7	4,4	7,4	4,5	6,7
1976-80	4,3	3,4	4,4	3,3	3,7
1981-85	3,6	2,1	3,7	3,1	3,7

Fonte: GOSKOMSTAT SSSR. Narodnoe Khoziaistvo SSSR v 1987.

Moscou, Financy i Statistica, 1988.

Os dados da Renda Nacional são os da Renda Nacional Produzida e referem-se somente aos setores da produção material; isto é, não incluem os serviços, de acordo com a metodologia de cálculo da contabilidade nacional soviética. Utiliza-se o indicador da Renda Nacional, porque é o que se identifica como o valor adicionado na produção nacional; o indicador do PIB, tal como calculado não elimina dupla contagem decorrente da inclusão do valor dos insumos utilizados na produção. Não se entra na discussão sobre a superestimação das estimativas soviéticas e de suas eventuais razões, uma vez que o que interessa é evidenciar a tendência decrescente do comportamento da economia soviética e não a sua ordem de grandeza propriamente. Mesmo utilizando-se as estimativas da CIA, como faz Hewett (1988), a tendência decrescente se evidencia: nos mesmos períodos assinalados na tabela, as taxas médias anuais de crescimento da Renda Nacional Produzida são 4,7%, 5,0%, 3,0%, 2,3% e 2%.

Também Andreff (op. cit.) assume uma continuidade no movimento reformador nos anos 70, depois de ondas de reformas havidas nos anos 50 e 60, como resposta à análise das disfuncionalidades do sistema já então observadas. A continuidade das reformas nos anos 70 seria já resultado da crise evidente do sistema, da falta de estabilidade por ele demonstrada nesse período. As reformas

tiveram, porém caráter parcial, o que, a seu ver, explica a sua ineficácia e a necessidade que posteriormente se comprovou, de uma reforma global do sistema.

Não se trata de analisar aqui estas reformas, pois isso foge ao escopo deste trabalho. O que parece, sim, necessário é dar-se conta inicialmente de que houve reconhecimento da existência dessas disfunções e, assim, de reformas; e dar conta das tendências ou direções mais gerais delas, capazes de indicar as causas de sua ineficácia, para poder de alguma maneira, ver como conduziram à *perestroika*.

São várias as abordagens possíveis para analisar o movimento de reformas anterior à *perestroika*. Os eixos em torno dos quais variam são dois; num deles, a perspectiva é mais econômica, utilizando como critério de avaliação modelos de gestão econômica *stritu senso*; nesse caso, seria *conservador* o modelo que privilegia a intervenção e o comando do Estado sobre o sistema; e *liberal*, o que privilegia os mecanismos econômicos para atuação na economia, dando abertura para o funcionamento do mercado, numa versão do chamado mercado socialista. As tentativas de descentralização estariam, assim, associadas a uma maior ou menor introdução de mecanismos de mercado. No outro, privilegia-se a amplitude das reformas, tendo em vista a medida em que abarcaram os elementos que constituem o sistema, isto é, a organização administrativa (órgãos do Estado, encarregados da gestão econômica e sua competência), os mecanismos da gestão econômica (instrumentos de gestão, i.é, as relações entre os órgãos da gestão econômica e as empresas) e a organização política (relação entre o aparelho partidário, o Estado e os agentes econômicos).

Conforme a abordagem que se adote, será diferente a significação atribuída às diferentes reformas realizadas. Assim, de acordo com Hewett (op.cit) as reformas Kossiguin de 1965 seriam mais importantes que as anteriores introduzidas por Khrushchev em 1957, uma vez que nesta última o que se tentou alterar foi somente

a organização administrativa, enquanto que na posterior, de 1965, foram introduzidas mudanças nos indicadores de desempenho das empresas - instrumentos de gestão - que visavam aumentar a autonomia das empresas e a sua eficiência. Trata-se de uma abordagem na linha do primeiro eixo referido acima, uma vez que, privilegiando o processo de autonomização das empresas em direção ao mercado, o autor nitidamente subestima o elemento político, o impacto que tiveram sobre o sistema, as denúncias do culto à personalidade stalinista feitas por Khrushchev e o período de "degelo" que se lhe seguiu; o que é no mínimo curioso, pois o autor atribui às reformas de 1979, na verdade não implementadas, exatamente a importância de proporcionarem uma discussão bastante franca e aberta sobre as deficiências do sistema, preparando a esteira sobre a qual seguiria a *perestroika*. Já Andreff (op. cit.) privilegia a segunda abordagem, ao considerar as reformas parciais e atribuir a sua inconsistência exatamente a este fato.

Neste trabalho, a abordagem apoia-se em ambos os eixos; mas, partindo das considerações anteriormente feitas sobre a natureza do sistema, enfatiza os aspectos relacionados com o controle político da gestão econômica. Como se viu, trata-se de um sistema em que esta, apoiando-se na propriedade pública dos meios de produção e no domínio do partido único, é fortemente centralizada e politizada, sendo essencial para o exercício de sua capacidade de mobilização e alocação dos recursos econômico-sociais (nos moldes da economia mobilizada, de Sapir, (op. cit.)) a manutenção do poder decisório no centro. Sob esse enfoque, o que se pode dizer, ao analisar as reformas em sua evolução é que o seu movimento consistiu, seja na sua continuidade, seja nos pacotes que a intercalaram, em um esforço de descentralização das decisões econômicas, mas sem perda do controle econômico e político do Centro. As reformas Khrushchev, de 1957, constituíram um grande esforço de descentralização, ao substituírem os ministérios pelos conselhos econômicos regionais (*sovnarkhozes*), como os organismos responsáveis pela gestão econômica. O que parece depreender-se da literatura relativa à época, entretanto, é que a instituição dos *sovnarkhozes*

esteve associada a razões políticas - necessidade de Khrushchev de fortalecer o seu poder político, valendo-se de suas bases, situadas nas regiões. A sua justificativa formal era a de eliminar o chamado *departamentalismo*, a autarquização ministerial dominante, que impedia um maior entrosamento entre as unidades produtivas e, conseqüentemente, uma maior racionalização da atividade econômica. O planejamento integrado no âmbito territorial seria o instrumento para alcançar esse objetivo, na medida em que os conselhos econômicos regionais teriam o poder de supervisionar as empresas a eles subordinadas territorialmente, e seriam responsáveis perante o Conselho de Ministros das repúblicas. O GOSPLAN (comitê estatal de planejamento) central seria responsável pelo planejamento geral e pela coordenação dos planos dos *sovnarkhozes* e pela distribuição dos insumos-chave entre as repúblicas. No entanto, a trajetória da gestão Khrushchev corrobora a versão que privilegia razões políticas para a reforma proposta. Ela se seguiu a um conjunto de medidas destinadas a descentralizar competências: foi ampliado o poder das repúblicas sobre as empresas situadas em seu território, bem como sobre a distribuição do aprovisionamento e sobre uma ampla gama de investimentos; foram também aumentados os poderes dos diretores das empresas, os quais, juntamente com funcionários das organizações estatais locais e setores sindicais, deveriam participar das discussões sobre a elaboração do sexto plano quinquenal. Esse conjunto de medidas antecedeu a realização do XX Congresso do PCUS, no qual ficou famosa a leitura, por Khrushchev, do relatório sobre a repressão stalinista, podendo-se incluí-lo no processo geral de descontração política que caracterizou o período do degelo khrushcheviano. Há ainda que considerar os acontecimentos na Hungria e na Polônia, pelos quais se responsabilizou a política anti-stalinista de Khrushchev⁽¹¹⁾. O *departamentalismo* foi, entretanto, substituído pelo *localismo*,

⁽¹¹⁾ Naturalmente a batalha política na direção partidária não se limitou aos aspectos aqui abordados; da mesma forma que as questões da política econômica. Não se considerou, por exemplo, nem os grandes *slogans* e *campanhas*, de pífios resultados (a conquista das terras virgens, a ultrapassagem da produção agrícola dos USA, as inalcançáveis metas de produção de alguns insumos industriais), nem as suas medidas para a agricultura, especialmente o ataque aos lotes individuais e a eliminação das Estações de Máquinas e Tratores, entre outras. Estes aspectos não foram considerados, por que, de certa maneira, fogem ao argumento principal que se está desenvolvendo.

devido à visão regionalizada dos conselhos econômicos, conduzindo a uma fragmentação regional autárquica da economia. Segundo Nove (1989), essa reforma foi desastrosa, na medida em que eliminou as instituições coordenadoras centrais - os ministérios - num momento em que o clima de descontração política propiciava um ressurgimento do pensamento econômico e se ampliavam as discussões em torno de novos critérios de gestão econômica, do sistema de preços e das relações monetário-mercantis; em suma, num momento em que se discutia com alguma amplitude, o papel dos instrumentos econômicos em contraposição ao voluntarismo no planejamento e na gestão da economia. A levar em conta essas considerações, ter-se-ia efetuado uma descentralização de forma inadequada, com isso prejudicando-se o pretendido fortalecimento do centro político em torno de Khrushchev. Este foi apeado do poder em outubro de 1964 e no ano seguinte foi anunciado um novo pacote de reformas, que contemplou um retorno completo ao sistema ministerial e uma mudança no sistema de incentivos às empresas. As discussões econômicas anteriormente referidas não pouparam críticas ao sistema de estímulos anteriormente vigente e tiveram como referência um artigo assinado pelo economista Evsei Liberman, publicado pelo *Pravda*, o jornal diário oficial do PCUS, no qual este advogava uma redução dramática dos indicadores obrigatórios de desempenho das empresas e sua substituição por somente três: a composição do produto, as vendas e o lucro. A modificação do sistema nessa direção permitiria atender melhor às exigências de melhoria da qualidade e de redução dos custos da produção; desde que se tivesse, naturalmente, um sistema de preços adequado. Entre as várias posições contrárias e a favor da proposta, surgiram não só proposições relativas ao planejamento ótimo - apoiado em modelos matemáticos - mas também argumentos de que a maior autonomização das empresas, implícita na proposta Liberman redundaria num enfraquecimento do controle do Partido sobre o sistema e com isso, num risco de enfraquecimento do próprio sistema. Depois de testar a proposição em algumas empresas-piloto, às quais naturalmente foram concedidas condições especiais de provisionamento de materiais, e em alguns setores

industriais produtores de bens de consumo, o pacote de reformas foi finalmente proposto na Reunião Plenária do Comitê Central do PCUS em setembro de 1965. Este consistiu: no retorno já referido ao sistema ministerial, numa reforma administrativa, portanto; que compreendia, ademais, a criação das comissões centrais necessárias ao funcionamento do sistema centralizado; na mudança do sistema de incentivos, pela redução das metas obrigatórias a serem cumpridas pelas empresas (de 35 a 40 para somente 8) e a vinculação dos bônus de prêmios ao cumprimento dessas metas, pagos dos lucros obtidos pelas empresas, através de fundos de estímulo criados especificamente com este objetivo: o fundo de estímulos materiais, o fundo de medidas socio-culturais e de habitação, e o fundo de contabilidade do desenvolvimento da produção (este último premiando a redução dos custos); foi estabelecida uma taxa de amortização dos fundos fixos e proposta a criação do mercado atacadista de materiais; numa reforma do sistema de preços, que teve por objetivo não só uma revisão dos preços, como também uma centralização de sua fixação. Com o primeiro objetivo, pretendia-se restabelecer a rentabilidade das empresas e ao mesmo tempo, introduzir a taxa de amortização e estabelecer um sistema de preços baseado em plena cobertura de custos. Para alcançar o segundo, criou-se a GOSKOMTSEN, a comissão estatal de preços. A lógica da reforma consistiu, conforme se observa de seus componentes, em descentralizar as decisões, mas sobre indicadores e preços fixados centralmente; o que, a menos de se assegurar a necessária flexibilidade do sistema de preços - tarefa realmente difícil, quando se constata que a revisão dos preços na ocasião levou cerca de dois anos (começou em 1966 com a reforma dos preços dos produtos da indústria leve e de alimentação, para concluir somente em julho de 1967, com a introdução de preços dos produtos da indústria pesada) - de certa forma, contradita a proposição de autonomizar as empresas. Nesse sentido, cabe ressaltar ainda a resistência expressa pelos ministérios, seja por razões políticas - manutenção de seu poder -, seja pelas complexidades e inércia do próprio sistema, em implementar o estabelecimento de relações diretas entre compradores e vendedores no âmbito empresarial: de acordo com Schoreder (Soviet Economic Reform at an Impasse. *PROBLEMS OF*

COMMUNISM, vol. 20, July-August 1970) citada por Hewett (op. cit), em 1969 as 460 pequenas lojas atacadistas operadas pela GOSSNAB comercializavam 1% do comércio por atacado de bens de produção. Com isso, mantinha-se o sistema centralizado de aprovisionamento e, conseqüentemente, o controle dos ministérios sobre as empresas. Controle, de certa forma inevitável, uma vez que as reformas descentralizantes não retiraram dos ministérios a responsabilidade maior pelo cumprimento das metas planejadas. A cultura do controle herdada de Stalin, segundo a qual era necessária uma supervisão direta das empresas, para que elas executassem o que delas se esperava, explica, então, segundo Hewett, a multiplicação de indicadores que foi sendo adicionalmente introduzida aos oito inicialmente fixados, à medida em que foram surgindo dificuldades no aprovisionamento de recursos; parece, entretanto necessário considerar que o desenvolvimento dessa cultura está vinculado à escassez de recursos e à politização da gestão, que transforma a implementação dos planos numa questão política e gera o chamado impulso à expansão do sistema. De todos modos, por introdução de novos indicadores ou por resistência à real autonomização das empresas por parte dos ministérios, em 1970 muito pouco restou dos poderes gerenciais conferidos às empresas pelas reformas: somente a recentralização administrativa. Não se deve, porém, subestimar o efeito centralizador do impacto político provocado pelas reformas semelhantes introduzidas na Tchecoslováquia nessa época; pelo seu efeito-demonstração, estas reformas permitiram mostrar a relação necessária entre a descentralização econômica e a democracia política e, provocando a invasão soviética e o esmagamento da chamada Primavera de Praga em 1968, reforçaram os argumentos contrários à descentralização econômica ⁽¹²⁾.

Os dois picos de reformas posteriores a que se refere Hewett, o de 1973 e o de 1979 foram ambos esforços tendentes a reforçar o centro, ainda que as primeiras configurem-nos mais claramente que as segundas.

⁽¹²⁾ Ver Popov, Gavril (1988)

74138

As reformas de 1973 podem ser descritas por dois passos concomitantes, previstos nos decretos que as introduziram: a criação de associações de empresas (*proizvodstvenie ob'iedinenia*), num movimento de fusão das empresas industriais; e a criação de associações industriais ao nível da União (*vsesoiuznie promyshlenie ob'iedinenia*), destinadas a substituir as divisões ministeriais encarregadas de controlar a atividade das empresas (*glavki*); com a diferença de que seriam mais independentes dos ministérios e deveriam autofinanciar-se, mediante cobrança de uma taxa sobre os lucros das associações de empresas a elas subordinadas. Através das associações industriais, ter-se-ia um nível de autoridade intermediário de vinculação direta com as empresas (associações de empresas) que, por um lado, poderia gerí-las mais eficazmente - eliminando barreiras geográficas eventualmente existentes entre empresas de um mesmo setor e criando associações de produção científica (*nautchno-proizvodstvenie ob'iedinenia*), que disporiam de institutos próprios de pesquisa ao lado das empresas produtivas, capazes de testar e produzir novas tecnologias - e, por outro lado liberariam os ministérios das tarefas cotidianas de supervisão da atividade empresarial. Assim, ainda que criando um nível intermediário de gestão - o que poderia indicar descentralização - as reformas de 1973 são nitidamente centralizantes: concentração empresarial, para facilitar o controle sobre as empresas e supervisão mais detalhada entregue a um órgão interessado na atuação eficiente das empresas - por conta da parcela de lucro que deveria financiar a sua existência e funções, inclusive técnico-científicas. O resultado das reformas foi pobre: segundo Hewett, no começo de 1980 havia aproximadamente 4.200 associações de produção e científicas de produção, responsáveis por metade da produção industrial.

Mais significativo porém é o fato de que a maioria das fusões funcionaram mais pró-forma do que propriamente como tais, mantendo-se o mesmo domínio dos ministérios sobre as empresas, anteriormente existente. Ainda segundo Hewett, isso se deveu à não eliminação da responsabilidade destes últimos pela

74138

implementação dos planos, não estimulando-os a delegarem autoridade às associações industriais.

A reforma de 1979 teve dois elementos: a eliminação do princípio do nível anteriormente alcançado, para definição das metas de planejamento e sua substituição por metas definidas a partir dos planos de médio e longo prazos; e a introdução de um novo indicador de desempenho para as empresas (associações de empresas), tendo em vista a redução do consumo de insumos e a melhoria de qualidade da produção. A combinação de ambos se daria pela definição rigorosa de normas de insumo-produto para fins de planejamento e pela formulação de programas de provisionamento de insumos, de uma parte e pela utilização do novo indicador de desempenho da empresa - produção líquida normativa ⁽¹³⁾ - no cálculo dos indicadores de premiação da mesma, de outra parte. Não obstante as discussões realizadas em torno dos novos indicadores, não houve esforço maior em sua implementação. Mas a sua configuração parece já refletir a percepção do esgotamento do crescimento extensivo e a necessidade de racionalizar a utilização dos recursos materiais e de mão de obra disponíveis (melhor dito, exauridos para futura expansão).

A história das reformas, como se pode ver pela descrição sumária das mesmas ⁽¹⁴⁾, revela o esforço da liderança soviética para sustentar o modo de funcionamento do sistema, sem perda de seu controle sobre o mesmo. Daí o caráter parcial e de "contínuo aperfeiçoamento" por elas atribuído ao movimento

⁽¹³⁾ O indicador de produção líquida normativa (*normativnaia tchistaia produktsia*) mede o valor adicionado gerado pela empresa, utilizando-se nessa medição o valor da produção da mesma ponderado pelo valor adicionado médio setorial para a obtenção do valor adicionado de cada produto. Os pesos da ponderação foram calculados pela GOSKOMTSEN e distribuídos às empresas juntamente com as novas listas de preços a vigorarem na ocasião. Cfme Hewett (op.cit. pg. 253).

⁽¹⁴⁾ A literatura soviética sobre os indicadores de desempenho das empresas é imensa, girando a discussão em torno das vantagens e desvantagens de cada um deles, do ponto de vista dos estímulos à atuação das empresas e dos seus resultados para o aperfeiçoamento da eficácia do sistema. Não foi aqui, porém, considerada, porque não é de questões de ordem metodológica que se está tratando e sim da lógica de funcionamento do sistema e da adequação das reformas pretendidas aos objetivos perseguidos, face às condições e natureza de seu funcionamento.

das reformas e a recorrente não implementação daquelas cujas medidas eram mais nitidamente descentralizantes. Há que qualificar um pouco mais essa análise, entretanto, ao se falar da parcialidade das medidas e da relação entre o movimento de centralização e descentralização econômica e o poder político. Não se trata somente de parcialidade no sentido de não abarcarem a totalidade do sistema econômico, tal como concebido. Trata-se também, e basicamente, do elemento político e de suas específicas relações com a economia; a especificidade dessas relações está no fato da eventual legitimidade do poder político autoritário assentar-se nos sucessos econômicos, ideologicamente vinculados à construção do socialismo, e depender, portanto, da condução política da gestão econômica. Não é por acaso que consta da Constituição soviética o papel de liderança do PCUS na condução do país; como não é por acaso que esse seu papel estava absolutamente desgastado já bem antes dos acontecimentos políticos que sacudiram o país durante a implantação da *perestroika* (como se verá adiante). Com essa perspectiva analítica, não é surpreendente a resistência à descentralização econômica, entendida como ameaça à manutenção do poder político; ainda que fique difícil, face à deterioração do sistema, identificar-se com clareza em que medida a liderança era movida exclusivamente por razões político-ideológicas. Por outro lado, há também que se considerar o comportamento da burocracia, que se foi constituindo e expandindo desde os primórdios da implantação do sistema e que acabou por adquirir existência quase autônoma em relação ao próprio Partido - em nome do qual justificava a sua atuação - resistindo a quaisquer mudanças que ameaçassem a sua posição. Com maior razão, na fase mais avançada do sistema, quando do envolvimento da burocracia com a economia subterrânea nas redes que constituem atualmente não só os novos grandes empreendimentos privados, especialmente na área financeira, mas também a base da atividade mafiosa que marca bastante o cotidiano russo e cobre boa parte do noticioso local e internacional.

A situação da economia soviética no começo dos anos 80 era a pior possível. E a consciência de que medidas diferentes necessitavam ser tomadas e o estímulo propiciado pelo convite à discussão feito por Andropov, nomeado secretário geral do PCUS após a morte de Brezhnev, conduziram ao surgimento de proposições mais audaciosas, no sentido da mudança do próprio sistema. Essa discussão aprofundou-se com Gorbachev, conduzindo finalmente à *perestroika*.

Capítulo 3.- A perestroika

A *perestroika* foi a primeira tentativa de reforma global realizada no sistema, desde a sua instituição em finais da década dos 20. Com ela, sob o comando de Gorbachev, manifestou-se a disposição "oficial" de reconstruir o sistema; inicialmente, sem saber bem ou explicitar bem o ponto de chegada; posteriormente, definindo os seus objetivos como o de construção de "um socialismo de face humana", em contraposição às "deformações" do sistema anteriormente vigente. A lógica do envolvimento dos aspectos económicos, sociais e políticos na transformação do sistema, pode ser extraído de artigo de Tatiana Zaslavskaja (1990), segundo a qual os objetivos da *perestroika* evoluíram segundo quatro etapas: "de início foi apresentada a tarefa de *aceleração do desenvolvimento sócio-económico do país*. Pressupunha-se, então, que era preciso mover-se na mesma direção, mas a ritmos mais acelerados. Com rapidez, porém, compreendeu-se a insuficiência da aceleração puramente quantitativa do desenvolvimento. Tornou-se evidente que, para conseguir o desenvolvimento eficiente da economia era preciso *transformar os mecanismos internos de gestão da economia*, realizar uma reforma que permitisse não só acelerar o ritmo de crescimento da produção, mas também tornar a economia mais moderna, mais sensível ao progresso técnico-científico, mais eficiente e flexível economicamente. Foi considerada como tarefa mais importante da reorganização do mecanismo económico, a *ativização do fator humano*. A terceira etapa estava relacionada com a conscientização da *unidade entre o mecanismo de gestão da economia e a estrutura social*. Em outras palavras, com a conscientização de que as raízes da conduta económica das pessoas derivam das relações sociais entre as classes, camadas sociais e grupos, isto é, da estrutura social. A conscientização desse fato conduziu à formulação da *tarefa de reestruturação não só das relações*

econômicas, mas também das relações sociais, isto é, da realização de uma reforma ampla e completa, destinada a alterar alguns traços qualitativos e de fundo da sociedade. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento da *perestroika* começou a se deparar com a resistência de algumas forças sociais. Tornou-se claro que a chave para a realização da *perestroika* se encontrava não na esfera sócio-econômica, mas, antes de mais nada, na esfera política, mais concretamente na esfera da direção partidária. Sem a democratização radical do poder político era impossível a resolução dos problemas essenciais. Por este motivo foi preciso, uma vez mais, rever, aprofundar e radicalizar a formulação dos objetivos das reformas em curso. Com isso, colocou-se a questão já não em termos da transformação gradual deste ou daquele aspecto das relações sociais, mas em termos de um sistema de medidas muito mais fortes e concentradas no tempo."

Pode-se assim, caracterizar a *perestroika* como uma tentativa de transformação global do sistema, como o resultado da conscientização do esgotamento do modelo de organização social vigente até meados dos anos 80; esgotamento que se manifestou não só no atraso relativo da economia, como na degradação das relações sociais, esta última, expressão da resistência oposta pela população, sob várias formas, às práticas de administração econômico-social e política totalitária. Em avaliação feita por motivo da passagem dos 10 anos de reformas na Rússia, Gorbachev (1995) refere-se a essa conscientização claramente, ao afirmar que assumiu a posição de secretário geral do PCUS "já convencido das necessidades de transformações radicais em todas as esferas de vida da sociedade"; segundo ele, essa conscientização começou a surgir já ao final do período de reconstrução do pós-guerra. E em meados dos 80, as oportunidades favoráveis para mudanças decisivas e indolores, se antes existiram, tinham ficado para trás; o país clara e irreversivelmente despencava para o ocaso. E isso significava a derrota do modelo marcado por um modo autoritário e diretivo de condução dos destinos históricos do povo, com o qual este já não estava disposto a contemporizar. Em 1985 era preciso definir-se. E, ao contrário do caminho

escolhido pelos chineses, não era possível seguir gradativamente, realizando as transformações segundo um esquema de prioridades; não era possível adiar nenhuma das reformas necessárias para mais tarde. Não havia alternativas à *perestroika*.

A sua estratégia compreendeu duas reformas substantivas: a reforma econômica, que deveria dar conta da segunda tarefa dentre as enumeradas por Zaslavskaja, qual seja a modificação dos mecanismos internos da economia, de modo a mobilizar o *fator humano*, isto é, de modo a despertar a atividade e a iniciativa das pessoas, para a modernização econômica do país; e a reforma política, que deveria criar as condições para a "democratização radical" do poder político sem a qual "[seria] impossível a resolução dos problemas essenciais". E envolveu também dois outros elementos estratégicos fundamentais para a sua implementação: a *glasnost* (transparência) ou abertura democrática e a redefinição da política externa do país.

A *glasnost* foi estrategicamente fundamental, por que, ainda segundo Gorbachev (op.cit.) "nas condições extraordinárias resultantes do longo período de estagnação [econômica] e do atraso das reformas, era preciso, antes de mais nada, assegurar uma base geral favorável à *perestroika*, obter o crédito e a confiança das pessoas, fortalecer a iniciativa do alto com a ativação de baixo, de parte dos cidadãos. Daí assumir-se, desde o começo, o desenvolvimento da *glasnost*, a democratização da esfera política". E realmente a *glasnost* cumpriu seus objetivos: a) propiciou a discussão democrática das questões econômicas e sociais, com críticas vigorosas ao passado, permitindo assim, diferenciar a nova gestão das anteriores e indicar sua disposição de mudança; houve desde o início da *perestroika*, um grande esforço para desvincular o autoritarismo e as repressões ocorridos no passado histórico, bem como a corrupção e a inépcia administrativa, caracterizados como deformações dos períodos stalinista e brejneviano, do socialismo enquanto sistema que se pretendia restabelecer; b) com essa discussão, permitiu restabelecer a realidade dos fatos do cotidiano,

desvirtuada pela retórica dos textos oficiais; c) foi um grande incentivador da atividade política da população, criando a mobilização necessária para a implantação da reforma política. Como se verá mais adiante, a dinâmica do movimento formado por esses três elementos, contrariamente à expectativa de seus condutores, levou à perda de seu controle pelo Centro e ao aguçamento dos conflitos políticos que conduziram ao fim da *perestroika* e da própria URSS. Acoplados às enormes dificuldades que são encontradas atualmente pelo governo Yeltsin para levar avante as reformas econômicas, estes resultados constituem atualmente objeto de grandes discussões sobre a viabilidade e/ou a conveniência de realizar as reformas econômicas e a democratização concomitantemente. Voltar-se-á a essa temática mais adiante neste trabalho.

Quanto à reformulação da política externa, com as proposições para redução dos armamentos e redução de tropas estacionadas fora do país, bem como com a proposição de integrar-se à Europa - criação da Casa Comum Européia - a sua importância estratégica decorreu do seguinte: a) da necessidade de reduzir os dispêndios com a defesa e direcionar recursos para a reconstrução econômica; uma idéia do que estes dispêndios representavam é dada pela sua comparação com o montante destinado aos investimentos para a produção de bens de consumo e serviços à população, com base nos dados do orçamento do Estado para 1990: 14,5% para a defesa, 3,6% para os investimentos referidos (*Ekonomika i Gizn* nº 15, abril de 1990); b) do desejo de comprovar as intenções de eliminação da "guerra fria" e de reintegração da URSS na comunidade internacional, de forma a não manter o país à margem da revolução tecnológica e da organização dos grandes blocos econômicos internacionais, vislumbrada com a unificação européia em 1992. A defesa dessas proposições, através de iniciativas unilaterais e de constantes pronunciamentos e viagens internacionais de Gorbachev, se deixaram dúvidas no seu início, tiveram aceitação posteriormente pelo que representaram para o deslanchar dos acontecimentos no Leste europeu e pela abertura que fez a URSS de suas instalações militares às

missões e à imprensa internacionais. E propiciaram o desejado apoio internacional aos esforços de reconstrução democrática do país.

* A reestruturação econômica

A estratégia da reestruturação econômica da *perestroika* consistiu em:

a) redirecionar a economia soviética para atendimento do mercado consumidor, invertendo a ordem de prioridades dos investimentos. Em outras palavras, em tornar mais rápido o crescimento dos setores produtores de bens de consumo em relação ao crescimento dos setores produtores de bens de produção e priorizar os investimentos na esfera social, particularmente em habitação e abastecimento. Essa direção já foi adotada na elaboração do XII Plano Quinquenal 1986/90, no qual, para um crescimento médio anual planejado de 3,7% a 4,2% para a indústria do grupo A (produtora de bens de produção), planejou-se um crescimento entre 4,1% a 4,6% para a de grupo B (produtora de bens de consumo). E, de acordo com Aganbeguian (1990), os investimentos na esfera social aumentaram duas vezes mais rapidamente que na esfera produtiva, entre 1985 e 1989, tornando possível um aumento de cerca de 15% no volume da construção habitacional *per capita*. A implementação do XII Plano, como se verá adiante, frustrou-se com a desarticulação econômica resultante do desmonte do sistema anterior de funcionamento da economia.

b) Mudar o sistema de gestão, descentralizando radicalmente o processo de decisão e substituindo o planejamento diretivo por uma administração indireta da economia, utilizando-se dos novos instrumentos de política macroeconômica. Isto implicava na supressão do monitoramento empresarial e na criação dos referidos

instrumentos, ambas tendo em vista a criação de um mercado regulado como mecanismo condutor da atividade econômica.

No primeiro caso, tratou-se de criar os institutos legais concedendo autonomia às empresas; na fase inicial da *perestroika*, os mais importantes foram a Lei sobre a Empresa Estatal e a Lei sobre a Cooperação. A primeira, assinada em 30 de junho de 1987, para vigorar a partir de 1º de janeiro de 1988, estabeleceu três princípios para o norteamento da atividade das empresas estatais: o cálculo econômico (*khozrazshot*), o autofinanciamento (*samookupaemost*) e a autogestão (*samoupravlenia*). Com o cálculo econômico e o autofinanciamento a empresa deveria cobrir os seus dispêndios materiais e financeiros e obter um lucro, parte do qual ficaria à disposição da empresa e de seu coletivo de trabalhadores. O princípio da autogestão pressupôs: a elaboração, pela própria empresa, de seu plano de desenvolvimento - quinquenal, não mais anual -, tomando como orientação os "dados de controle", as encomendas estatais, as normas técnico-econômicas, os limites (de investimento e de recursos), todos indicados através do planejamento, e as encomendas dos consumidores, obtidas num processo de contato direto entre as empresas; e a responsabilidade e participação de todo o coletivo nas decisões e trabalho da empresa, através dos mecanismos definidos no corpo da lei. A lei sobre a cooperação, aprovada pelo Soviet Supremo em maio de 1988, estendeu a cooperativa como forma de organização econômica às zonas urbanas, regulamentando a sua atividade e suas relações com os órgãos da administração econômica e deu garantias legais à sua propriedade. As cooperativas, que poderiam ser formadas com um mínimo de três membros, deveriam operar à base do trabalho dos seus cooperados, mas tinham a permissão para contratação de empregados. O objetivo declarado da criação das cooperativas foi o de dar livre curso à iniciativa individual, especialmente no setor de serviços à população, altamente deficitários; na realidade, constituiu o primeiro passo para a introdução da atividade privada no país.

Além dessas duas leis, pretendeu-se estimular o arrendamento como forma de autonomização dos agentes econômicos. Surgiu inicialmente como instrumento destinado à atividade agrícola, como forma de quebrar o chamado "gigantismo" dos *kolkhozes* e *sovkhozes* e estimular a formação de unidades familiares na organização da produção. Posteriormente revelou-se também um instrumento de estímulo ao coletivo das empresas urbanas, uma forma de interessá-los no processo de transformação da administração e propriedade das mesmas.

A essa legislação inicial, seguiu-se uma série de outras, no sentido de aperfeiçoamento e/ou aprofundamento dos dispositivos introduzidos anteriormente, seja por demanda gerada pelas dificuldades manifestadas em sua aplicação prática, seja por demandas políticas, especialmente em relação à definição dos direitos de propriedade. Os passos mais importantes nessa direção foram a Lei sobre a Propriedade, aprovada em fins de 1989, definindo a instituição de múltiplas formas de propriedade, inclusive a privada; a Lei sobre as empresas na URSS, aprovada em junho de 1990 e o Decreto sobre as Sociedades Anônimas e de Responsabilidade Limitada, de julho de 1990, regulamentando as formas de organização empresarial. Além disso, as empresas importadoras e exportadoras, foram autorizadas a manter contatos diretos com o mercado externo - sem a intermediação da Comissão de Comércio Exterior, portanto - e foram liberalizadas as condições de associação com o capital estrangeiro para a formação de *joint ventures*.

As dificuldades para utilização da legislação criada, entretanto, continuaram. Parte delas deveu-se, sem dúvida, à inércia do mecanismo de operação das empresas, habituadas a um outro sistema de gestão; mas agravada pela inexistência do referencial macroeconômico indispensável para a sua adaptação aos dispositivos legais. A estratégia da reforma econômica previa, desde o início, a criação desse referencial, a partir de uma redefinição do papel do planejamento central e da GOSPLAN; de uma reforma dos preços visando o restabelecimento de sua correta relatividade; da criação do mercado atacadista de meios de

produção, através do desenvolvimento simultâneo de relações diretas entre as empresas e de sua monetização; da criação do mercado financeiro e da reestruturação do sistema monetário e fiscal. Mas a sua implementação enfrentou obstáculos, tanto de natureza operacional, vinculados à formação e experiência dos coletivos com base no mecanismo anterior de funcionamento da economia, quanto de natureza política, vinculados aos interesses dos diferentes grupos sociais, inclusive da *nomenclatura* estatal e partidária (de acordo com Gorbachev, em Mesa Redonda realizada no Instituto de Economia, da Academia Russa de Ciências, para avaliação da *perestroika* (*Istoritcheskie Sudby* (1995)), depois do Reunião Plenária do PCUS, realizada em julho de 1987 e onde definitivamente se lançou a *perestroika*, "as forças conservadoras no aparato estatal e partidário começaram ativamente a frear a realização das reformas"). Esses obstáculos foram subestimados, por conta das ilusões que, segundo V.Mau (1995), alimentavam os líderes da *perestroika*, sobre a unidade de toda a sociedade em torno das reformas - a resistência estaria circunscrita à direção partidária - e sobre as potencialidades do sistema para sua auto-correção. Como consequência desses obstáculos, na redefinição do papel do planejamento, foram mantidos mecanismos de controle das empresas - dados de controle, normas, limites, sistemas de distribuição dos resultados - e o provisionamento centralizado dos principais recursos; a reforma dos preços, discutida durante muito tempo na mídia, foi objeto de grande resistência de parte da população, que nela via, em qualquer das alternativas discutidas⁽¹⁵⁾, um movimento no sentido de sua elevação inevitável; elevação, aliás, perceptível no comportamento anterior dos preços, a despeito de sua estabilidade oficial. E não tão difícil de perceber quando, no processo de discussão, vieram à tona, os níveis dos subsídios concedidos através do sistema de preços, especialmente de alimentos e matérias primas. A resistência à reforma levou as autoridades, já submetidas à

⁽¹⁵⁾ Na discussão sobre os caminhos para essa reforma, duas se destacaram como as mais importantes: a que pretendia que esses fossem apoiados no valor do trabalho socialmente necessário para produzir os bens, o que operacionalmente equivaleria a formar os preços com base nos custos de produção e, na ausência do mercado, em muito pouco diferiria do *status quo*; e a que defendia a necessidade de equiparar os preços internos aos preços internacionais. Para uma discussão sobre a reforma dos preços ver Borozdín (1990).

lógica eleitoral resultante da reforma política, a postergar a reforma e a praticar elevações parciais de preços, num movimento tão ineficaz quanto impopular. No que diz respeito ao sistema bancário, foi realizada uma primeira reforma, com a transformação do Banco Estatal em Banco Central e a criação de bancos subordinados ao seu controle. A criação do mercado atacadista, por sua vez, revelou-se mais complexa, por causa da escassez de recursos e das dificuldades dela decorrentes para a eliminação do sistema centralizado de aprovisionamento de insumos, com a recorrência da utilização das encomendas estatais como forma das empresas garantirem o seu recebimento. Isto também contribuiu para dificultar a reforma de preços, dada a incompatibilidade de um sistema de formação de preços com a distribuição administrativa de bens. Há, de outra parte, que considerar a perturbação produzida pela duplicação, em alguns casos inconsistente, da legislação, resultante da descentralização política e da produção legiferante nos níveis central e republicano, deixando a direção das empresas sem muita clareza a respeito do quadro legal a que estavam submetidas.

Como resultado da reforma incompleta e não implementada, o que se obteve foi um ambiente em que a desorganização e a destruição gradativa do mecanismo regulador anterior não foi substituída pelo novo mecanismo antevisto na reforma; e, com isso, um agravamento da crise econômica preexistente, que se manifestou de duas formas: no aprofundamento da queda do ritmo do crescimento econômico - do nível médio anual superior a 3% entre 80 e 85 visto na Tabela I.1, o crescimento da renda nacional produzida caiu respectivamente, para 1,6% em 1987 e 2,5% em 1989, em relação aos anos imediatamente precedentes para finalmente iniciar um movimento de queda a partir de 1990 ([-] 4,0% em relação a 1989 e [-] 11,0% em relação a 1990. Cfme *Narodnoe Khoziaistvo SSSR v 1990 g. Goskomstata SSSR, Moscou, Ed.Financi i Statistiki, 1991 e Ekonomiticheskaia Gazeta* nº 6, fevereiro de 1992); e no aguçamento do processo inflacionário, expresso pelo aumento disfarçado dos preços que acompanhou a substituição de produtos baratos por outros de duvidosa superior qualidade, pelo

desabastecimento e a estocagem doméstica e empresarial preventiva, ela intensificação das transações no mercado paralelo e pela fuga do rublo, isto é, pela busca da moeda estrangeira como instrumento de transações e/ou de reserva de valor. Cabe acrescentar ao quadro de desorganização econômica a guerra fiscal entre o governo central e as repúblicas, deflagrada com base na redução da arrecadação derivada da crise econômica e no processo de autonomização das unidades político-administrativas descentralizadas, iniciado com a reforma política e a introdução do princípio do autofinanciamento (*khozrazshot*) na gestão dos respectivos orçamentos. E não só a guerra fiscal, mas a chamada "guerra das leis", referida anteriormente, segundo a qual as empresas confrontaram-se com dispositivos legais contraditórios emanados dos poderes federal e republicanos/locais.

Na busca de soluções para a crise, em meio aos conflitos políticos - como se verá adiante - surgiu um número muito grande de "programas para saída da crise" (os números mencionados pelos diversos interventores na Mesa Redonda anteriormente referida, variam entre 10 e 40), além do programa do próprio governo, conhecido como programa Rijkov-Abalkin, respectivamente primeiro ministro e ministro da economia. Este programa foi rejeitado pelo Congresso de Deputados como muito conservador, levando o governo a propor um outro, resultante da fusão inconsistente entre o programa apresentado pelo seu primeiro ministro e o Programa dos 500 Dias, elaborado sob a direção do economista Yavlinsky e proposto pelo acadêmico Shatalin, economista notoriamente reconhecido e atualmente membro-diretor da Fundação REFORMA⁽¹⁶⁾. Este programa tinha por inspiração o programa Balcerowicz, em implantação na Polônia e pressupunha um cronograma muito detalhado de medidas tendentes a transformar radicalmente a estrutura econômica e promover a estabilização da economia no prazo dos 500 dias anunciados. Fazendo-se a avaliação das condições gerais das crises econômica e política vigentes, parece difícil acreditar

⁽¹⁶⁾ Para descrição detalhada desse programa, ver *Pomeranz, L. (1990a)*

que o programa tivesse objetivos de efetiva aplicação e que fosse mais do que um instrumento para unificar a oposição ao governo. De todo modo, o novo programa, elaborado sob a supervisão do economista Abel Aganbeguian, tentando unificar partes do programa do ministro Rijkov e o programa dos 500 Dias, não foi aplicado, seja devido às suas notórias inconsistências, seja face ao agravamento da crise política que se manifestou no crescimento do movimento nacionalista e de independência nas repúblicas. Com a renúncia de Rijkov, assumiu as funções de comando da economia o economista Pavlov (posteriormente integrante do grupo partidário vinculado à tentativa de golpe de agosto de 1991 contra Gorbachev), cuja gestão, com o apoio do grupo conservador do aparelho partidário - que concomitantemente empreendeu ações repressivas no plano político, para "restabelecimento da ordem" subvertida pela polarização política - foi marcada pela chamada estabilização conservadora; entre as medidas por ele tomadas pode-se mencionar o aumento substantivo dos preços de varejo, ainda que com compensações para assalariados de baixa renda e pensionistas e o recolhimento arbitrário de moeda (notas de 50 e 100 rublos) sob a retórica de "reforma monetária". A incerteza gerada por essas medidas agudizou a tendência à estocagem de bens, nas residências e empresas, agravando a crise de suprimento existente. A situação tornou-se sumamente grave e verdadeiramente caótica por conta do agravamento da situação política, que teve o seu ápice com a tentativa de golpe desfechada em agosto de 1991. A solução da grave situação econômica foi transferida, com a dissolução da URSS em dezembro desse ano, à Rússia e às demais repúblicas que, tornadas independentes, constituíram seus próprios Estados.

* A reforma política

A reforma política consistiu em mudanças institucionais, destinadas a democratizar o sistema. Os seus objetivos declarados, de acordo com documentos apresentados pelo PCUS à sua XIX Conferência foram a

democratização do país e do próprio partido. As proposições de reforma apresentadas à Conferência, pressupunham uma separação de poderes entre o Estado e o PCUS, limitando-se a atuação dos comunistas à influência que pudessem exercer nas várias esferas da vida social do país e restabelecendo-se os plenos poderes dos conselhos de representação (*soviets*). A eles deveria ser outorgada a autoridade suprema na condução dos negócios de Estado, subordinando-lhes os comitês executivos nos respectivos níveis de competência (*soviets* supremo e *soviets* republicanos e locais).

As medidas da reforma, introduzidas através de emendas à Constituição e de uma nova lei eleitoral, alteraram a instituição parlamentar, não só na sua estrutura, como no seu modo de operação. Com base nelas se retirou o monopólio da apresentação de candidaturas somente pelo PCUS, sendo livre a apresentação de candidatos independentes; liberou-se o parlamentar do exercício de outra atividade profissional; delimitou-se o exercício do seu mandato a 5 anos e o exercício de funções estatais para as quais tivessem sido eleitos a não mais do que duas legislaturas. Criou-se um Congresso de Deputados do Povo, com 2.250 deputados: 750 eleitos pelas circunscrições eleitorais, 750 eleitos pelas repúblicas (32 para cada república federada, 11 por cada república autônoma, 5 por cada região autônoma e uma por distrito) e 750 representantes das organizações sociais (100 do PCUS, 75 do Komsomol (organização das Juventudes Comunistas), 75 dos comitês femininos, 75 dos veteranos de guerra civis e militares, 75 das organizações científicas, 75 das uniões artísticas e 75 de grupos diversos), eleitos indiretamente por estas organizações. O Congresso devia eleger o *Soviet* Supremo, bem como os seus presidente e 1º vice-presidente, bem como o Comitê de Controle Constitucional, além de confirmar a indicação do Presidente do Conselho de Ministros, dos presidentes do Comitê de Controle Nacional e do Supremo Judiciário, do procurador geral da URSS e do árbitro estatal principal da URSS. O *Soviet* Supremo constituiu-se de duas câmaras: o *Soviet* da União e o *Soviet* das Nacionalidades, com igual número de deputados cada uma. O presidente do *Soviet* Supremo era a figura mais

importante do país, representando-o no país e no exterior. Posteriormente, foi criada a figura de presidente da União por emenda constitucional, na qual se previa ainda a sua eleição direta, depois do exercício do primeiro mandato obtido indiretamente. O *Soviete* supremo, ao contrário dos antigos parlamentos da URSS, passou a operar mais intensamente - com reuniões de três a quatro meses de duração, duas vezes por ano - e através de comissões parlamentares permanentes. Além das Câmaras e Comissões Permanentes do *Soviete* Supremo foram previstas, na lei de reforma constitucional: a constituição de um presidium do *Soviete* Supremo, o conselho de defesa da URSS e o Comitê de Controle Constitucional.

Com o funcionamento do Congresso, a introdução dos procedimentos para a eleição dos ocupantes dos diversos cargos executivos e a aprovação das indicações ministeriais pelo Congresso, assim como com o distinto modo de operação do *Soviete* Supremo, começou a proposta transferência do poder aos *soviets* e o difícil aprendizado da prática democrática; com as restrições já referidas, de eleição indireta de 1/3 do Congresso, e aquelas representadas pela pressão do aparelho partidário contra os candidatos independentes, isto é, não indicados pelo PC. As eleições para o Congresso, realizadas em 1989, foram, entretanto, impacientes para a demonstração da população a favor das mudanças, ao sufragar não só candidatos independentes - em geral nas regiões - como também Boris Yeltsin e outros ativistas das reformas, como Gavril Popov e Anatoli Sobotchak. As eleições seguintes, de março de 1990, para eleição dos *soviets* das Repúblicas e de Moscou e Leningrado, foram realizadas em meio a grande efervescência política, dada a visível ascensão de Boris Yeltsin como líder popular das forças pró-reforma e em oposição pessoal a Gorbachev, cuja postura já era então classificada pelos reformistas mais radicais como, no mínimo, vacilante dada a sua passividade (para alguns conivência) diante dos ataques das forças conservadoras do governo contra os movimentos nacionalistas das repúblicas. A partir dessas eleições, Yeltsin foi feito presidente da República e Popov e Sobotchk prefeitos de Moscou e Leningrado respectivamente.

O desenvolvimento posterior da reforma institucional no plano político central deu-se com a criação da presidência - já referida anteriormente - e a supressão do artigo 6º da Constituição soviética, que dava ao PCUS a condição de condutor do país e, instituía, assim, na prática, o multipartidarismo na URSS. Com isso, deveria dar-se um aprofundamento da democracia; o que se verificou, entretanto, foram movimentos contraditórios na atuação de Gorbachev e a deflagração da tentativa de golpe contra o seu governo; a efervescência política reinante, o conflito entre as regiões e o Centro, e o crescimento do nacionalismo e das reivindicações de independência nas repúblicas, conduziram Gorbachev a solicitar poderes especiais para o comando do país - ou seja, o poder de gerir o país mediante decretos -, enquanto se lançava a ingentes esforços para evitar o desmoronamento da URSS, já previsto por inúmeros observadores políticos nacionais e estrangeiros; e a extinção formal de seu poder, depois de ver-se cada vez mais isolada politicamente, levou a cúpula dirigente do PCUS à suicida tentativa de arrebatamento do poder, em agosto de 1991.

Resolutamente à frente do movimento anti-golpista, consolidou-se a posição política de Yeltsin, que dela fez uso para isolar definitivamente Gorbachev do poder e eliminar o PCUS, com todo o seu aparelho e órgãos de divulgação, do cenário político. No seu ato mais arrojado e de conseqüências econômicas pelo menos não suficientemente medidas, Yeltsin constituiu em seguida, a Comunidade de Estados Independentes, inicialmente com as repúblicas eslavas da Ucrânia e da Belorús (anteriormente Bielorrússia), mas formalmente aberta às demais repúblicas. O clima político para isso existia, tanto pela assinatura, por representantes dos governos de 13 repúblicas, de um Programa de Ação Conjunta anti-Crise do Gabinete de Ministros da URSS e do Conselho de Ministros das repúblicas, no plano estrito da economia - legitimando, de certa forma os anseios de soberania dos mesmos -, quanto pelo insucesso de Gorbachev em sua tentativa de obter a adesão das repúblicas para um novo tratado de federalização.

Com a criação formal da CEI, estava aberto o caminho para a dissolução da URSS, oficialmente realizada em dezembro de 1991. Foi o fim também da *perestroika*, tal como concebida, ou seja, como uma transformação radical do sistema, mas nos marcos do próprio sistema.

Esse desfecho proporcionou uma série de indagações sobre as suas causas e fez surgir algumas hipóteses para respondê-las, mesmo quando a preocupação maior fosse e continua sendo a evolução do novo processo de transformação em curso e seus resultados.

A discussão mais aprofundada dessas hipóteses foge ao âmbito deste trabalho; cabe, porém, referenciá-las, com a observação de que nem todas referem-se diretamente à *perestroika*, mas referem-se às causas da crise do sistema. A hipótese mais radical é a de que as reformas eram inconsistentes com a natureza do sistema; por um lado do espectro dos autores, porque sem requisição e alocação forçada de recursos, isto é, com a introdução dos mecanismos de mercado, o sistema perderia a sua essência; e porque, dada a dinâmica específica do desenvolvimento econômico soviético, expressa pela acumulação dos seus desequilíbrios, sem o mercado e a propriedade privada seria impensável sair da crise e resolver os problemas da ineficiência da economia soviética; em outros termos, a *perestroika* não teria sido tão radical quando devia; de outro lado do espectro de autores, por que não sendo socialista mas antes um sistema deformado de socialismo de caserna, ele não seria reformável; seria necessário construir um outro sistema; novamente a *perestroika* não teria sido suficientemente radical, só que no sentido da construção de uma sociedade socialista democrática⁽¹⁷⁾. Uma hipótese associada, é a de que a crise na URSS era parte da crise geral do sistema capitalista e como tal, não reformável. Essas

⁽¹⁷⁾ Ver Igor Birman, *The State of the Soviet Economic Affaires*, in Wilhelm, John Howard (1990), Dembinsky (1988), Brus e Laski (1989), Butenko (1993), Kurz (1992) e de Bernis, in Andreef (1993).

hipóteses contrariam a proposição de parcela considerável dos economistas russos que são partidários da construção de um sistema social-democrata ou social de mercado, em última instância o objetivo da *perestroika*. Para estes economistas, o erro central consistiu em subestimar a ação estatal na reengenharia do sistema e em confiar demasiadamente na descentralização econômica e nos mecanismos de mercado - mesmo não estando estes ainda construídos. Esta é também, de certa forma, a posição que vem ganhando força de interpretação nos países do Leste europeu, os quais, depois dos anos seguidos de tentativas de reforma, concluem que o ponto de chegada dela terá como elemento uma participação estatal na economia bastante considerável, levando em conta sim, a experiência vivida no regime anterior ⁽¹⁸⁾.

Uma outra hipótese, discutida com base em comparações feitas com a reforma chinesa [e chilena] é a de que a reforma econômica, visando a implantação das relações de mercado e a reforma política, entendida esta como a democratização da sociedade, não podem ser feitas concomitantemente, devendo a primeira preceder à segunda. A questão, entretanto, não parece ser de *timing*, mas sim da capacidade de manutenção do regime autoritário e da sua disposição e autoridade para levar avante as transformações. Não só não estava o PCUS disposto a proceder a reformas mais radicais, - há consenso sobre a resistência do aparelho partidário - como, pelo que se sabe do desenvolvimento econômico-social da URSS, nas últimas décadas anteriores à *perestroika* o sistema político construído pelo PCUS deu mostras de sua degradação, com o envolvimento de praticamente toda a *nomenclatura* na economia subterrânea e nas redes de corrupção a ela associadas; entre ela não havia, portanto, objetivamente, interesse na reforma do sistema. Talvez, se *timing* tivesse que ser considerado, a questão estaria no atraso em promover a *perestroika* (o que, aliás, é considerado por Gorbachev como uma das causas de sua derrocada [*Istoritcheskije Sudby*, op. cit]), na tentativa de levá-la a cabo quando a crise já era

⁽¹⁸⁾ Ver Liberska, Barbara (1995)

muito grave e a perda de confiança na liderança política amplamente difundida; perda de confiança essa que com a *glasnost* e a crítica aberta que lhe era inerente, acabou por conduzir à destruição da legitimidade ideológica do sistema. Nestas condições, realmente, o descompasso entre a reforma econômica - muito mais complexa e difícil por conta da complexidade da organização social soviética - e a reforma política - envolvendo a explosiva questão nacional -, deve ter desempenhado seu papel no tumultuoso caminho que acabou por liquidar a *perestroika*.

De todo modo, a distância histórica dos acontecimentos é ainda muito curta e as análises disponíveis, além de poucas, são ainda muito preliminares e parciais - mesmo as mais recentes, realizadas com a participação de Gorbachev, referidas no decorrer deste capítulo - para se assumir qualquer das hipóteses como definitiva. A própria evolução das reformas na Rússia em muito contribuirá para melhor avaliação dos resultados da *perestroika* e do porque a eles se chegou.

Capítulo 4 - As reformas econômicas na Federação Russa

* O novo quadro institucional e político

Com a dissolução da URSS e a mudança radical no quadro político, as reformas econômicas entram em nova fase de implementação em cada um das ex-repúblicas, definidas agora pelas suas próprias autoridades, de forma independente de um poder político central. Se em relação à maioria delas essa independência deve ser relativizada, dada a estreiteza das relações econômicas anteriormente estabelecidas com a Rússia, no caso particular desta pode-se manter a afirmação.

Começa uma nova etapa das reformas na Federação Russa, sob o comando político de Yeltsin e sob o comando econômico de Egor Gaidar, nomeado seu primeiro vice-ministro para a economia. Em realidade, o programa de reformas da Federação Russa já estava desenhado antes mesmo do desfecho político que culminou com a dissolução da URSS; mas a sua implementação sofria os entraves provenientes no Centro, uma vez que a sua orientação era conflitante com a do mesmo e a importância econômica da Rússia não lhe permitia discordâncias em relação a esse mesmo centro. Não por acaso, o nome de Gaidar está associado com a reunião de Beloveska Pusha ⁽¹⁹⁾ e com os estímulos que teria dado a Yeltsin para realizá-la.

⁽¹⁹⁾ Local em que se realizou a reunião entre os presidentes da Rússia, Ucrânia e Bielorrússia em que se proclamou a constituição da CEI - Comunidade dos Estados Independentes.

No entanto, com o poder decisório independente, a natureza das questões enfrentadas pelas reformas na Rússia assumiu também um caráter bastante distinto, tanto no plano político, quanto no plano da economia. Salta ao primeiro plano a definição do papel da Rússia na relação com as demais ex-repúblicas, integradas e não integradas na CEI-Comunidade dos Estados Independentes, bem como a definição desse papel no plano internacional. Adquire novo significado a questão da institucionalização do Estado russo. E as próprias reformas econômicas passam a fazer parte de um processo, desta vez sem contornos ou subterfúgios, de transformação sistêmica do país; em outros termos, a Rússia ingressa na fase da transformação radical do sistema, declarando claramente a sua opção por um outro sistema de organização político-social. O quadro, em seu conjunto, é suficientemente complexo para que se busque restrições à sua abordagem neste trabalho. Como, porém, é nesse quadro que se devem realizar as reformas sistêmicas, será necessário pelo menos referenciá-lo no que diz respeito aos aspectos e conflitos que o caracterizam e que afetam diretamente as reformas econômicas.

Em relação ao papel da Rússia entre as ex-repúblicas da URSS, a primeira questão que surgiu foi a de como dividir entre elas o que anteriormente era comum: a moeda, o exército e os compromissos internacionais - políticos e econômicos - assumidos pela URSS. A Rússia, de início, declarou-se unilateralmente responsável por esses compromissos; o que, se do ponto de vista da dívida externa russa não provocou maiores celeumas com as ex-repúblicas (embora gerasse um passivo fiscal sem contrapartida de arrecadação para a Rússia), do ponto de vista militar e político gerou os primeiros conflitos com as mesmas: a Ucrânia e o Cazaquistão, ambos detentores, juntamente com a Rússia e, em volume desproporcionalmente inferior com a Belorús, dos depósitos de armas nucleares da ex-URSS, pretendiam utilizá-los para negociar apoio financeiro junto ao Ocidente e recusaram-se a entregá-los à tutela russa, para cumprimento dos compromissos internacionais de sua desativação; foi também questionada a proposta de que o comando das Forças Armadas da CEI fosse

confiada a um oficial russo, assim como foram também questionadas pela Ucrânia as intenções da Rússia de ficar com a frota marítima de guerra. Já quanto à moeda, a questão se configurou mais grave, na medida em que a manutenção do rublo como padrão monetário de toda a comunidade exigia um controle de sua circulação que se defrontava com a soberania dos novos estados e com o próprio estágio em que se encontravam as reformas em cada um deles, herdado de uma implementação territorial da *perestroika* bastante desigual. A todas essas questões, juntou-se a dos russos habitantes nas ex-repúblicas, os quais, se antes não se sentiam senão "soviéticos", tornaram-se posteriormente imigrantes em seu antigo país, e como tais, cidadãos de segunda categoria, perdendo em alguns casos até alguns direitos civis - o caso dos russos na Estônia é exemplar nesse sentido. Este não é um problema menor, se se considerar a percentagem de russos sobre a população das ex-repúblicas soviéticas, de acordo com o Censo Demográfico de 1989⁽²⁰⁾ : 21,9% na Ucrânia, 37,3% no Cazaquistão, 8,1% no Usbequistão, 13,0% na Bielorrússia, 21,0% da Kirguízia, 33,7% na Letônia, 12,9% na Moldávia e 30,0% na Estônia.

Assumir o papel da antiga URSS no cenário internacional também não se revelou tão tranqüilo; com conflitos no seio das Forças Armadas, de certa forma insatisfeitas, já anteriormente, com as mudanças unilaterais de posição da URSS no cenário internacional por elas consideradas humilhantes, e independentemente de sua disponibilidade de arsenal atômico considerável, a Rússia não adquiriu o *status* de grande potência; e a dívida externa acumulada, ao lado da necessidade de ajuda internacional para contornar as dificuldades econômicas correntes colocou-a ao lado dos países do Terceiro Mundo, ainda que em condições especiais, ditadas pelo interesse ocidental no processo de transformações em curso.

⁽²⁰⁾ *Novidades de Moscú* nº 5, fevereiro de 1991.

Nenhuma dessas questões está resolvida. Depois de várias tentativas para a realização de acordos bilaterais com as diversas ex-repúblicas da URSS, só muito recentemente chegou-se a uma tentativa de constituição de uma união econômica, cujos contornos estão por ser definitivamente definidos, inclusive no que diz respeito ao câmbio e ao regime cambial a vigorar nessa união. Não há nada definido quanto à situação dos russos habitantes das outras repúblicas, sucedendo-se não só conflitos armados em algumas delas, como também os surtos de migração de retorno à Rússia, em condições sumamente precárias. São também muitas as dúvidas sobre a real possibilidade de estabelecimento de uma união militar, dada a situação material das Forças Armadas russas e os receios de um "novo imperialismo russo", de parte das ex-repúblicas. Esses receios são agravados com a política externa da Rússia, que reivindica para si o controle do território da antiga URSS, como base para a conquista da posição relevante por ela pretendida no cenário internacional. Essa política externa, por sua vez, em grande medida conflitante com as posições ocidentais em questões tão importantes quanto a segurança européia e a solução do conflito na antiga Jugoslávia, bem como o desencadeamento e a condução da guerra na Tchetchênia, não tem lhe permitido alcançar a posição desejada, nem mesmo quando reivindicada de maneira a mais estridente possível.

O processo de institucionalização do novo Estado russo realiza-se sobre os restos não totalmente liquidados do regime anterior e entre as conseqüências do vácuo de governabilidade que caracteriza esta fase de transição institucional: instabilidade política, ausência de sociedade civil, disputas regionais e atuação desafiante e praticamente incontrolável da criminalidade organizada. O processo iniciou-se com os esforços para a promulgação de uma nova Constituição, mais consentânea com o novo projeto de organização político-social do país; estes esforços realizaram-se, porém, nos marcos de uma reorganização das forças políticas; polarizadas na URSS de início, a favor ou contra as reformas e a democracia, posteriormente a favor ou contra a manutenção do sistema modificado, na Rússia, na nova fase pós-*perestroika* passaram a disseminar-se

em diferentes agrupamentos partidários, mais conformes com o seu perfil e os seus interesses. O processo político ganhou assim, contornos contraditórios e conflituosos, que se expressaram tanto dentro dos marcos institucionais vigentes, ainda que frágeis - como na troca de gabinetes e de ministros -, quanto ao arrepio da legalidade democrática - como na constituição de uma Assembléia Constituinte paralela ao Parlamento, por membros escolhidos pelo Presidente, inclusive por dois representantes de cada unidade político-administrativa da Federação e na dissolução violenta do Parlamento em outubro de 1993. Esse processo tem ainda como panos de fundo, dois aspectos relevantes: a relativa apatia da população, expressa na ausência de atuação da sociedade civil, e o agravamento das contradições entre o Centro e as regiões. A ausência de sociedade civil e de sua atuação, parece ser da tradição da sociedade russa, embora a *glasnost* tenha no início da *perestroika* fortemente estimulado a ativização política da população. De acordo com Dakhin (1994), a tradição histórica da vida político-social na Rússia é de dualidade, com a população apática ou passiva e as transformações históricas sendo realizadas por processo "revolucionário" de cima; mas, tradições à parte, o que as pesquisas de opinião revelam através dos jornais é um certo cansaço e descrença em relação à atividade política, que resulta ao mesmo tempo do aumento das dificuldades do cotidiano e do desencanto em relação às promessas de melhoria propiciada pela criação do mercado e à moralização da administração pública; quanto às questões regionais, assumem gravidade com o crescimento da reivindicação autonomista, senão de independência, cujo exemplo mais marcante é o proporcionado pelo conflito na Tchetchênia; o que coloca na ordem do dia, e com muita força, a questão de um novo federalismo, para se evitar um processo de desmoronamento da Federação da Rússia, nos moldes do que ocorreu com a URSS. Em artigo publicado na *Nezavíssima Gazeta* (22/12/94), Wladimir Lysenko, presidente do Partido Republicano, adverte para essa possibilidade, ao considerar a perspectiva de aprofundamento das divergências entre o Centro - eventualmente autoritário - e as elites partidárias regionais - defensoras do autoritarismo regionalizado (não unitário). Promulgada a nova Constituição e

estando bastante avançados os trabalhos de elaboração do novo Código Civil, passa a ser relevante, no quadro político estrito, a lógica eleitoral ditada pelo calendário das eleições parlamentares em dezembro de 1985 e presidenciais , previstas para 1996. Dado o desprestígio político em que se encontra o presidente Yeltsin, fortemente declinante depois do bombardeio do Parlamento e da intervenção militar na Tchetchênia, acentuado pelas críticas crescentes à orientação de sua política econômica, e em meio às múltiplas dificuldades econômicas, sociais e políticas do país, a questão que hoje ocupa o cenário político russo é o de se saber se haverá eleições ou se se caminha para um cenário de golpe e fechamento político, perpetrado por Yeltsin com ou sem apoio militar, ou pelos próprios militares, divididos quanto à intervenção militar na Tchecênia e às questões de sua reorganização e capacitação técnico-material. Não há tradição de intervenção do Exército em assuntos internos do país, tendo-se a oficialidade constituído sempre parcela fidelíssima do aparelho partidário na antiga URSS. Um primeiro passo no rompimento dessa tradição foi entretanto dado, com o bombardeamento do Congresso no conflito de outubro de 1993.

* As reformas econômicas radicais

É nesse tumultuado e complexo quadro político-institucional que se realizam as reformas econômicas. Elas se iniciaram nos marcos da situação econômica herdada da condução da *perestroika* e que pode ser sumariamente caracterizada: a) pela queda da produção que teve início no ano de 1991 na URSS, como consequência da desorganização do sistema econômico e da sucessão de desequilíbrios que a caracterizaram; na Rússia, em 1991, de acordo com dados do Comitê Estatal de Estatística (*Ekonomika Stran-Tchlenov SNG [Economia dos Países-membros da CE] Ekonomitsheskia Gazeta* nº 6, fevereiro de 1992), a queda foi de 11% na Renda Nacional Produzida, de 8% no Produto Industrial e

de quase 40% no volume do comércio exterior (todos os índices em relação a 1990); b) pela manutenção dos desequilíbrios estruturais da economia, agravados pela queda da produção já referida; c) pelo aguçamento da inflação aberta (aumento de 2,4 vezes nos preços industriais e de 89,1% nos preços de varejo dos bens de consumo) e da inflação disfarçada na insuficiência quase total de abastecimento e da oferta geral de bens na economia que ilustrou as páginas dos principais jornais do país e do exterior; d) pela herança de uma dívida externa da URSS que montava a US\$ 81 milhões em novembro de 1991, de acordo com o então primeiro ministro I.Silaev⁽²¹⁾; e) pelas condições institucionais de *pseudomercado*, nas quais operavam as empresas e que podem ser sintetizadas por três elementos: indefinição concreta dos direitos de propriedade, devido ao emaranhado legal e à guerra das leis anteriormente referida; distorção do sistema de preços, resultante da mescla de um regime de controle formal de preços com a sua liberalização localizada e parcial realizada abruptamente em diversas oportunidades durante o governo Gorbachev; e ausência de sistemas monetário e fiscal adequados.

Para enfrentamento dessa situação, o governo anunciou a adoção de um "Programa Radical de Construção da Economia de Mercado e de Estabilização Econômica". A sua implementação iniciou-se com a liberação de praticamente todos os preços - foram mantidos congelados os preços do pão, do leite, da carne, do combustível e de alguns medicamentos - a partir de 1º de janeiro de 1992 e com a formulação de um Memorando de Intenções, com o qual a Rússia, expondo as linhas de política econômica que se comprometia a seguir, solicitou o ingresso no FMI em março desse mesmo ano. De acordo com os termos do Memorando, a liberação atingiu cerca de 90% dos preços de varejo e 80% dos preços dos bens de produção. Os bens com preços ainda controlados tiveram um aumento da ordem de 3 a 5 vezes, o que, juntamente com o salto "corretivo" dos preços liberados, levou a uma elevação geral dos preços na primeira semana de

⁽²¹⁾ Citado por Mc. Auley in *Soviet Economy*, vol 7, jul/set 1991)

janeiro, estimada em 3,5 vezes⁽²²⁾. Os compromissos assumidos no Memorando podem ser resumidos pela clássica trilogia dos programas de estabilização elaborados sob a égide do FMI: redução do déficit orçamentário consolidado da Federação (dos 20% do PIB estimados em 1991, para 1% do PIB no primeiro trimestre de 1992); política monetária restritiva (reduzir o volume de créditos concedidos pelo BC da Rússia aos bancos comerciais, elevando os juros desses empréstimos dos 2 - 9% vigentes em 1991, para 20% em 1992 e liberalizando as taxas cobradas pelos bancos comerciais aos seus tomadores); liberalização do comércio exterior e do câmbio (autorização para o livre intercâmbio de qualquer unidade econômica com o exterior, liquidação do sistema de cotas e licenças, com exceção da exportação dos energéticos (até 1993) e armamentos, desvalorização do câmbio e estabelecimento de uma taxa única para o mesmo). Foi prometido para meados de 1992 um programa de reformas sistêmicas e estruturais, no centro das quais deveria estar um programa de privatizações e o conjunto de medidas necessárias para implementar o decreto presidencial de 29 de dezembro de 1991 sobre a reforma agrária no país.

O programa foi submetido a severas críticas por parte de especialistas econômicos de reconhecida respeitabilidade, - inclusive por sua assumida posição a favor de reformas no sistema, antes e durante a *perestroika* - e de suas instituições de trabalho, como o Instituto de Estudos sobre o Mercado, dirigido pelo acadêmico N. Petrakov, a Fundação REFORMA, dirigida pelo acadêmico S. Shatalin e o Centro de Pesquisas Econômicas e Políticas, dirigido pelo economista Gregory Yavlinsky. Em nenhuma delas houve divergência quanto à necessidade das reformas; as críticas dirigiram-se, de um modo geral, à adoção da "terapia de choque" e ao caráter "monetarista" da política econômica, inaplicáveis, segundo elas, às condições concretas da economia russa, marcada por graves desequilíbrios estruturais e pela queda da produção; no caso particular das críticas formuladas pela equipe de Yavlinsky, acrescenta-se o excesso de

⁽²²⁾ *Memorandum ob Ekonomitchskoi Politike Rossiiskoi Federatsii* (Memorando sobre a Política Econômica da Federação Russa). *Ekonomitcheskaia Gazeta*, nº 10, março de 1992.

confiança no poder espontâneo do mercado para processar as reformas estruturais, particularmente as privatizações.

Dado o acúmulo de críticas formulado ao programa também no Congresso de Deputados do Povo realizado em abril, e o agravamento da situação econômica e das tensões sociais no país, o governo russo formulou um novo programa de reformas, cujas diretrizes, entretanto não fogem às traçadas anteriormente. O que permite caracterizar o programa de reformas econômicas, como constituído de duas linhas ou programas principais: um programa de estabilização econômica, mediante o qual se busca assegurar equilíbrio econômico nos âmbitos real e financeiro; e um programa de reformas estruturais, entre as quais se destacam as privatizações - reforma da propriedade - e a constituição do sistema financeiro - mercado de capitais ⁽²³⁾ .

As questões envolvidas pelo programa de estabilização são as que se conhece na experiência dos países latino-americanos e outros envolvidos com as tentativas de eliminar ou reduzir significativamente altas taxas de inflação; mas nas condições específicas de um país em processo de transformação sistêmica marcado, portanto, no plano político, pelas turbulências da transição institucional; e no plano sócio-econômico, pela fragilidade das bases institucionais da economia - quase inexistente infraestrutura de mercado - pela queda da atividade econômica decorrente do desmoronamento dos seus mecanismos anteriores de regulação e pela insipiência dos novos mecanismos reguladores, pelo desequilíbrio de sua estrutura produtiva e ainda, pelas conseqüências sociais do processo de reformas iniciado ainda com a *perestroika* soviética. Nestas condições, os dilemas de política econômica são de muito mais difícil solução e demandam uma formulação mais adequada a essa realidade. Assim, o dilema "estabilização versus crescimento", presente na formulação e implementação de

⁽²³⁾ A reforma agrária deveria ser incluída entre as reformas estruturais; trata-se, porém, de um tema de amplitude e complexidade que merece considerações especiais, razão pela qual uma análise de seu andamento não foi incluída neste trabalho.

programas de estabilização, adquire na economia russa uma natureza muito mais crítica, não se tratando propriamente de "crescimento", mas de "sobrevivência" para o aparelho produtor, ameaçado de desaparecimento face à sua incapacidade estrutural de ajustar-se às condições impostas pelo programa. O resultado da preferência pela "estabilização", pela adoção de instrumentos de política monetária e não criação de instrumentos paralelos para atuação estatal junto à esfera real da economia, não é uma simples contração da demanda, mas a acumulação de débitos não honrados entre as empresas - provocada pela crise de liquidez imposta pela política monetária, numa sociedade em que é alta a concentração econômica e grande o poder de monopólio, ao mesmo tempo em que não há falências (somente agora foi efetivamente regulamentada a Lei sobre as Falências), e pela resistência à dispensa de mão de obra, numa sociedade em que o emprego era garantido constitucionalmente e na qual não existe, mesmo depois das reformas, um sistema para lidar com o desemprego.

Na mesma ordem de considerações coloca-se a política de liberalização das importações nas condições enfrentadas pelas empresas (queda da produção, endividamento, processo de transformação institucional [privatização], ausência de política governamental de incentivo à modernização): do ponto de vista das mesmas, torna-se impossível competir e, conseqüentemente, estão fadadas ao desaparecimento; do ponto de vista macroeconômico, o aprofundamento da queda da produção e a piora das condições empresariais cria dificuldades para a exportação e o financiamento das importações, agravando os problemas da balança comercial; dadas as atribulações políticas e as incertezas que persistem, o fluxo de capitais externos não é suficiente para cobrir os deficits em conta corrente, com isso criando-se o problema maior do balanço de pagamentos do país.

Naturalmente as decisões relativas aos diferentes dilemas enfrentados na implementação do programa de estabilização dependem do embate político e conduzem a avanços maiores ou menores, dependendo efetivamente das

pressões que nesse embate se realizam. É assim na condução da política monetária, por exemplo, que se torna mais frouxa quando a pressão do endividamento empresarial é mais forte, gerando situações de crise. Ou é assim quando se pretende elevar os preços de energéticos e a pressão política fixa o grau de recuo necessário. Há, contudo, algumas armadilhas quando se trata da questão fiscal, diante da grande evasão tributária, especialmente dos recolhimentos devidos pelas administrações republicanas/locais (segundo entrevista de S. Glasiev (*Ekonomica i Gizn* nº 47, outubro de 1994), o nível de sonegação seria da ordem de 14 trilhões de rublos, o que representa quase o total do imposto sobre o lucro arrecadado em 1993). As armadilhas estão no papel desempenhado pelas representações dessas administrações no Congresso (Conselho da Federação, análogo ao nosso Senado) e com cujo apoio o governo precisa contar; e na relação entre a não transferência dos tributos arrecadados localmente para o Centro - de por si reduzidos, devido à situação econômica precária e às dificuldades financeiras empresariais - e a busca da autonomia e independência das repúblicas/regiões. O desejo de autonomia assume feições étnico-religiosas e expressão conflituosa, criando obstáculos de natureza geopolítica à execução da política fiscal. A questão passa, então, do âmbito estritamente fiscal para o âmbito político, de distribuição do poder decisório sobre esta e demais questões de política econômica.

Na batalha contra a inflação, o governo russo conseguiu algumas vitórias significativas, ainda que instáveis. Em artigo publicado recentemente, dentro da polêmica em torno do caráter da inflação russa, Illarionov (1995), durante algum tempo assessor do governo russo, e atualmente diretor do Instituto de Análise Econômica, fornece algumas indicações a respeito (Tabela I.2).

Os índices permanecem, entretanto, muito altos, na expressão do próprio Illarionov, em níveis que convencionalmente permitiria caracterizar uma situação de inflação galopante.

TABELA I.2
Rússia: Índices de Preços

ÍNDICES (%)	1992	1993	1994
Preços ao Consumidor	2705	806	312
- Produtos Alimentícios	2816	738	335
- Outros Produtos	2246	841	257
- Serviços	2652	1110	575
Preços de Atacado Industriais	6164	1124	335

Fonte: Instituto de Análise Econômica.

E são bastante instáveis na sua evolução mensal, dependendo bastante da condução da política anti-inflacionária e de seus recuos: 9 - 10% em julho-agosto de 1992 (depois do grande impacto corretivo de começo de 1992), 25-28% entre outubro de 1992 e fevereiro de 1993, 4-5% em julho-agosto de 1994 e 17-18% entre novembro de 1994 e janeiro de 1995 (Illarionov, op.cit). Como se pode observar, há uma certa sazonalidade no comportamento dos preços, que tendem a crescer menos no período do verão e acelerar no inverno. Mas a influência dos fatores sazonais no ritmo de elevação dos preços, segundo o mesmo autor, não ultrapassam 1 a 3 pontos percentuais mensais. Parece mais razoável, portanto, considerar a flutuação inflacionaria como resultado da flutuação da própria política fiscal e monetária, por força das pressões que sofre de parte do empresariado, especialmente quando se agrava a crise de débito entre elas, e dos trabalhadores dos setores mais organizados - mineiros, petroleiros - contra o atraso no pagamento dos salários (ainda que, segundo simulação feita no Instituto dirigido por Illarionov, este fator tenha exercido pouco influência no nível da inflação: 16-18% em 1992, 3-7% em 1993 e 11-13% em 1994).

A discussão em torno da política de estabilização continua, e em torno dos mesmos dilemas anteriormente referidos. Com a diferença de que as transformações estruturais em processo introduzem novas questões na avaliação das relações entre a política de estabilização e a recuperação econômica. O governo acaba de formular, em março de 1995, um programa trienal de REFORMAS E DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA RUSSA, para 1995-1997, no qual se declara como "tarefa principal da política macroeconômica no triênio, alcançar a estabilização monetária, reduzindo o ritmo de inflação no segundo semestre de 1995 para 1-2% ao mês e sua manutenção nos anos seguintes em torno de 15-20% anuais". O que implica na adoção de uma política monetária e fiscal fortemente restritiva, defendida pelos chamados "monetaristas". No referido programa, a acentuação se faz nas medidas fiscais, ainda que contemplando medidas tendentes a reforçar o mercado financeiro: a) reduzir substancialmente os subsídios à economia; b) aumentar as receitas orçamentárias em termos reais (contempla-se uma reforma tributária, em capítulo específico do plano); c) modificar radicalmente os mecanismos de financiamento do déficit orçamentário, elevando a emissão de títulos do governo para 1,5-2% do PIB estimado para 1995 (no programa está previsto déficit de 6,5% do PIB para este ano) e obtendo crédito de organizações financeiras internacionais; d) reforçar o papel dos instrumentos de mercado na regulamentação do mercado financeiro pelo Banco Central, inclusive aperfeiçoando a regulamentação do mercado de câmbio; nessa linha, o governo se propõe deixar de conceder créditos orçamentários aos setores econômicos a taxas inferiores às de mercado, deixar de subsidiar as taxas de juros de créditos de fontes não orçamentárias concedidos acima dos volumes contemplados no orçamento, reduzir substancialmente a prática do atraso dos juros de empréstimos anteriores e eliminar não só a prática de perdoar os atrasos como a distribuição centralizada de créditos.

Essas medidas vão numa direção aparentemente contrária às reivindicações expressas pelo empresariado através de suas entidades de classe - União dos Industrialistas e Empresários da Rússia e Câmara de Comércio e Indústria da

Federação Russa -, com base na sua avaliação de que o país ingressa em nova fase das transformações estruturais, na qual é fundamental recuperar o investimento, a fim de modernizar e fortalecer a indústria, dando-lhe condições de competitividade internamente e no cenário internacional. Isso só seria possível com uma atuação e participação muito ativa do Estado - chega-se a propor a criação de um capital do Estado -, dado o baixo nível da poupança nacional e sua aplicação nos setores financeiro e comercial, especialmente de importação, além de sua remessa para fora do país. Essas entidades defendem a concessão de subsídios a setores promissores e criticam a carga fiscal, acrescentando a necessidade do governo efetivamente instituir um sistema de seguridade social para dar conta do desemprego crescente e do agravamento da situação social. O governo reconhece, na concepção de seu programa, o ingresso do país numa nova fase das transformações, em diagnóstico que coincide bastante com o dos empresários; inclusive no que se refere à importância de transformar a poupança em investimento. Mas contra-argumenta com a existência de reservas na economia, pelo aumento da produtividade, pela melhoria de qualidade dos produtos russos, pela eficácia dos investimentos e pela adoção de políticas flexíveis e ajustadas às necessidades da nova etapa, inclusive redução da inflação para tornar viáveis os investimentos. A batalha em torno da política de estabilização se trava também no plano político, especialmente entre o governo e o Congresso, no qual têm representação os vários interesses e no qual só recentemente foi aprovado o orçamento fiscal para o ano de 1995. Em que medida o programa do governo será implementado é uma questão em aberto; os gastos com a desastrosa guerra na Tchetchênia, além das considerações relativas ao próprio caráter desta guerra, foram motivo de crise política mais recente, com pedido de renúncia do gabinete chefiado pelo ministro Tchernomyrdin. E cresce a crença de que será impossível alcançar as metas esperadas para este ano: a inflação gira atualmente em torno de 18% ao mês (em fase sazonal de baixa), sendo de fato irrealístico esperar alcançar índices de 1-2% no segundo semestre; a arrecadação tributária não deve aumentar, nem mesmo com a reforma prevista, face à queda da produção, que continua, apesar

de em ritmos mais arrefecidos; e o mercado financeiro está em crise, com estimativas de que cerca de metade dos bancos surgidos no processo das mudanças está em situação falimentar. O quadro, portanto, não é alentador, nem mesmo diante do cenário "pessimista" apresentado pelo governo, que prevê taxas médias de inflação mensal de 6-7% para 1995.

Quanto às reformas estruturais, estão concentradas na privatização; coerentemente com as diretrizes do programa de reformas, as mudanças na estrutura setorial da economia deveriam ocorrer por força dos ajustamentos de mercado - uma vez liberados os preços e as relações com o exterior - e da política monetária; e a reforma bancária e a criação do sistema financeiro dependem do saneamento e ajustamento da economia, como afirmam corretamente e recorrentemente os técnicos do Banco Mundial que atuam na assessoria ao governo da Rússia para essa questão.

No primeiro caso, isto é, das mudanças setoriais, a postura governamental é objeto de muita crítica porque já se tem, no plano teórico, a generalização da experiência dos países do Leste Europeu que em muitos aspectos se aplica à própria experiência na Rússia, e que sugerem a necessidade de uma participação ativa do Estado no processo de transformação. Com base na sua análise sobre o caso húngaro, Kornai (1994) teoriza sobre o processo de transformação e afirma a necessidade de uma intervenção ativa do Estado na reforma estrutural das economias pós-socialistas, sob pena de correr-se dois riscos: o da "weimarização", numa analogia à situação existente nas regiões das sociedades em mudança à situação reinante na Alemanha de Weimar, de descrédito massivo à democracia e à forma parlamentar de gestão, conduzindo à pressão por "uma mão forte"; e o da "armadilha do equilíbrio" em um nível baixo de atividades, no qual a economia se caracterizaria por uma série de elementos: manutenção, por longo período, de uma baixa tendência ao investimento; alto nível de desemprego; não utilização plena dos recursos disponíveis; ausência de investimentos estrangeiros; crise fiscal permanente; falta de recursos para

aplicação na infraestrutura econômica e social; manutenção dos altos deficits orçamentários, diante da queda da produção ; recorrência dos surtos inflacionários. A queda do nível de atividade pode até deter-se, mas a economia não consegue sair da situação de crise profunda em que se encontra. E porque? Segundo ele, porque a queda de atividade, resultante da crise já herdada, agrava-se com a introdução das reformas, num círculo vicioso em que a necessidade de restringir a demanda - mesmo já restringida pela elevação dos preços - leva a nova restrição da oferta, fazendo continuar a queda; o processo é agravado com a passagem gradativa de uma economia comandada pela oferta para uma comandada pela demanda, e pelo movimento de reestruturação setorial da produção, resultante da mudança dos preços relativos provocada pela sua liberalização: caem a demanda e a produção em alguns setores, enquanto surge demanda e cresce a produção em outros; ao contrário, porém, da "destruição criativa" que ocorre durante as crises no capitalismo, nas economias pós-socialistas o processo de destruição é mais rápido que o da reconstrução; a produção se reduz mais rapidamente em uns setores do que cresce em outros. Belousov (1994) desenvolve raciocínio semelhante na análise da política econômica do governo russo; segundo ele, o choque de preços com que se iniciou a reforma e a política monetária que se lhe seguiu, na ausência de um programa específico de desenvolvimento, não só aprofundaram a crise preexistente do setor industrial russo, como provocaram dois fenômenos importantes; um de natureza estrutural, qual seja, o de assegurar, através do processo de formação "livre" de preços (cobertura de custos mais margem) a tendência a manter um consumo exagerado dos fatores de produção deficitários - energia e insumos metalúrgicos - de custos sabidamente mais baixos, impedindo a passagem para métodos de produção mais adequados à disponibilidade de recursos e favorecendo com isso, a manutenção da característica "pesada" da economia (*utiagelenia ekonomiki*); e outro, relativo à queda da produção, resultante das mudanças na dinâmica do processo de produção: a economia, antes caracterizada pela "restrição de recursos" passou a ser uma economia comandada pela "restrição da demanda"; se a queda do PIB em 1991 quando

comparado com o seu nível em 1990 explicou-se 64% pela restrição de recursos e 9% apenas por fatores de demanda, na análise do comportamento do PIB em 1992 em relação a 1991, o peso dos fatores de demanda na explicação de sua queda elevou-se para 55-59% ; passada a primeira fase de queda da produção, resultante do choque das reformas, a economia em final de 1992 e começo de 1993 entrou em fase de "estagflação", na qual, dado o equilíbrio estabelecido entre a oferta e a demanda, (esta já reduzida pela elevação dos preços), o crescimento da produção passou a depender cada vez mais da demanda. As restrições monetárias passaram a atuar como fator limitante e a reforçar a queda da produção.

Realmente, a queda da produção continua. Se em alguns países do Leste Europeu, como a Polônia e a Hungria já se observam índices de crescimento do produto em 1994, na Rússia não se parece ter superado a "queda de transformação". Conforme dados divulgados pelo GOSKOMSTAT (Tabela I.3), não só não houve prosseguimento da tendência à redução dessa queda verificado em 1993, como aumentou a queda da produção industrial em níveis superiores à queda verificada em 1992 e continua em níveis muito elevados a queda dos investimentos. Essas tendências se mantêm, mesmo tomando os dados fornecidos por técnicos do Ministério da Economia, nos quais já se tem informações para todo o ano de 1994 (Tabela I.4). A exceção é para o comportamento do setor externo, com crescimento das exportações em 1993 e 1994 e das importações em 1994. A propósito, o crescimento das importações deve ser correlacionado com a queda da produção, uma vez que se estima ser de cerca de 40% a participação dos produtos importados no mercado doméstico. As conseqüências sociais mais dramáticas desse quadro são o desemprego crescente e a concentração da renda: segundo estimativas divulgadas pelo Centro para toda a Rússia de Estudos sobre o Nível de Vida da População da Federação Russa, o desemprego deve multiplicar-se mais de três vezes, alcançando mais de 4 milhões de pessoas em 1994; e a diferença entre o primeiro decil da população, a de renda mais baixa, e o último, o de renda mais alta, era

Tabela I.3

Rússia: Indicadores da Evolução Econômica no Período 1992-1994.

DISCRIMINAÇÃO	(% em relação ao período anterior)		
	1992	1993	1994(1)
Renda Nacional Produzida	(-) 22,0	(-) 13,0	(-) 17,0
Produção Industrial	(-) 18,0	(-) 16,2	(-) 25,8
Produção Agrícola	(-) 8,0	(-) 4,0	...
Investimentos	(-) 45,0	(-) 15,0	(-) 28,0
Inflação (IPC) (vezes) (2)	26,0	9,4	1,8

Fontes: 1992 e 1993. Sotsialno-Ekonomitcheskaia Situatsia v Rossii. Itogui, Problemy Stabilizatsii. Informe analítico elaborado pelo Instituto de Economia da Academia Russa de Ciências. Voprocý Ekonomiki, nº 2, 1994.

1994 e IPC: GOSKOMSTAT (Comitê Estatal de Estatística) da Federação Russa.

(1) Primeiro semestre de 1994 em relação ao primeiro semestre de 1993.

(2) índices ponta a ponta; em 1994, junho em relação a dezembro de 1993.

TABELA I.4

RÚSSIA. INDICADORES MACROECONÔMICOS

INDICADORES	(% em relação ao ano anterior)		
	1992	1993	1994
Produto Interno Bruto	-19	-12	-15
Produção Industrial	-18	-14	-21
Produção Bruta da Agricultura	-9	-4	-9
Produção de Bens de Consumo	-15	-11	-26
Investimento (todas fontes de financiamento)	-40	-12	-26
Exportação*	-17	4	8,4
Importação*	-17	-11	8,2

Fonte: Kuranov, H. e Volkov, V. Rossiiskaia Ekonomika: Tretii God reform (Economia Russa: Terceiro Ano de Reformas). Voprocý Ekonomiki nº 3, 1995.

de 9,05 no último trimestre de 1993, 9,11 no primeiro, 12,71 no segundo e 14,54 no terceiro trimestres de 1994. Há quem conteste essa análise da situação econômico-social, argumentando que os dados estatísticos divulgados pelo GOSKOMSTAT, não abarcam o movimento dos novos segmentos da economia, representados pelos pequenos empreendimentos e atividades familiares induzidos pela iniciativa individual; a crise não seria tão séria quanto expressa pelos dados estatísticos (Shanin, T. (1994), além de artigos em *Economist* e *Wall Street Journal*). A análise do processo de privatização, na segunda parte deste trabalho buscará dar conta desse aspecto.

Não se deve, porém, supor que esses segmentos, em função mesmo de sua natureza, possam modificar o quadro apresentado pelas informações estatísticas disponíveis ⁽²⁴⁾, que indicam também as modificações estruturais ocorridas no país (aumento do consumo agregado na renda dos 53,6% em 1992 para 69% no primeiro semestre de 1994) e os resultados positivos da balança comercial do país (saldo de 3,1 bilhões de dólares em 1992, 16,7 bilhões em 1993 e 6,0 bilhões no primeiro trimestre de 1994).

Aspectos da realidade russa, que a distinguem dos países do Leste, como a extensão e diversidade territorial, com a diferente organização econômica e social regional, o peso do complexo industrial-militar herdado da URSS, e o enraizamento do sistema anterior de organização social do país permitem, de certa forma, entender as dificuldades de implementação da reforma e parecem contar a favor das posições - como a de Kornai e Belousov - de que é impossível realizá-las sem uma atuação importante e programada do Estado. Como insistem os economistas da oposição, não se trata de uma volta aos métodos de comando administrativo, mas da utilização dos instrumentos

⁽²⁴⁾ De fato é problemático trabalhar com as estatísticas disponíveis, pois não se sabe como é feita a agregação dos dados frente à inflação e à própria mudança dos preços relativos resultante dos ajustamentos estruturais. Por exemplo, não se sabe qual a influência dos preços no grau da mudança estrutural observada.

econômicos disponíveis para a concomitante sustação da queda da produção e a promoção direcionada das mudanças desejadas na sua estrutura, em um tempo adequado para promovê-las⁽²⁵⁾.

Os empresários caminham mais recentemente, para a proposição de uma política flexível, que combine o incentivo à retomada dos investimentos com a adoção de um programa de estabilização que mantenha um nível de inflação "tolerável", consistente com esse objetivo (*Fedorov e Tsygitchko (1995)* e *Torgovo-Promychlenoi (1995)*).

Quanto à reforma do sistema financeiro, o que cabe assinalar é a rapidez com que se deu a sua expansão e a natureza especulativa que caracteriza o seu movimento. A rapidez de sua expansão explica-se, num primeiro momento, pela monetização da economia e a dupla utilização da estrutura bancária: pelas empresas, para obtenção dos recursos necessários à sua reestruturação; e pelo governo, para direcionar créditos diretos às empresas estatais; e posteriormente, pela natureza especulativa de sua atividade; esta é, sem dúvida, devida por um lado, à eclosão do processo aberto de inflação que se seguiu à liberalização inicial dos preços; e por outro lado, à queda da atividade e concomitante liberalização da economia, tudo contribuindo para direcionar a sua atividade para o setor de intermediação comercial e para as transações cambiais.

A reforma do sistema começou ainda durante a *perestroika*, quando o único banco existente, o GOSBANK, Banco Estatal da URSS, deu lugar a um sistema de bancos de dois níveis; no primeiro situou-se o GOSBANK, com as responsabilidades atribuídas a um Banco Central: implementação da política monetária, garantia de estabilidade da moeda, controle dos bancos do segundo nível e facilitação das compensações bancárias. Num segundo nível, foram criados cinco bancos especializados: o SBERBANK, no lugar das antigas Caixas

⁽²⁵⁾ A propósito, ver contribuição do Instituto de Economia da Academia Russa de Ciências, à formulação de um Programa de Reformas 1995-1997, em *Voprosy Ekonomiki*, nº 11, 1994.

de Poupança e, portanto, como intermediador especializado das poupanças individuais; o VNESHORBANK, para as transações econômicas com o exterior; o PROMSTROIBANK, estabelecido como intermediador dos recursos de investimento; o AGROPROMBANK, intermediador dos financiamentos à agricultura e o GILSOTSBANK, destinado ao setor de habitação social. Entre 1987, quando se deu esta primeira modificação, e 1991, quando foi dissolvida a URSS, o sistema passou por diversas mudanças, as mais importantes das quais foram a emergência de um setor de bancos comerciais, setoriais e regionais, vinculados a empresas estatais e outras organizações econômicas; e o estabelecimento de regras e normas regulando a sua ação, bem como a do Banco Central. Com a dissolução da URSS, o Banco Central da URSS foi liquidado formalmente, tendo o Banco Central da Rússia assumido todas as suas funções no território da Federação Russa. O SBERBANK, com a garantia do governo russo aos depósitos nele feitos em território russo pelos cidadãos, foi reconstituído como SBERBANK da Federação Russa e manteve o virtual monopólio de intermediador das poupanças individuais. O mesmo processo de reconstituição deu-se com os outros bancos especializados anteriormente mencionados, surgindo o PROMSTROIBANK e o ROSSELKHOZBANK da Rússia. Ao lado dos bancos comerciais emergentes, estabeleceram-se *joint ventures* com bancos estrangeiros, dedicados basicamente às transações financeiras internacionais⁽²⁶⁾.

O setor financeiro, ainda que marcado pela debilidade do maior número de suas empresas, cresceu com grande ímpeto. De acordo com dados do Banco Mundial, havia 1.360 bancos registrados em 1º de janeiro de 1992, número esse que passou para 1.713 em 1º de janeiro de 1993. Segundo levantamento do sistema bancário realizado por *Ekonomika i Gisz* (nº 39, setembro de 1993) este número ascendeu a 1.776 bancos comerciais funcionando no país em 1º de maio de

⁽²⁶⁾ O que se descreveu até aqui sobre a reforma do sistema foi basicamente extraído de *RUSSIAN ECONOMIC REFORM. Crossing the Threshold of Structural Change*. World Bank Country Study, Washington, 1992.

1993, 684 dos quais organizados com base nos antigos bancos especializados; e em 1º de janeiro de 1994, segundo V. Andreev (1994) esse número subiu para 2.020. É um sistema altamente concentrado, com os cem maiores bancos dispendo naquela data, de 56% dos ativos bancários, depois de já terem operado, em 1º de maio de 1993, com 71% desses ativos; os primeiros 10 bancos da lista desses cem maiores, dispõem de 32% dos ativos; nos três grandes bancos especializados (SBERBAK, BNESHTORGBANK e AGROPROMBANK) os ativos somam 21%.

Segundo a classificação adotada por Andreev, os bancos são: **setoriais**, criados por uma ou várias empresas, que constituem seus principais acionistas, para gerir o seu sistema de transações financeiras (na classificação do Banco Mundial, seriam os bancos "agentes"); esses bancos mantêm-se como tal ou no processo de sua evolução, liberam-se dos vínculos da empresa de origem e passam a atuar universalmente; **novos bancos universais**, já organizados desta forma, como empresas subsidiárias de grandes grupos econômico-financeiros; por suas dimensões, atendem indiscriminadamente a clientela; e **bancos organizados com base nos bancos especializados** (*spin-offs* dos três referidos anteriormente, além do PROMSTROIBANK). Em 1º de janeiro de 1994, a distribuição dos 98 maiores bancos investigados por Andreev era a seguinte: setoriais: 8, com 6,9% dos ativos; bancos universais (novos e setoriais transformados): 36, com 39,2% dos ativos; organizados com base em bancos especializados: 54, com 53,9% dos ativos.

Alguns desses bancos atuam somente nas capitais (em Moscou concentram-se 35 a 40% dos bancos do país, estando 40 deles entre os 100 maiores) ou somente nas regiões, enquanto outros atuam com filiais distribuídas territorialmente.

O levantamento dos bancos anteriormente referido descreve algumas características de sua operação: quase a totalidade de suas operações de crédito

(95-96%) são de curto prazo, com vencimento médio de 3 meses; 40% de seus ativos são aplicados em moeda estrangeira; os créditos concedidos com base nos empréstimos obtidos do Banco da Rússia (créditos diretos do governo às empresas) representaram, em 1º de setembro de 1993, 51% do total, sendo de se observar que a maior parte (42%) se destinou à intermediação comercial. Mais recentemente, surgiu o mercado de papéis, nos quais os mais transacionados são as Obrigações do Tesouro e os *vouchers* de privatização. Mais especificamente em relação a estes últimos, os bancos atuam ou como intermediários de captação e aplicação de recursos ou como agentes diretos no processo de privatização, contribuindo para o que seria um processo *sui generis* de acumulação primitiva de capital. O que se procurará estudar ao analisar o processo de privatização.

Restaria analisar, no âmbito das reformas estruturais, o processo de privatização. Esta análise, porém, pelo papel que lhe é atribuído no processo de transformações sistêmicas, constitui o centro deste trabalho e ocupa os capítulos que se seguem.

PARTE II

***O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NA
FEDERAÇÃO RUSSA***

Capítulo 1.- Antecedentes dos programas de privatização na Rússia.

A privatização na Rússia teve o seu processo iniciado ainda durante os dois últimos anos de existência da URSS, tendo sido desencadeado pela evolução da *perestroika*. Ainda que não tenha se mantido a mesma com a dissolução da URSS e a mudança de governo, a estratégia de privatização adotada teve que levar em conta dois elementos: as especificidades da organização econômica soviética herdada e a condução anterior do processo.

* As especificidades da organização econômica soviética

A primeira delas é a universalidade da propriedade estatal. 99,9% era o índice de socialização da propriedade indicado no Anuário Estatístico de 1965, considerando-se socializada a propriedade estatal e a propriedade *kolkhoziana*. Em 1985, antes do início da *perestroika* a somatória desses dois tipos de propriedade era de 95,2%, quando considerados os ativos totais da economia e de 97,8 % quando considerados somente os ativos produtivos. Considerada somente a propriedade estatal, *stritu senso*, tem-se um índice em torno de 88%. (Tabela II.1). Para se ter idéia do esforço necessário para a privatização, o número de empresas estatais na indústria em começos de 1991 era de 45.900; na agricultura existiam 23.300 *sovkhoses* e 27.900 *kolkhozes*; na construção - 3.400 *trusts* e organizações subordinadas; e no comércio retalhista e serviços - 572.000 e 690.000 estabelecimentos respectivamente. Segundo estimativas de Iacín (1991), de onde foram extraídos estes números, os ativos sujeitos à privatização

seriam da ordem de 1.200 a 1.400 bilhões de rublos, considerado o seu valor a preços da época ⁽²⁷⁾.

Ademais de universal, a propriedade estatal é extremamente concentrada. Por força das inúmeras reformas realizadas na estrutura empresarial, em especial o movimento de fusões (mergers) realizado durante a gestão Brejnev, para facilitar o exercício da atividade de monitoramento central das empresas, o que se tem é um grau de concentração econômica sem precedentes. Segundo Iacín (op.cit.) nas empresas industriais de mais de 200 milhões de rublos de ativos fixos, correspondentes a 1,3% do número de empresas, concentravam-se 47,2% dos ativos produtivos, 25,7% da produção e 19,4% do pessoal ocupado na produção da indústria. Conforme se observa na Tabela II.2, pelo menos 55% dos produtos observados eram produzidos em até três empresas, sendo particularmente concentrada a produção de bens da indústria de construção de máquinas e equipamentos: 87% dos 5.885 produtos constantes da tabela eram produzidos em uma única empresa e mais 7,8% em 2 ou 3 empresas. Segundo Kroll (1991), um levantamento feito pelo GOSKOMSTASTA, em 1988, contou 166 empresas do setor de máquinas e equipamentos que eram monopolistas absolutos; e um outro levantamento do GOSNAB indica que cerca de 2000 empresas eram as únicas produtoras de um tipo específico de produto (Amurzhuyev e Tsapelik, in Kroll, op.cit.). Em final de 1990 a percentagem da força de trabalho ocupada em empresas maiores de 1000 empregados era de 73,4%, sendo 21,6% em empresas de mais de 10.000 empregados (Kholodkov, in Kroll, op.cit.).

Estes elementos, de ordem quantitativa, permitem visualizar a enormidade da tarefa que representa a privatização nessa economia. Comparando-a com os processos de privatização ocorridos nas economias ocidentais - Grã-Bretanha e

⁽²⁷⁾ Para efeito de comparação, o valor da Renda Nacional Produzida em 1990 foi de 704,6 bilhões de rublos.

TABELA II.1

URSS. ATIVOS POR FORMA DE PROPRIEDADE

DISCRIMINAÇÃO	TOTAL*		1985
	bilhões rublos	% sobre TOTAL	Só Ativos Produtivos % s/Total
Propriedade Estatal	2.049	87,8	88,2
Propriedade Cooperativa	37	1,6	1,2
Propriedade Kolkhoziana	173	7,4	9,6
Propriedade Individual	74	3,2	-
	<u>2.333</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Fonte: GOSKOMSTATA. Narodnoe Khoziaistvo SSSR v 1990 gody. Moksva, Financi i Statistiki, 1991.

* Inclui ativos produtivos e não produtivos. Na propriedade individual incluem-se os ativos utilizados nos lotes pessoais dos kolkhozianos.

TABELA II.2

URSS. CONCENTRAÇÃO DA PRODUÇÃO DE PRODUTOS SELECIONADOS

(%)

Ramo Industrial	Número Produtos	Número de Produtores				
		1	2-3	4-6	7-10	+ 10
Máquinas e equipamentos	5885	87,0	7,8	2,7	1,0	1,5
Metalúrgica	208	27,9	28,4	20,7	9,6	13,4
Química e Madeira	1225	46,7	27,6	13,1	5,1	7,5
Construção	90	30,0	28,9	12,2	17,8	11,1
Esfera Social	256	44,9	20,7	12,9	9,0	12,5

Fonte: Amurzhuyev e Tsapelik; Yasin e Tsapelik, in Kroll, (1991).

México, por exemplo - particularmente no que se refere ao tempo despendido para efetuar uma privatização localizada, num entorno de mercado, observa-se com perplexidade a recomendação da assessoria internacional para a sua "pronta" realização e se pode efetivamente atribuir um caráter nitidamente ideológico e político às disputas em torno dessa questão - como a célebre discussão em torno do Programa de 500 Dias e o seu cronometrado programa de privatização, durante a gestão Gorbachev - e às críticas que se dirige ao governo russo. Foi preciso decorrer um certo tempo, para que se reconhecesse, não só na Rússia, como também nos países do Leste Europeu, onde a tarefa é incomparavelmente menor, seja pelas dimensões de suas economias, seja por já disporem de setores econômicos privados, seja mesmo pelo avanço maior das reformas, que a privatização, como eixo do processo de transformação sistêmica, é um processo que demanda tempo para a sua realização. Mas este reconhecimento já é atualmente um fato.

Uma outra especificidade é a ausência de poupança privada, por este termo entendendo-se a acumulação de recursos para investimento, fora do Estado. Por um lado, os recursos disponíveis da população, para eventual aplicação na compra das empresas, segundo estimativas feitas em inícios de 1991, não ultrapassariam 100 a 150 bilhões de rublos, quando o estoque de ativos fixos de propriedade estatal, exclusive recursos naturais e terras, constituiriam mais de 2.500 bilhões de rublos e os seus ativos circulantes somariam outros 1.100 bilhões de rublos (Akhmeduev, 1991)⁽²⁸⁾. Por outro lado, o sistema financeiro da economia soviética não deixava margem para acumulação de recursos "livres" nas mãos das empresas; somente com a *perestroika*, com a Lei sobre a Empresa Estatal e as leis complementares sobre as cooperativas e o trabalho individual é que se deu início a um processo de autonomização financeira das empresas e, conseqüentemente, de sua monetização. O que aliás, não altera a essência do problema, na medida em que as empresas não são mais que a expressão

⁽²⁸⁾ Iacín(1991) dá estimativas menores, mas a linha de argumentação é a mesma.

fisicamente concretizada da propriedade estatal. Essa ausência de poupança privada parece ser, inclusive, o mais sério condicionante de qualquer programa de privatização, pois coloca de imediato a pergunta: quem vai comprar as empresas, com que recursos? Mas o enfoque dessa questão deve ser ainda ampliado, para se considerar "quem vende". O sistema estava organizado de forma a arrogar para o Estado todos os direitos, e não somente sobre a economia, como sobre o cidadão e a sociedade em geral. Como diz Nikiforov (1991a), tratava-se de uma sociedade em que a essência e as funções do Estado se expressavam em domínio absoluto sobre relações políticas, econômicas e sócio-culturais estatizadas; em um totalitarismo estatal sobre os múltiplos elementos das relações econômicas, políticas e sociais. O PCUS concedia, ao menos ideologicamente, legitimidade a esse domínio e à sua expressão no campo econômico - a concentração da propriedade social e os direitos de sua disposição, em mãos da burocracia estatal. Assim, sob o seu comando ainda, pretendia-se formular a maneira de descentralizar parcialmente esses direitos. Na medida, porém, em que essa legitimidade foi se exaurindo, e - o que parece mais importante - esse fato foi se tornando transparente com a reforma política, foi-se tornando transparente também a idéia de uma "propriedade de ninguém", em torno da qual passaram a surgir disputas e manobras por sua apropriação. A própria formulação das proposições iniciais descentralizantes e privatizantes, através dos vários institutos legais criados durante a *perestroika* para dar-lhes concreção, visto hoje como foram utilizados estes instrumentos para a formação de capitais privados na chamada "privatização espontânea", deixa dúvidas a propósito das reais intenções de redistribuição da propriedade social. E essas disputas refletem-se no plano político: na luta pelo controle dos Fundos de Patrimônio criados para implementar a privatização nas várias regiões, que acabou induzindo ao desejo de independização do poder central, na luta que se trava pelo poder central, frente à proximidade das eleições; Gaidar, ex-primeiro ministro do primeiro governo Yeltsin, em entrevista a *Nezavíssimaia Gazeta*, de 11 de janeiro de 1995, denunciando o andamento de um golpe político-econômico conduzido pelo Presidente Yeltsin, afirma que por trás dele e da crise política

corrente na Rússia nessa ocasião, estava a contradição de interesses que provoca a definição dos direitos de propriedade nesta fase do processo de privatização; não seria outro o sentido da troca recente de presidente da Comissão Estatal de Patrimônio (GOSKOMMUSHESTVO),

O corolário da ausência de poupança privada é a inexistência de um mercado de capitais e a maneira como este se formou, assim que foram criadas as condições para o seu surgimento: um grande número de instituições fracas, atuando de forma especulativa no mercado cambial e, posteriormente, no incipiente mercado de papéis - do governo, cheques de privatização e ações das empresas privatizadas. O resultado é uma situação quase catastrófica do sistema financeiro; de acordo com relatório do Banco Central da Rússia, no começo de dezembro de 1994, 25% dos bancos comerciais apresentaram prejuízo em suas operações nos primeiros nove meses do ano, 200 bancos não possuíam recursos nas contas das corporações e outros 100 encontravam-se em situação muito crítica. Embora sabendo que 90% dos bancos comerciais russos servem somente alguns poucos clientes e que a existência disseminada do caixa 2 nas empresas dá origem a um grande fluxo monetário extra-bancário, os dados do relatório não deixam dúvidas a propósito da debilidade do sistema financeiro no país (*Financovye Izvestiia*, Notícias Financeiras, edição russa de Financial Times, 24.01.95).

A terceira característica é a ausência de uma cultura empresarial. Naturalmente essa afirmação não deve ser entendida em sentido absoluto; a literatura sobre o funcionamento da empresa soviética e a iniciativa dos diretores de empresa para garantir o cumprimento dos planos e com isso a própria expansão - fator de força política e *status* empresarial e ministerial - permite, em certo sentido, reduzir a força da afirmação feita. Entretanto, a iniciativa demonstrada sempre teve mais a ver com a busca de insumos na economia da escassez - através do estabelecimento de redes de inter-relações empresariais e manutenção de estoques, inclusive de equipamentos, muitas vezes não utilizados - e com o estabelecimento de sólida liderança do coletivo de trabalhadores - através da

obtenção de vantagens salariais e de bem estar dos mesmos. O surgimento e o desenvolvimento da economia subterrânea também demonstra, de certa forma, alguma capacidade de empreendimento. Mas eles podem ser considerados corolário do que se disse antes, sobre a busca de insumos e as formas de contornar a escassez característica da economia soviética; só que essa economia organizou-se em grande parte com base na corrupção e na associação com agentes estatais e deu lugar ao surgimento das organizações criminosas que atualmente constituem um dos graves problemas do país; longe, portanto, dos padrões que constituiriam a cultura empresarial em questão. O acompanhamento do processo de privatização, por sua vez, complementa a indicação de muita inventividade na transformação da grande empresa de propriedade estatal em propriedade privada. Trata-se, porém, menos de espírito de empreendimento que de arranjo favorecido pela própria legislação - como se verá adiante - e de influência política dos grandes grupos, em geral originários dos antigos ministérios. A evidência maior da ausência de cultura empresarial está na dificuldade de realização de negócios com as empresas russas, indicado por empresários neles interessados, seja no plano das transações comerciais - anteriormente realizadas através da comissão central existente para as transações com o exterior - seja no plano das inversões. Não se trata de um fenômeno relacionado com sub-desenvolvimento, no sentido em que é conhecido nos países em desenvolvimento; mas de um fenômeno relacionado com a organização da gestão econômica descrita na parte I deste trabalho, na qual é muito restrita a autonomia empresarial e são muito restritivos os condicionantes impostos à atuação da administração da empresa. Dessa forma, todo espírito de iniciativa da administração empresarial foi condicionado pelo modo de funcionamento da economia soviética e assim deve ser considerado.

A quarta característica, associada à formulação da estratégia de privatização, é o forte sentimento de justiça social de que está impregnada a população; trata-se não somente de assimilação do discurso sobre a "propriedade de todo o povo", mas também de um sentido de direito a certas garantias de parte do Estado,

titular e gerente dessa propriedade. Nas discussões que ocuparam os técnicos na URSS, durante o final de 1990 e começos de 1991, esta questão serviu de condicionante à elaboração das alternativas possíveis de privatização, podendo-se aventar a hipótese de que a privatização de massa adotada - e não só na Rússia, como também na Polônia e na República Tcheca, entre outros - teve como uma de suas justificativas a necessidade de levar em conta a justiça social, na redistribuição da propriedade. Se não de fato, pelo menos no discurso já que, em realidade, essa foi a condição aventada recorrentemente para se assegurar apoio político à privatização na Rússia.

A essas características acrescenta-se mais uma, desta vez vinculada não à estrutura e ao funcionamento da economia, mas às reformas deslanchadas com a *perestroika*; é a de que o processo de reestruturação econômica iniciou-se "de cima", por iniciativa do Centro; e com a preocupação de reconstruir o sistema nos marcos do sistema. Essa preocupação fez com que se atribuísse importância particular à propriedade dos trabalhadores no desenho da estratégia de privatização e conduziu - ainda que sem o desejo dos governantes da Rússia - a uma composição da propriedade marcada por essa característica (controle empresarial por "*insiders*"), como se verá adiante.

* O processo de privatização na Rússia, durante a existência da URSS.

Não se pode afirmar que existia uma estratégia de privatização conscientemente formulada como tal na URSS. A questão da propriedade era considerada um tabu e abordada de maneira extremamente cuidadosa, por razões de ordem ideológica e política. A própria *perestroika* não teve uma estratégia definida *a priori*, e foi conduzida num processo de avanços e recuos, em direção a uma "economia de mercado", mais ou menos indefinida no início, e a um "socialismo de face humana" depois. Assim sendo, a privatização se tornou um objetivo dentro da

reconstrução econômica, como resultado dos passos dados no decorrer do processo de criação das relações de mercado.

Examinando-se esse processo e a base legal em que se assentou, pode-se dizer que ele seguiu por três direções principais: a criação de novas unidades empresariais pequenas, a partir do estímulo à iniciativa individual e/ou familiar. Para isso os instrumentos legais foram as Leis sobre o Trabalho individual, sobre as Cooperativas e sobre a Terra. Estas leis e mais um decreto sobre a criação de pequenas empresas tinham como objetivo o desenvolvimento de um setor privado ancorado em pequenos empreendimentos, inspirado nos modelos europeus ocidentais.

A lei sobre as Cooperativas, promulgada em 1988, estipulava que as cooperativas, organizadas a partir de um número mínimo de três pessoas, não estavam sujeitas ao plano, podiam empregar um certo número de empregados e tinham autonomia para fixação de salários e preços, assim como autonomia financeira, na medida em que podiam trabalhar com moeda fiduciária, ao contrário do que ocorria com as empresas estatais. Na realidade a cooperativa assim concebida, muito distinta da cooperativa no campo - o *kolkhoz* ou a cooperativa de consumo - foi uma maneira de constituir a pequena empresa privada. O número de cooperativas e sua atividade cresceram muito rapidamente, conforme se observa na Tabela II.3: de 77,5 mil em 1988 passaram a 245,4 mil em 1990, com o número de empregados variando entre esses dois anos de 742,6 mil para 4.201,2 mil; a participação desses empregados sobre o total da população economicamente ativa passou de 0,6% (1988) para 3,7%(1990). Da mesma forma o valor de sua produção passou de 0,1% para 9,4% da Renda Nacional Produzida do país respectivamente em 1988 e 1990.

Como a Lei sobre a Empresa Estatal permitia o estabelecimento das cooperativas junto às empresas, muitos diretores destas valeram-se desse expediente não só para fugir às restrições que lhes eram impostas pelo plano, como também para

autonomizar-se financeiramente, fazendo caixa através das cooperativas e dos bancos organizados como tal (autorizados pela Lei sobre a Cooperativa) para atender às necessidades financeiras das cooperativas. Segundo Kroll (op.Cit.), parte

TABELA II.3

URSS. INDICADORES DE DESEMPENHO DAS COOPERATIVAS

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990
No de coop.funcionando (mil)	13,9	77,5	193,1	245,4
Trabalhadores empregados (mil)	158,8	742,6	3143,2	4201,2
% sobre pop. ocupada	0,1	0,6	2,7	3,7
Produção realizada(milh.rub)	349,7	6042,5	39202,2	62326,9
% sobre Renda Nacional Produzida	...	0,1	6,0	9,4

Fonte: GOSKOMSTATA. Narodnoe Khoziaistvo SSSR v 1989 g. Moskva, Financi i Statistiki, 1990. Narodnoe Khoziaistvo SSSR v 1990g. Moskva, Financi i Statistiki, 1991.

Número de cooperativas no final do ano. Trabalhadores empregados não incluem os cooperados. Produção e Renda Nacional Produzida a preços constantes de 1987.

considerável do crescimento das cooperativas deveu-se justamente a isso : no final de 1990, segundo dados do GOSKOMSTATA, mais de 80% das cooperativas estavam vinculadas a empresas estatais e eram responsáveis por mais de 80% do valor dos bens e serviços vendidos por todas as cooperativas. Há também informações obtidas de entrevistas (também em Bym,1993), de que as cooperativas serviram para legalizar parcela das atividades da economia

subterrânea - que assim teria vindo à tona - não só lhe conferindo *status* empresarial, como legalizando o seu dinheiro.

No caso particular da atividade agrícola, o que se buscava era reduzir o gigantismo dos *kolkhozes* e *sovkhoses*, criando fazendas, a partir das unidades produtoras familiares; a base para essa estratégia era o volume de produção assegurado pelos lotes explorados individual ou familiarmente pelos *kolkhozianos* e trabalhadores do campo: entre 1986-1989 a produção resultante desses lotes era de quase um quarto da produção agrícola total, constituindo 18,3% da produção da lavoura e 28,7% da produção animal. Em 1990 neles foram produzidos 30% da carne, 27% do leite, 59% das batatas, 30% dos legumes e 50% das frutas do país. Neles se encontravam no final de 1990 um quinto do gado, 32% de vacas, 19% de suínos, 25% de ovinos e caprinos, além de 34% das aves do país (*Ekonomika i Gizn*, nº 6, fev. 1991).

A transformação da propriedade no campo, não avançou, porém; não obstante o rápido crescimento do número de fazendas (*fermerskie khoziaistva*) registradas segundo dados do GOSKOMSTAT (de 4.432 em 1 de janeiro de 1991 a 31.488, em 1 de outubro desse ano), a sua contribuição foi de menos de 1% da produção agrícola.

* Criação da propriedade coletiva dos trabalhadores

A criação de pequenas unidades empresariais poderia ser criada a partir das economias e recursos individuais e das famílias e poderia ser também criada a partir de desmembramentos das grandes empresas estatais, cujo monopolismo sempre se quis quebrar, ao menos nos discursos e retórica oficiais e acadêmicos. O instrumento que pareceu apropriado para esse fim foi o do arrendamento. Mas

a intenção central do instituto do arrendamento, tal como foi concebido, no final de 1982 e experimentado em projeto piloto em começos de 1987, tinha um objetivo bastante mais ambicioso: servir de base para a privatização acionária do setor estatal. Bym (1992) considera como motivo principal para o arrendamento das empresas estatais, a busca de um tipo de organização das mesmas que garantisse maior eficiência da produção. Entretanto, de acordo com Rutgaizer (1991), grande mentor desse tipo de propriedade e condutor da referida experiência-piloto, a instituição do arrendamento surgiu como decorrência natural das transformações nas relações do trabalhador com a propriedade estatal, implantadas com um dos modelos de cálculo econômico adotado pelas empresas, com base na Lei sobre a Empresa Estatal; de acordo com esse modelo, o fundo de salários das empresas se estabelecia como resíduo, depois de deduzidas do resultado líquido de operação, as contribuições ao orçamento estatal e aos diversos fundos - técnico, de produção, de inovação, de desenvolvimento e social - assim, os trabalhadores sabiam que a partir de um certo montante de produção, que cobriria justamente essas contribuições e o seu salário básico, estariam trabalhando para si, passando da condição de disponentes de propriedade à de proprietários (possuidores); passariam, assim, a ser os sujeitos da propriedade. O arrendamento lhes permitiria ampliar essa posse, ao conceder-lhes as empresas para exploração em benefício próprio por um determinado período, após o qual poderiam dispor de acumulação suficiente para adquirir a propriedade estatal arrendada. Essa expectativa é confirmada pela pesquisa realizada durante o 1º Congresso dos Arrendatários - junho de 1990 - através da qual foram entrevistados 150 diretores-especialistas de empresas pequenas (até 500 empregados) e médias (entre 500 e 3000 empregados): 76% dos respondentes acharam que o arrendamento era uma forma de transição para a propriedade cooperativa ou acionária, 18% que o era para a propriedade privada; 34% dos respondentes disseram que suas empresas seriam transformadas em sociedades anônimas e 58%, que seriam compradas e transformadas em empresas coletivas ou cooperativas (*Ekonomika i Gizn*, nº30, iul 1990). Segundo Rutgaizer entretanto, a venda da propriedade estatal aos trabalhadores e/ou a sua doação, conforme

pretendiam alguns economistas, não eram idéias consensuais à época, por conta das dificuldades de definir os direitos da propriedade arrendada - tanto em relação à participação do coletivo de trabalhadores na acumulação dos ativos anterior ao arrendamento, quanto em relação à participação desigual de cada trabalhador no resultado do trabalho obtido; problema esse que poderia ser resolvido, através da acionarização da empresa e da distribuição das ações proporcionalmente a essa participação. Os procedimentos para arrendamento das empresas ou parte delas pelos trabalhadores, editados em 1988, constituíram uma grande alavanca para o crescimento desse tipo de propriedade, não obstante terem sido modificados sucessivamente por outros instrumentos legais - sobre a relação entre as empresas arrendadas e os ministérios, sobre a tributação dos lucros, sobre a fixação das taxas de arrendamento - que afetaram bastante as vantagens sentidas pelos trabalhadores em assumir o arrendamento. A Tabela II.4 apresenta os principais indicadores da atividade das empresas arrendadas em final de 1990. Em 1991, segundo dados disponíveis para os primeiros 9 meses do ano, o número de pessoas empregadas nas empresas arrendadas aumentou para 9 milhões, triplicando-se, portanto. Mas, segundo Bym (1992) de onde foram extraídos os dados, havia evidência de uma certa desaceleração no ritmo dos arrendamentos acertados no período final de 1991: enquanto o crescimento da participação das empresas arrendadas no volume de produção industrial no primeiro semestre de 1991 foi estimada em 3%, no segundo semestre desse ano esse crescimento teria sido de somente 1,5% ⁽²⁹⁾ ..

Essa perda de dinamismo seria resultado das sucessivas modificações nos instrumentos legais relativos ao arrendamento, já referidos acima, e que significaram uma intromissão crescente das autoridades superiores sobre as atividades das empresas arrendadas, retirando-lhe a desejada autonomia de atuação. Por outro lado, a legislação tributária, não estabelecendo nenhuma

⁽²⁹⁾ Há uma evidente contradição entre os dados relativos ao crescimento do número de pessoas empregadas e o crescimento da produção dessas empresas, o que recomenda alguma cautela em sua utilização; tanto mais quando, de acordo com Rutgaizer, os trabalhadores não estariam mais vendo vantagens nesse tipo de organização empresarial.

diferença entre estas empresas e as demais, sobrecarregou-as financeiramente; e a nova Lei sobre a Propriedade, promulgada em começos de 1990, generalizando a autorização para a compra da propriedade estatal por qualquer coletivo de trabalhadores e universalizando a autorização para acionização das empresas estatais, segundo Rutgaizer deu o golpe fatal sobre o arrendamento, ao torná-lo sem sentido como etapa transitória para essa acionização.

TABELA II.4

URSS. PRINCIPAIS INDICADORES DA ATIVIDADE DAS EMPRESAS ARRENDADAS. 1990

DISCRIMINAÇÃO	NÚMERO EMPRESAS (1000)	PESSOAL EMPREGADO		VOLUME DE PRODUÇÃO, VENDAS	
		(MILHÕES)	% S/TOTAL RAMO	(bil. rublos)	% S/TOTAL RAMO
Indústria	2,4	1,7	4,7	48,0	5,2
Construção*	1,0	0,6	5,6	6,3	5,8
Comércio e Serviços de Atend.Domest.**	2,0	0,9	11,8	64,5	13,8
Outros	0,8	0,4	...	3,0	...
Total	6,2	3,6		121,8	

Fonte: GOSKOMSTATA. Narodnoe Khoziaistvo SSSR v 1990 g. Moskva, Financi I Statistiki, 1991.

* *Trustes* e gerências de construção. ** Número de estabelecimentos, trustes, escritórios, fabricas, associações de empresas, casas de vivência. Além disso, trabalhavam em regime de arrendamento, mais de 33.000 lojas e restaurantes não organizados nas formas de trustes e outras referidas.

* Transformação da grande propriedade estatal, concedendo-lhe maior autonomia para atuação como agente de novas relações de mercado.

Desde a Lei sobre a Empresa Estatal, editada ainda em 1987, e chegando à Lei sobre a Propriedade, mais geral, o que se pretendeu foi agilizar e transformar a empresa estatal nesse agente de mercado. Mas a última foi mais precisa, definindo os objetos que constituíam a propriedade estatal, nos âmbitos federal e republicano, bem como nas regiões autônomas e comunidades; concedendo aos Soviets de cada um desses âmbitos a disposição e gestão da propriedade estatal, assim como a criação dos órgãos adequados para fazê-lo; e definindo também as condições de domínio e gestão da propriedade incorporada à empresa: a esta foi conferido o direito de plena gestão econômica do patrimônio posto à sua disposição. Com um decreto de junho de 1990, sobre as sociedades anônimas e as sociedades de responsabilidade limitada, foram criadas as provisões para a reorganização das empresas estatais em sociedades anônimas fechadas ou abertas, condicionada essa reorganização à sua aprovação pelo coletivo de trabalhadores e pelo órgão estatal autorizado para isso.

Com isso, a acionarização ganhou corpo, dando margem ao surgimento de dois movimentos involucrados no que se convencionou chamar de "privatização de nomenclatura". O primeiro realizou-se basicamente através da conversão das empresas estatais em sociedades anônimas, com os acionistas majoritários sendo os diretores e trabalhadores do coletivo da empresa ou estes em associação com membros das agências governamentais, aos quais a empresa estava relacionada; o outro realizou-se com base em emenda à Lei sobre a Empresa Estatal e na Lei sobre as Empresas, pela transformação dos ministérios setoriais em associações inter-setoriais (*mejotraslevie gosudartvenie obiedinenia*) e complexos empresariais - *concerns*, consórcios, associações de empresas correlatas. Este último movimento foi bastante impetuoso depois do golpe de agosto de 1991, quando os resultados da crise política e econômica levaram os

remanescentes dos ministérios e agências federais a tratarem de se reorganizar rapidamente. Segundo Bym (1993,op.cit.), essa transformação acabou propiciando aos dirigentes de empresa e à burocracia ministerial a aquisição de direitos sobre a propriedade estatal em termos muito convenientes.

Dessas três linhas de desenvolvimento do processo de privatização, as duas últimas se entrelaçam para dar contra do problema maior representado pela universalização da propriedade estatal e pelo predomínio do Estado sobre a atividade econômica. Foi principalmente este problema que levou à necessidade de uma conceituação distinta para discussão da questão da propriedade e que fez surgir na literatura soviética da época - fins de 1990 e começos de 1991 - o conceito de *desestatização* em distinção ao de *privatização*. Já se fez referência anterior ao trabalho de Nikiforov e Kusnetsova (1991A, op. cit.), mas convém também incluir Iacin (1991, op.cit), como protótipos da discussão referida, o primeiro numa linha mais acadêmica e o segundo numa linha mais operativa, como que traçando as linhas que fundamentaram a depois editada Lei sobre a Desestatização e a Privatização. No trabalho de Nikiforov e Kusnetsova, por *desestatização* se entende o processo de eliminação do monopólio do Estado em todas as esferas da vida social, de criação e desenvolvimento da sociedade civil, em todas as suas formas e estruturas, de reconstrução do próprio Estado; "no todo, a desestatização constitui um processo de criação da sociedade civil"; nesse sentido, a desestatização envolve a privatização, mas não se restringe a ela, ou seja, à transformação das formas de propriedade. No âmbito da economia, a desestatização envolve todo o conjunto de relações na esfera da economia, de forma a criar o desenvolvimento efetivo da concorrência e das relações de mercado, criação de estímulos distintos para o desenvolvimento econômico. A desestatização não implica em redução do papel do Estado, mas em mudança de suas funções, não implicando ao mesmo tempo na necessidade de privatizar toda a propriedade estatal; esta, sendo ainda necessária à sociedade para o desenvolvimento de certas áreas da economia, deve encontrar o seu lugar no conjunto de relações econômicas que se estabelecerem na base de múltiplas

formas de propriedade. E sob a forma de arrendamento ou de acionarização pode vir a transformar-se em propriedade social. Essa maneira de abordagem da questão é, portanto, ao mesmo tempo mais ampla que a comumente involucrada sob o conceito de privatização, na medida em que: primeiro, não condiciona a criação de relações de mercado à privatização, embora a incluía como um dos componentes dela; segundo, e como corolário, atribui um papel nesse sentido ao setor estatal, devidamente transformado para assegurar seu eficiente funcionamento; terceiro, pressupõe, através do arrendamento e da acionarização, a transformação da propriedade estatal em propriedade social, democratizando a propriedade. No trabalho de Iacín, o conceito de *desestatização* é o de um processo de passagem de uma economia totalmente estatizada para uma economia de múltiplas propriedades, mista, envolvendo tanto a descentralização da gestão, quanto a liberação do Estado das tarefas de gestão microeconômica direta e a mudança das formas e relações de propriedade. A *privatização* representa então a forma de desestatização que contempla a transformação da propriedade estatal em outras formas de propriedade, com a substituição do proprietário. A desestatização é possível sem a privatização, embora qualquer de suas formas, de todo modo, modifique as relações de propriedade; assim, por exemplo, o arrendamento e a acionarização das empresas estatais, ainda que mantendo o Estado como proprietário dos meios de produção, liberam-no da gestão direta das empresas. Defendendo a idéia de que o processo de transformação econômica deve ser conduzido de modo que as suas formas sejam consistentes com a natureza da estrutura empresarial, Iacín sugere como critérios para alcançar esse objetivo, a motivação dos agentes econômicos, a aceitação social, a eficiência e o tamanho das empresas; e pela primeira vez discute a questão da venda ou doação da propriedade estatal, abordando as formas de sua valorização e sugerindo etapas para a implementação de todo o processo .

Pode-se inferir de ambas as abordagens, mas especialmente de Iacín, que o processo de transformação econômica deveria levar em conta as características da economia soviética descritas anteriormente, seja quanto à sua forma, seja

quanto ao seu ritmo. É bem verdade que vista hoje, a periodização por ele proposta - 3 anos para completar o processo - parece extremamente otimista. Mas o que cabe ressaltar é que se pretendeu assumir um processo gradativo de transformação, levando em conta a universalidade da propriedade estatal (múltiplas formas de organização das empresas), a ausência de poupança privada e o sentimento de justiça social da população (venda e/ou doação).

Com base nessas discussões, a Lei sobre a Desestatização e a Privatização, de julho de 1991 dispôs sobre a reestruturação das empresas estatais, autorizando-as a assumir diferentes formas, desde a sua conversão em empresas arrendadas, empresas coletivas, cooperativas e sociedades anônimas, bem como a redenção do arrendamento pelos arrendatários e a venda das empresas por concorrência ou leilão. A Lei ainda assegurou direito preferencial aos trabalhadores para adquirir ações na empresa e para determinar a forma e os procedimentos de privatização.

As discussões abrangeram os métodos e procedimentos para o arrendamento e a transformação das empresas estatais, daí surgindo, por razões de equidade, a idéia da distribuição de direitos de propriedade, na forma de papéis ou certificados de privatização. A questão da equidade se pôs quando da discussão sobre os direitos dos trabalhadores ocupados em empresas com relação capital/trabalho distintas; dos direitos de cada trabalhador do coletivo, sabendo-se da desigualdade de sua contribuição para a acumulação dos recursos para compra das empresas; dos direitos dos trabalhadores não diretamente ocupados nas empresas estatais - trabalhadores nos setores não produtivos (serviços *latu senso*, *kolkhozianos*) - do das pessoas não ligadas à produção - aposentados e outros -, do diferencial de riqueza de cada território do país e, finalmente, dos direitos das diferentes gerações.

Assim, delineava-se no segundo semestre de 1991, um processo de privatização na URSS, que levava em conta a possibilidade de surgimento de novas unidades

econômicas e a transformação das existentes, através de múltiplas formas, a partir das suas dimensões e das suas desigualdades em termos territoriais e pessoais. Os seus resultados, na forma das cooperativas e empresas arrendadas já foram indicados anteriormente. O número de empresas transformadas em sociedades anônimas não é disponível - sabe-se somente, com base em informações do GOSKOMSTAT, que no final do período janeiro-setembro de 1991, o pessoal ocupado nessas empresas representava 0,5 % do emprego total do país. Kroll (1991, op.cit.) considera esse processo uma "privatização espontânea"; o que parece correto se se considerar o caráter compulsório da privatização que se seguiu na Rússia; mas um pouco forçado se se considerar o conjunto de leis que foram sendo editadas, a deterioração das condições econômicas e a necessidade que tiveram as empresas de buscar mecanismos de defesa contra ela e, finalmente, o próprio processo político marcadamente conflituoso, em torno da distribuição dos direitos de propriedade.

Em outros termos, pode-se dizer que as três linhas de desenvolvimento do processo de privatização não resultaram da formulação de um programa estrategicamente estruturado de privatização. Mas pode-se igualmente dizer que encontraram espaço no conjunto de dispositivos legais que foram sendo promulgados ao longo das reformas, dando lugar ao surgimento de uma composição realmente distinta da propriedade na sociedade soviética. O movimento nesse sentido, associado às dificuldades da situação econômica e aos obstáculos à implementação da *perestroika*, fizeram surgir as pressões para a formulação de um programa concreto de privatização. Essas pressões se expressaram muito fortemente nas discussões em torno do chamado Programa dos 500 Dias, elaborado e divulgado por Stanislav Shatalin e Grigori Yavlinsky na primavera de 1990 ⁽³⁰⁾ e chegaram a constituir o marco divisório entre os chamados "reformistas" e "conservadores". Surgiram então provisões nos programas de governo dos primeiros-ministros Rizhkov e Pavlov, tentando

⁽³⁰⁾ Ver Pomeranz, Lenina (1990a)

conciliar ambas posições, e a Lei sobre a Desestatização e a Privatização, de julho de 1991.

Mas o predomínio da crise política, com o agravamento dos riscos de desintegração da URSS com as sucessivas declarações de independência e soberanização das repúblicas, impediu concretamente a execução de qualquer programa e/ou a efetiva aplicação da Lei. Por um lado, as reivindicações de soberania regionais estavam também associadas à definição dos direitos de propriedade sobre as empresas localizadas nos seus territórios, estando em jogo a participação das autoridades locais no processo de privatização da "nomenclatura". Por outro lado, a eclosão do golpe de agosto de 1991 e suas conseqüências, nomeadamente a dissolução da URSS e a transformação das ex-repúblicas em estados independentes, alterou profundamente a concepção do processo de privatização na Rússia, eliminando os limites anteriormente existentes em relação à natureza do sistema.

Capítulo 2. - O processo de privatização na Rússia.

Com a instituição de um governo independente na Rússia, ainda durante a existência da URSS, foi formulado um programa de privatização, cujos princípios foram estabelecidos em linhas gerais, na Lei sobre a Privatização das Empresas Estatais e Municipais na Federação Russa, promulgada pelo Soviet da república, em julho de 1991. Esse programa, conhecido por Plano Saburov, associado ao nome do Evgueny Saburov, propunha realizar a privatização da propriedade diferentemente para cada um dos três grupos em que a classificou: um primeiro grupo, compreendia as empresas agrícolas, as empresas vinculadas às empresas agrícolas e a habitação; um segundo, compreendia as empresas do comércio varejista, provisão público e serviços de consumo; e um terceiro compreendia as empresas médias e grandes de todos os setores econômicos, com exclusão do comércio e da produção agro-industrial. Os objetos do primeiro grupo deveriam ser privatizados antes do fim de 1991, através de concorrências; os objetos do segundo grupo estavam incluídos na chamada "pequena privatização" e deveriam ser privatizados até o final de 1992, através de leilões de privatização. As empresas do terceiro grupo foram incluídas na chamada "grande privatização". Elas deveriam ser divididas em 70-80 grupos segundo o seu tamanho - pelo critério do valor dos seus ativos - setor econômico e território. Cada grupo desses deveria constituir uma *holding* que desempenharia temporariamente o papel de representante do proprietário e operaria as empresas filiadas. Em seguida elas seriam submetidas a um processo de privatização através de *vouchers* (papéis com direito de propriedade, com base nos quais, ações das *holdings* seriam distribuídas gratuitamente à população⁽³¹⁾.

⁽³¹⁾ Todo esse trecho inicial foi baseado em Bym (1993).

Esse plano, porém, não foi implementado. Com a dissolução da URSS e a instalação de um novo governo na Rússia, conduzido pelo primeiro-ministro Egor Gaidar, foi dado novo curso às reformas econômicas, e, conseqüentemente ao programa de privatização.

Antes de adentrar na análise do programa em si, cabem duas observações. A primeira é a de que, com a mudança do quadro político, deixaram de existir restrições de ordem ideológica à privatização no nível do governo; mais do que isso, o governo foi explícita e operacionalmente contra a propriedade coletiva dos trabalhadores, eliminando formalmente de seu programa de privatização a alternativa do arrendamento, formulada anteriormente com esse objetivo; as participações majoritárias de capital outorgadas ao coletivo de trabalhadores no programa de privatizações que se seguiu (modelo 2) deveram-se à sua votação no Parlamento, por força, segundo Kholodovskii (1994) do *lobby* dos diretores de empresa; e pretendeu realizar a privatização o mais rápido possível, considerando-a estratégica como forma de impedir qualquer retrocesso ao sistema anterior. A segunda é a de que a privatização deveria realizar-se no quadro da "terapia de choque" adotada pelo governo para a estabilização econômica e o ajustamento estrutural; o que acarretou uma inevitável interdependência entre os dois processos.

O Programa de Privatização do Governo da Federação Russa, aprovado em junho de 1992, apoiou-se em instrumentos legais que estabeleceram algumas medidas preliminares para a sua consecução e foram nele confirmadas: a nomeação do Comitê Estatal de Administração da Propriedade Estatal (GOSKOMMUSHSTVO) como a agência responsável para conduzir o programa; a classificação das empresas, segundo condições de privatização, inclusive aquelas não sujeitas à privatização e sujeitas à privatização apenas com a autorização da autoridade competente; e a definição dos direitos de propriedade nos diversos níveis de autoridade, federal, regional/local e municipal;

ao nível dessas autoridades, foram criados os Fundos da Propriedade Estatal, subordinados aos respectivos legislativos, como depositários dos direitos de propriedade a elas transferidos.

O Programa de Privatização do Governo da Federação da Rússia para 1992, estabeleceu as metas a serem alcançadas, por nível territorial (repúblicas, regiões, províncias, municípios), normas de distribuição dos recursos obtidos da privatização, a utilização dos cheques de privatização (*vouchers*) e as condições de participação do capital estrangeiro no processo. Foram definidas as formas de proceder à privatização: venda de ações de sociedades anônimas abertas; venda de empresas em leilão; venda de empresas em concorrência comercial (inclusive com restrição do número de participantes); venda de empresas por concorrências não comerciais de investimento (transação de investimentos); venda de patrimônio (ativos) em liquidação e empresas liquidadas; e compra de patrimônio arrendado.

Outras provisões do programa foram as seguintes :

. Excetuadas as empresas consideradas estratégicas, e as sujeitas à privatização somente com autorização da autoridade competente ou não sujeitas à privatização, as demais empresas foram classificadas em empresas pequenas, medias e grandes. As pequenas, normalmente de propriedade municipal, foram definidas como as de menos de 200 empregados e com valor de balanço do seu ativo fixo inferior a 1 milhão de rublos (a preços de janeiro de 1992)⁽³²⁾, foram consideradas grandes as empresas com acima de 1.000 empregados ou com um valor de balanço de seu ativo fixo superior a 50 milhões de rublos (a preços de janeiro de 1992). As demais empresas, situadas entre estes limites são

⁽³²⁾ Existe alguma dificuldade para estabelecer que preços são esses, uma vez que se sabe que, com liberalização de quase todos os preços em janeiro de 1992, houve um salto fantástico dos mesmos. De todo modo, trata-se de um critério de referência.

consideradas médias. As empresas com mais de 10.000 empregados ou com ativo fixo de valor superior a 150 milhões de rublos foram incluídas entre as empresas consideradas estratégicas - definidas como aquelas situadas em setores estratégicos, como transporte, comunicações, defesa, espaço - e aquelas cujo poder de mercado, por suas dimensões afetam o desenvolvimento das relações de mercado e da própria economia.

74138

. Com essa classificação foram definidas a amplitude (número de empresas) e as formas de privatização das empresas. As pequenas foram praticamente todas submetidas à privatização. Em sua maioria são dos setores de comércio e serviços e a estimativa do seu número varia segundo as fontes. De acordo com documento do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD, 1993) isso se deve ao fato de que grupos de empresas varejistas nele incluídas, foram divididos em unidades individuais para fins de privatização; e o documento sugere, a partir de fontes diversas, que esse número seria da ordem de 150.000, ainda que o Comitê Estatal de Estatística (GOSKOMSTAT) informasse serem 76.884. Bym (1993, op.cit.) os estima em mais de 200.000, incluindo construção e transporte. Estas empresas deveriam ser privatizadas através de leilões competitivos ou de concorrências comerciais, nos quais as ofertas deveriam satisfazer algumas condições relativas à manutenção do emprego ou ao investimento. Aos coletivos de trabalhadores dos estabelecimentos submetidos à privatização foram concedidos 30% de desconto no valor dos ativos adquiridos e um prazo para pagamento de até 3 anos. Até outubro de 1992 todos os pagamentos deveriam ser feitos em dinheiro; depois desta data, parte deles poderia ser feita utilizando os *vouchers*. As empresas médias e grandes excluídas das categorias para as quais a privatização foi proibida ou para as quais ela precisava ser autorizada, ram submetidas à privatização compulsória; de acordo com Bym, o número delas envolvidas no programa foi de 6.000 empresas inicialmente, representando dois terços da capacidade de produção da Rússia, incluindo o setor industrial. Posteriormente foram incorporadas mais

18.000 empresas classificadas como médias⁽³³⁾. As empresas médias, porém, não foram obrigadas a adotar as formas de privatização previstas para as empresas grandes, tendo liberdade para escolher a forma de sua privatização, dentre as explicitadas no programa - conforme descritas acima. Para serem privatizadas, as empresas médias (que assim optassem) e grandes deveriam inicialmente ser transformadas em sociedades anônimas, para depois então terem as ações vendidas pelas agências de privatização. O valor das ações teria por base o valor residual contábil do ativo fixo da empresa em julho de 1992. Até o final de 1992 as empresas deveriam submeter a cada uma dessas agências o seu próprio programa de privatização, no qual deveria estar explicitada a opção dos seus coletivos por um dos três modelos alternativos a eles apresentados como forma de participação no processo de privatização de sua empresa: Modelo 1: Distribuição gratuita de ações preferenciais sem direito a voto equivalentes a 25% do capital social para o coletivo de trabalhadores; os trabalhadores tinham o direito de subscrever mais o equivalente a 10% do capital em ações ordinárias com direito a voto, ao preço de 70% do valor nominal dos ativos (fixado em 1 de julho de 1992). Os administradores tinham a opção de comprar outros 5% do capital social em ações ordinárias, mas ao seu valor nominal, sem desconto. O pagamento das ações tinha um prazo de até 3 anos. As ações restantes deveriam ser vendidas, principalmente através de leilões públicos, dos quais podiam participar estrangeiros. Este modelo limita o controle acionário do coletivo (*insiders*), dando preferencia ao controle externo (*outsiders*), no qual não se excluía o governo. Modelo 2: Venda de ações ordinárias com direito a voto para o coletivo das empresas, no montante equivalente a 51% do capital social, ao preço de 170% do valor nominal dos ativos e sem direito à obtenção de crédito de

⁽³³⁾ No relatório do BERD (1993, op. cit.) o número de empresas para as quais teria havido decisão de transformação em sociedades anônimas abertas é de 7.472. No balanço dos resultados obtidos em 1992, o boletim *PRIVATISATION IN RÚSSIA* nº1, 1993, órgão oficial do GOSKOMMUSHSTVO informa que os seus comitês territoriais decidiram transformar 5.613 empresas em sociedades anônimas, durante aquele ano. Infelizmente fica difícil precisar o número de empresas submetidas à privatização por que os dados variam segundo a data de sua edição, mesmo sendo da mesma fonte (GOSKOMMUSHSTVO). As causas, segundo explicação do mesmo (*PRIVATISATION IN RÚSSIA* nº 2, 1992), são o desmembramento das associações de empresas anteriormente criadas em unidades menores e outras transformações estruturais.

qualquer instituição financeira estatal para proceder a essa subscrição. Também não era previsto prazo para pagamento. As demais ações deveriam ser vendidas em leilões públicos. Trata-se de um modelo em que o controle acionário fica com o coletivo dos trabalhadores, os *insiders*. Modelo 3: Era válido somente para as empresas médias, ou seja aquelas com número de empregados variando entre 200 e 1000 ou capital entre 1 e 50 milhões de rublos (preços de janeiro de 1992). Nesse modelo um grupo de trabalhadores e administradores poderia assumir a administração de uma empresa em vias de falência, a fim de evitá-la, desde que para isso tivesse a aprovação do coletivo. O contrato assinado com esse objetivo teria a duração de um ano, após o qual, caso fosse bem sucedido, o coletivo teria direito de subscrever 20% do capital da empresa em ações ordinárias pelo seu valor nominal. Em caso de insucesso, o coletivo perderia a prerrogativa a ele concedida e as ações passariam a ser vendidas segundo as condições estabelecidas em lei; durante a realização do contrato, o coletivo teria direito a voto correspondente a 20% das ações emitidas com esse direito e pertencentes ao fundo de administração da propriedade ao qual está subordinada a empresa. A todos os trabalhadores do coletivo era outorgado o direito de adquirir ações correspondentes a 20% do capital, com desconto de 30% sobre o seu valor nominal e com prazo para pagamento, em prestações, de 3 anos. Trata-se de um modelo em que o coletivo fica com participação minoritária na melhor das hipóteses - 40% das ações - e com o risco da recuperação da empresa. A escolha entre as alternativas tinha que ser aprovada - em assembléia ou em listas de assinaturas - por pelo menos dois terços do número total de empregados da empresa. Em adição aos três modelos acima, aos coletivos eram oferecidos ainda dois outros mecanismos para sua participação no processo de privatização: 10% da renda proveniente da venda de ações da empresa (excluídas as vendidas ao próprio coletivo) seriam creditados na conta pessoal de privatização de cada empregado; e eles poderiam receber financiamento adicional para subscrição de ações, do fundo de privatização da empresa formado por 10% dos lucros obtidos no ano anterior, mais metade do seu fundo social.

Feita a afirmação anterior, de que o governo era explicitamente contra a propriedade coletiva, parece surpreendente a enumeração das vantagens e prerrogativas concedidas ao coletivo das empresas, no modelos e mecanismos apresentados no programa. Sem exagerar essas vantagens - considerando que é só no modelo 2 que os *insiders* tem o controle acionário da empresa - as respostas encontradas na bibliografia são de duas ordens. Em primeiro lugar, o governo precisava levar em conta a questão da equidade social, muito presente na ideologia da população, para garantir apoio político para as reformas em geral; o modelo 2 foi resultado de pressões surgidas no Parlamento; e o governo apostava na escolha do modelo 1, com base na interpretação de que os trabalhadores, apoiando o presidente Yeltsin, não só contra o golpe desfechado em agosto de 1991, mas nas eleições para a presidência da Rússia, estariam demonstrando o seu repúdio ao sistema anterior, dominado pela *nomenclatura* e seus representantes nas empresas, e com isso estariam a favor da redução dos seus poderes. Em segundo lugar, segundo interpretação mais recente (Kholodkovskii, 1994) tanto o programa de privatização de 1992, como o seguinte, de 1993, foram resultado de acirrada luta em torno da repartição da propriedade estatal, na qual se confrontaram a velha *nomenclatura* do aparelho administrativo estatal, não desejosa de perder os seus poderes de mando, a nova *nomenclatura*, interessada na rápida privatização e a cujo comportamento se pode vincular a posição do governo descrita acima, e a *nomenclatura* empresarial, representada pelo corpo de diretores de empresa, bem como - isso especialmente em relação ao programa de 1993 - os novos empresários e os proprietários dos *vouchers* (cheques de privatização). Há que ponderar ainda que, no desenrolar dessa luta, por força da pressão exercida pela velha *nomenclatura*, parte considerável das empresas estatais ficou fora do programa de privatização, sob os mais diversos argumentos, enquanto parte também considerável delas só poderia ser privatizada com autorização do conselho de ministros da federação ou das repúblicas. Segundo Kholodovskii, no setor energético mais de 30% das empresas foram excluídas do programa de privatização, 31% delas poderiam ser

incluídas somente por decisão do governo e 30% com permissão do GOSKOMIMUSHESTVO.

Após ter exercido seu direito de opção, a empresa também podia escolher a forma pela qual deveria ser privatizada: através de leilão de ações, através de acordo com um investidor individual, numa concorrência de investimento ou ainda através de uma concorrência comercial para a venda de todo o lote de ações oferecidas. De todo modo, 80% das ações deveriam ser vendidas através de *vouchers*.

Os *vouchers* são títulos de direito de propriedade que foram emitidos para serem trocados por ações das empresas submetidas à privatização. Foi o instrumento encontrado pelas autoridades encarregadas da privatização para realizá-la rapidamente, tendo em conta a universalidade da propriedade estatal. O total desses títulos emitidos correspondeu ao valor contábil dos ativos das referidas empresas em julho de 1992, o qual dividido entre os 148 milhões de habitantes da Federação, resultou num valor de face de cada título de 10.000 rublos, sem provisão para a sua indexação à inflação. A idéia era de que os *vouchers* teriam o seu valor fixado pelo mercado, tendo como contrapartida a oferta de propriedade pelo governo. Os *vouchers* podiam ser negociados nesse mercado, o que deu lugar ao surgimento de centenas de fundos de investimento para a realização de transações com esses papéis. Os fundos podiam acumular *vouchers* em troca de ações de sua própria emissão, e usá-los para aquisição de ações das empresas submetidas à privatização; mas foram proibidos de deter mais do que 10% das ações de uma mesma empresa, ou destinar mais de 5% de seus ativos para aquisição de ações de uma mesma empresa. Não obstante essas limitações, os fundos deveriam servir para a transferência dos *vouchers* disseminados pela população a um número reduzido de portadores, formando a acumulação de capital necessária para aquisição do controle acionário das empresas submetidas à privatização, seja por parte deles próprios ou de terceiros. Os *vouchers* podiam também ser utilizados pelos trabalhadores para subscrição de ações das próprias empresas, pelo valor de face, o que, dependendo do valor do *voucher* no

mercado lhes proporcionava ganhos adicionais. E poderiam ser utilizados nos leilões de venda de ações, individualmente ou através dos fundos de investimento. Dado o tempo necessário para a criação da infraestrutura de realização dos leilões, por um lado, o baixo valor dos *vouchers* e a desconfiança geral da população por outro lado, foram poucos os leilões realizados na fase inicial do programa, levando o governo a fixar a proporção mínima de ações de cada empresa que deveriam ser vendidas por *vouchers* nos leilões, no período de três meses após o seu registro como sociedade anônima, em 29%, elevando-o gradativamente até atingir os 80% referidos acima.

Em final de 1992 o governo editou um novo Programa de Privatização para 1993, no qual foram reafirmadas as linhas gerais estabelecidas no programa anterior. O objetivo maior do programa foi assegurar a implementação dessas linhas, fixando metas de privatização e de venda de empresas para o ano, por unidade territorial e provendo o estímulo necessário para atingi-las. Nesse sentido, é significativa a inclusão de duas seções no programa não existentes no relativo ao ano anterior e referentes ao uso de *vouchers* de privatização e à criação do mercado de ações. Na seção relativa aos *vouchers*, são definidos os objetos passíveis de aquisição através dos mesmos, a proporção do valor desses objetos distribuído entre ações ordinárias e preferenciais nas subscrições com pagamento compulsório em *vouchers*, e a proporção do preço da propriedade vendida que deveria ser coberta por pagamento em *vouchers*, de acordo com o âmbito territorial da propriedade - federação, repúblicas constituintes, municipalidades. Nessa mesma seção se estabelece a criação de entidades depositárias e operadoras dos papéis, deixando-se para outra específica a disposição dos instrumentos de estímulo ao desenvolvimento do mercado de ações. Além disso, definiu-se a responsabilidade de cada uma das agências envolvidas no processo de privatização através dos *vouchers* por suas diversas operações, inclusive redenção e eliminação dos títulos utilizados. Há ainda no programa de 1993 procedimentos para a privatização das empresas estatais com capital contábil superior a 20 bilhões de rublos em 1 de janeiro de 1994, listadas entre aquelas

cuja privatização tem que ser autorizada ou por decreto do Presidente ou por decisão do governo da Rússia e dos governos das republicas constituintes, bem como uma provisão para transformá-las em sociedades anônimas, independentemente da decisão de privatizá-las ou não. Previu-se limitações para a privatização dessas empresas, através de decisão de transferência do controle acionário para o Estado, e da emissão, por este, das "ações de ouro"⁽³⁴⁾. Previu-se ainda que, no processo de sua transformação, essas empresas deviam transferir - vendendo ou doando - 49% das ações aos seus empregados. Para as empresas de alguns setores específicos - de natureza estratégica - o governo e o GOSKOMMUSHHESTVO ficaram com o direito de transferir para a propriedade federal, por um período de até três anos, o controle (51% das ações) das empresas transformadas.

As linhas básicas seguidas no processo de privatização em 1992 e 1993, são indicadas na (Tabela II.5). Elas foram expressas nos programas de privatização de 1992 e 1993 e apoiadas nos dispositivos legais promulgados para a sua implementação obrigatória e marcaram a etapa da chamada privatização de massa, com utilização dos *vouchers* (*vouchernaia privatizatsia*). A partir de 1 de julho de 1994 deveria ter início a privatização exclusivamente por dinheiro, isto é, sem a utilização desses papéis. De acordo com o governo, através do GOSKOMMUSHHESTVO, os resultados alcançados entre 1992 e 1994 prepararam o terreno necessário para a adoção dessa nova etapa.

A análise desses resultados, do ponto de vista quantitativo, é praticamente irrealizável, por causa da forma em que são divulgados os dados a eles relativos.

⁽³⁴⁾ Estas ações dão ao seu proprietário o direito de veto, por três anos, às seguintes decisões tomadas nas assembléias de acionistas : sobre emendas e adições aos Estatutos; sobre a sua reorganização ou liquidação; sobre sua participação em outras empresas e associações de empresas; sobre a transferência de controle ou empréstimos, venda ou alienação em qualquer outra forma de propriedade, cuja composição é determinada pelo plano de privatização da empresa. Estas ações serão propriedade do Estado e sua transferência como empréstimo ou em confiança não será permitida. Quando alienadas, elas são transformadas em ações ordinárias e perdem os direitos especiais concedidos aos seus proprietários.

Tabela II.5

LINHAS GERAIS DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO ESTABELECIDAS NOS PROGRAMAS DO GOVERNO RUSSO ATÉ 1994.

- **PEQUENA PRIVATIZAÇÃO**

- Venda das propriedades pequenas, nos setores comercial, de serviços e de apoio à propriedade agrícola, através de múltiplas formas, inclusive com o uso de *vouchers*, e mediante a concessão de uma série de privilégios aos membros do coletivo de trabalhadores.
- Criação de novas unidades

- **GRANDE PRIVATIZAÇÃO**

- Classificação das empresas, por possibilidade de privatização. Definição das empresas estratégicas, cuja privatização é proibida ou deve ser autorizada pelo governo.
- Transformação compulsória das empresas em S/As, com exceção das estratégicas
- Emissão de *vouchers*
- Submissão dos planos de privatização das empresas acionarizadas
- Promoção da venda de ações das empresas acionarizadas, através dos *vouchers*, com alternativas de venda especiais para o coletivo das empresas. Manutenção de parte das ações nas mãos do Estado, para posterior utilização/venda, com objetivo fiscal e de garantia do controle acionário da empresa, especialmente nas empresas que dependem de autorização para privatização (em setores estratégicos).
- Apoio aos Fundos de Investimento e criação do mercado acionário

Prazos de execução : até final de 1993, finalizar a privatização pequena e concluir a privatização por *vouchers*. Esta última teve o seu prazo prorrogado inicialmente para 1 de julho e posteriormente para 1 de dezembro de 1994.

Em primeiro lugar, como já se viu anteriormente, varia no tempo o número de empresas que se submetem à privatização, fazendo com que não se tenha referências em relação ao ponto de partida. Por exemplo, nos dados divulgados relativos ao andamento da privatização o número de unidades autonomizadas para toda a Rússia em 1º de março de 1993 é de 195.572; nos dados relativos a 1º de maio esse número é de 194.002.

A privatização das propriedades agrícolas e urbanas é objeto de leis e programas separados.

Esse indicador - o número de empresas -, por sua vez, é insuficiente para avaliar a importância relativa da privatização realizada; não são divulgados dados sobre o número de empregados e os dados sobre o valor das propriedades transacionadas são divulgados de forma agregada, através de dois indicadores - o preço de venda da propriedade e o do valor do patrimônio das empresas de acordo com pedidos de registro de privatização. Como não são divulgados concomitantemente notas metodológicas ou dados complementares que permitam saber se a propriedade vendida corresponde a toda a propriedade oferecida, ou como foram agregados os dados, não se tem base suficiente para análise; mormente sabendo-se que o valor dos ativos submetidos à privatização sofreram duas reavaliações no período entre 1992 e 1994 - não obstante em sua maioria tenha-se mantido o valor dos ativos estimado em 1º de julho de 1992, segundo *Itogui* (1994) - e os preços pelos quais foram vendidos ao longo do tempo são nominais de mercado, com *vouchers* desvalorizados e numa economia altamente inflacionaria e instável, submetida não só a um processo agressivo e "selvagem" de transferência de propriedade, como a uma grande especulação financeira. S. Glinkina (1995), em análise que relaciona as formas de privatização adotadas ao crescimento da economia subterrânea na Rússia, além de descrever várias formas de apropriação da propriedade estatal, fornece exemplos numéricos de subavaliação "absurda" do patrimônio das empresas. Um deles refere-se ao

Sistema Unificado de Energia, que foi vendido por 200 milhões de dólares, quando segundo B. Morgan, do First Boston Bank, valeria pelo menos 49 bilhões de dólares nos Estados Unidos ou 30 bilhões de dólares na Europa. Vista a questão somente pelas dificuldades técnicas, Peter Rutland (1994) dá uma idéia da dificuldade de avaliar o patrimônio das empresas, ao referir-se em seu artigo ao absurdo a que se chega na estimativa dos valores dos ativos submetidos à privatização. Segundo ele, analistas do Banco Mundial, utilizando a taxa de câmbio corrente e o preço de mercado dos *vouchers*, estimaram o valor de todo o setor industrial soviético entre 5 e 10 bilhões de dólares, com o capital por trabalhador equivalente a 100 dólares (nos USA seria de 100.000 dólares). Como diz ele "é claramente absurdo sugerir que o estoque de capital por trabalhador na Rússia é 1000 vezes menor que nos USA. A economia russa dificilmente está no nível de Bangladesh; suas exportações montaram a 35 bilhões de dólares em 1993".

De todo modo, assumindo somente os dados relativos ao número de empresas privatizáveis - como os resultados são comumente considerados nos relatórios do governo e na bibliografia que trata do assunto - constantes de relatório preparado por comissão de especialistas do Instituto de Economia da Academia Russa de Ciências, para o Comitê sobre a Privatização do Congresso de Deputados (*Voprocý Ekonomiki*, nº 6, 1994) o que se obtém é o seguinte: a) em relação à pequena privatização, que deveria ocorrer numa primeira etapa do programa, até outubro de 1993, o número total de empresas privatizadas foi de 57.720, correspondendo a 61% dessas empresas submetidas à privatização, entre as quais 70% das empresas do setor comercial e de alimentação, bem como de serviços de manutenção domésticos; b) em relação à grande privatização por *vouchers*, assim denominada a etapa em que se deveria proceder à privatização através dos *vouchers* e envolvendo empresas médias e grandes, os resultados alcançados foram os seguintes: as grandes empresas de propriedade federal representavam, em final de 1993, 1/5 do número total de empresas privatizadas. Até dezembro de 1993, tinham sido acionarizadas cerca de 17% das empresas

de propriedade federal, mais de 22% de empresas de propriedade das regiões, e 70% das propriedades municipais. Como foi dito anteriormente, a acionarização das empresas deu-se através dos três modelos submetidos à opção dos seus coletivos, em cada um das quais estes recebiam uma parcela de ações ou gratuitamente ou mediante pagamento, podendo este ser feito através dos *vouchers*. No final de 1993, cerca de 38 milhões de *vouchers* tinham retornado ao Estado, dos quais 14 milhões através de subscrição fechada de ações e 24 milhões, através de leilões desses papéis; e no começo de 1994, somente 50% dos portadores de *vouchers* tinham-nos realizado de uma ou outra forma (vendido ou trocado por ações).

Como resultado do processo da pequena e da grande privatizações, mais de 80% das empresas privatizadas foram acionarizadas, tendo a sua propriedade transformada em propriedade acionária. Dados semelhantes, atualizados para 1º de julho de 1994, são indicados pelo Presidente do GOSKOMIMUSHESTVO, Anatoli Tchubais na apresentação da nova etapa de privatização, iniciada após essa data: foram realizados 74% da privatização pequena, envolvendo mais que 80.000 companhias; por conta do processo de acionarização, a Rússia dispunha naquela data de 40 milhões de acionistas; foram utilizados 144 milhões dos 148 milhões de *vouchers* emitidos, numa realização de 97% do seu total; na medida em que se estabeleceu e estimulou a livre circulação dos *vouchers*, permitiu-se que grandes empresas os acumulassem e se tornassem detentores estratégicos de propriedade, preparando assim o terreno para a privatização em dinheiro da próxima etapa (*Privatisation in Rússia*, nº 1994).

Essa nova etapa é o objeto de novo programa de privatização *Osnovsnye polojenia gosudarstvenoi programy privatisatsii gosudarstvennykh i munitsipalnykh predpriatii v Rossiiskoi Federatsii posle 1 iulia 1994 goda* (Disposições básicas do programa de privatização das empresas estatais e municipais na Federação Russa, após 1º de julho de 1994), aprovado por decreto presidencial e seguido de uma consolidação dos procedimentos e recomendações para a implementação do

processo de privatização nessa nova etapa. As diferenças que se pode observar em relação aos programas anteriores, além do fim da utilização de *vouchers* para pagamento das ações subscritas, são as seguintes: estabeleceu-se novas normas para estabelecimento do valor das empresas submetidas à privatização - desta vez com base no balanço de 1º de janeiro de 1994, levando em conta as reavaliações de ativo determinadas por lei específica; por decisão das autoridades executivas regionais, o preço inicial de venda das empresas estatais e municipais, bem como das ações das sociedades anônimas de capital aberto, oferecidas nos leilões pode ser fixado entre os limites de 70% e 2 vezes do seu valor nominal; incluiu-se uma seção relativa à privatização de propriedade imóvel, incluindo imóveis de empresas arrendadas, imóveis desocupados e terrenos, definindo-se as formas de venda dos mesmos; eliminou-se a compulsoriedade da privatização, deixando-se de fixar metas para a sua realização; definiu-se as fontes dos recursos para apoio à reconstrução das empresas privatizadas, nas quais a participação do Estado seja inferior a 25% do capital (fundos orçamentários e não orçamentários, bem como recursos recebidos dos países que constituem o Grupo dos Sete Grandes); e na distribuição das receitas da privatização, 51% delas ficam à disposição das próprias empresas, "uma forma de taxaço suave dos lucros investidos" na expressão de Tchubais, presidente do GOSKOMMUSHSTVO. Além disso, retirou algumas restrições (prazo e venda de ações aos empregados) à transferência para a propriedade federal das ações das empresas acionizadas, cuja privatização deve ser autorizada pelo governo.

A análise dessas proposições revela:

a) o entendimento do governo, e mais ou menos consensual, de que a tarefa de autonomizar as empresas, dando-lhes um estatuto de propriedade, de fato foi cumprida em sua maior parte; com isso, já é possível eliminar a compulsoriedade

da privatização, sem receio de retrocessos, uma vez que a base para a constituição do setor privado já está lançada⁽³⁵⁾;

b) a flexibilização do processo, com maior poder para as autoridades regionais; e
c) a preocupação com a ativização, reconstrução das empresas privatizadas; ou seja, preocupação com o efetivo funcionamento do setor privatizado, concedendo-lhe apoio financeiro, através do crédito e da apropriação de somente metade das receitas da privatização.

Na realidade essas proposições não se apoiam somente nos resultados quantitativos obtidos na execução das fases anteriores da privatização, embora estes tenham servido de ponto de partida para elas. A flexibilização e o apoio financeiro visam proporcionar as condições, inicialmente abertas com a disposição de transformação das empresas em sociedades anônimas de tipo aberto e desenvolvidas pela atuação dos fundos de investimento, de modificar a composição da propriedade a favor dos chamados agentes ativos, empreendedores estratégicos da economia. Embora não registrado no programa ou nos procedimentos consolidados anteriormente referidos, segundo Tchubais (1994) o programa deve limitar drasticamente os privilégios concedidos aos coletivos de trabalhadores, com isso aumentando as possibilidades dos investidores externos à empresa. E o fim da utilização dos *vouchers* como meio de pagamento para a subscrição de ações, coloca em primeiro plano o mercado secundário de ações, como forma de redistribuição dos títulos de propriedade. Ainda durante o segundo semestre de 1993 já se observava um movimento nesse sentido (Bym, 1994), com a obtenção progressiva do controle acionário das empresas pelo seu corpo de diretores/administradores, restringindo a participação acionária dos trabalhadores e transformando-os em núcleo social com interesses próprios; esse movimento para o qual foram utilizados os *vouchers*, através dos fundos de investimento especializados na sua operação ou através de prepostos,

⁽³⁵⁾ Nesses termos, pode-se entender por que ficou tão pouco tempo na presidência do GOSKOMMUSHHESTVO, o substituto de Tchubais - alçado à posição de vice-ministro em final de 1994 - quando insinuou a possibilidade de uma parada na privatização das grandes empresas estatais.

revela uma atuação bastante ativa dos diretores de empresa na conquista de frações de propriedade, e permite, de certa forma, visualizar a potencialidade de desenvolvimento do mercado secundário. Não está claro, no programa, o que o governo pretende fazer com a propriedade que detém, nas empresas transformadas em sociedade anônima de capital aberto, seja total - antes de privatizadas - seja majoritária somente - quando privatizadas; em reunião do colegiado do GOSKOMIMUSHESTVO, realizada em 17-18 de fevereiro de 1995, com participação de representantes dos comitês análogos e fundos de propriedade regionais, Tchubais, já então primeiro vice-ministro do governo russo, falando sobre as tarefas da política de privatização no âmbito da política econômica do governo russo, revela que será constituída uma comissão especial interdepartamental, presidida pelo presidente do GOSKOMIMUSHESTVO, para tratar da privatização das "empresas mais rentáveis dos setores populares entre potenciais compradores, como os da indústria de petróleo, gás, telecomunicações, metalurgia e energia elétrica". Com ela, o governo pretende obter os 9 trilhões de rublos correspondentes à rubrica "rendas da privatização" do orçamento do Estado, e assim, cumprir um dos objetivos principais da privatização nessa etapa: obter recursos para financiamento do orçamento estatal. O que completa os elementos alinhados acima, sobre os propósitos do programa de privatização nessa nova etapa.

Capítulo 3.- Avaliação do processo de privatização

A avaliação do processo de privatização realizado não é tarefa simples, e por várias razões. Em primeiro lugar, nas condições específicas da transformação sistêmica do país, o processo assume uma importância estratégica que extrapola uma transformação estrutural limitada ao âmbito de empresas ou setores, como nos países em que a economia já funciona em regime de mercado, com uma base de propriedade bem determinada em termos sociais. Trata-se, assim, de um processo que deve determinar os detentores do poder econômico e, em última instância, o modelo sócio-econômico que assumirá o país; daí por que o embate pelo poder político, do qual ele fundamentalmente depende, assume proporções dramáticas, das quais a guerra na Tchetchênia é o exemplo mais recente. Segundo, trata-se de um processo que foi conduzido em ritmo extraordinariamente rápido, tendo em vista o objetivo estratégico de criar as bases materiais necessárias para impedimento de quaisquer retrocessos; considerando-se todo o caminho percorrido desde o início da *perestroika*, ainda sob a existência da URSS, e o consenso da necessidade de mudanças que permeava a sociedade russa, parece até mais correto afirmar que se tratava não de impedir retrocessos, mas de assegurar a implantação de um certo modelo sócio-econômico no processo de reformas. Terceiro, porque a sua amplitude e os preconceitos ideológicos, bem como o desenvolvimento anterior das reformas representaram obstáculos grandiosos sem comparação com processos semelhantes no resto do mundo. Quarto, porque se realiza em condições econômicas extremamente difíceis, de crise, em meio às tentativas paralelas de estabilização econômica. Quinto, e por fim, sem ser o último dos motivos, porque ao lado das dificuldades políticas internas, colocam-se as dificuldades da política externa, derivadas da dissolução da URSS e da necessidade de afirmação da Rússia no cenário internacional; o que impõe restrições à própria execução da

política econômica e à atração dos investimentos estrangeiros, indispensáveis não só quantitativamente, face à relativa escassez de poupança do país, como também pelo que podem significar para a chamada reconstrução, reestruturação das empresas privatizadas.

As dificuldades de análise começam, pois, com a definição dos critérios de avaliação. O critério quantitativo, assumido pelo governo, parece insuficiente. Os critérios sugeridos pela oposição parlamentar e acadêmica em suas críticas, relacionadas com a ausência de vinculação entre os programas de privatização do governo e uma política de transformação estrutural da economia - setorial e de modernização - também parecem insuficientes, embora coloquem na pauta a questão do papel a ser desempenhado pelo Estado no processo de transformação estrutural. Ambos esses critérios são apropriados para quaisquer economias em que se esteja propondo privatização e modernização competitiva. No caso particular da Rússia - e demais países pós-socialistas - em que a transformação deve ser sistêmica, além e antes desses critérios, parece importante considerar como critério, o padrão da organização econômico-social alcançado. Isso pressupõe, naturalmente, que se tenha um padrão de referência para comparação; o que introduz novas dificuldades de ordem analítica: utilizar o padrão vigente no modelo anterior, do estatismo abrangente e do planejamento central burocrático-administrativo ou o padrão de capitalismo idealmente almejado? em fase de implementação, a se estender seguramente por algum tempo, é factível esse tipo de análise do processo, mormente com as incertezas políticas que a cercam? A solução que parece a mais adequada para não deixar de considerar esse critério, é proceder a uma análise no plano institucional, isto é, dos institutos criados para a estruturação econômica, por um lado; e dos estratos sociais que estão se formando no processo, por outro lado.

Assume-se, pois, para a avaliação, uma conjunção dos três critérios referidos, utilizando as informações existentes para fazê-lo.

Em relação à avaliação quantitativa, os dados já foram apresentados anteriormente. Indiscutivelmente, trata-se de uma realização exitosa em inúmeros aspectos: na desestatização de mais de dois terços da pequena propriedade e na criação de um setor privado de pequenos negócios, especialmente no comércio e serviços⁽³⁶⁾, na desestatização e acionarização da maioria das empresas médias e pequenas - como se viu, ficaram fora dos programas de privatização empresas muito grandes e empresas de setores considerados estratégicos - com a detenção de uma reserva de ações, de 20% a 30% nas mãos do Estado, de certa forma estratégica para condução posterior do processo; na rapidez com que o processo foi conduzido, a despeito da necessidade de criação da legislação, normas e dispositivos para conduzi-lo, e da oposição política estimulada pelos diferentes núcleos sociais, exatamente no sentido de reduzir essa velocidade. É bem verdade que isso foi possível graças aos poderes excepcionais concedidos ao executivo de conduzir as reformas econômicas, possibilitando a utilização de decretos em reação à oposição do Parlamento; e que ainda faltam dispositivos legais importantes, como uma lei sobre as sociedades anônimas, por exemplo. É bem verdade, também, que o processo teve início já anteriormente, com a chamada "privatização espontânea". De todo modo, ele foi marcado pela rapidez, tendo-se alcançado resultados quantitativos significativos no decorrer do período em que foram anunciados os programas oficiais, compulsórios, de privatização.

Quanto aos efeitos da privatização sobre o comportamento da economia e as reformas estruturais, os resultados são bem menores e suscitam a questão relativa à possibilidade de implementação conjunta de um programa de estabilização econômica e de um programa de privatização. A relação entre esses dois programas aparece de várias formas. Em primeiro lugar, a criação de entidades econômicas independentes, autonomizadas ou privatizadas, deveria

⁽³⁶⁾ Não se inclui dados sobre a criação de empresas agrícolas, porque a privatização no setor agrícola se fez através de outros instrumentos, estando referenciada pelo programa de reforma agrária, não considerado neste trabalho.

retirar do Estado a carga fiscal representada pelos pesados subsídios concedidos às empresas, bem como a responsabilidade pelos seus investimentos; o que eliminaria pressões sobre o déficit; por outro lado, ao contrário da contribuição compulsória de uma parcela dos seus rendimentos líquidos, como antigamente, as empresas passam a pagar impostos, de acordo com a nova legislação tributária instituída; o que torna as receitas do orçamento fiscal dependentes seja do nível da atividade econômica, afetada pela queda "normal" devida ao processo de transformação sistêmica e pela política monetária restritiva, seja do nível de sonegação, expressivamente elevado nas condições de desorganização provocada pela crise econômica e pela própria reorganização da economia; o que torna problemática a arrecadação e não contribui para a redução do déficit, na medida em que seria desejado. Não obstante os entendimentos com o FMI para a obtenção de um déficit de 6% do PIB em 1994, foi previsto um déficit de 8% e realizado, segundo estimativas preliminares, um déficit da ordem de 16% do PIB nesse ano (entre outras razões, pelo acréscimo de gastos decorrente da guerra na Tchecônia)⁽³⁷⁾. A privatização, realizada compulsoriamente e na base de *vouchers*, não foi capaz de proporcionar as condições necessárias para retomada dos investimentos (ao contrário, o nível dos investimentos vem caindo continuamente no período considerado, tendo decrescido mais 26% em relação ao nível de 1993), na medida em que não se alterou positivamente o nível da poupança disponível (ao contrário, a queda no ritmo de produção e a pressão inflacionária deixou as empresas em situação muito vulnerável, do ponto de vista financeiro), e que, por força mesmo da maneira em que se realiza e da situação econômica, parcela considerável da poupança é carregada para o mercado financeiro, com vistas a ganhos de curto prazo ou à obtenção de controle sobre a propriedade. Não contribui para estimular o investimento também a liberalização das importações - parte da política de estabilização - que tem dois efeitos em sentido contrário: deprime a produção nacional, reduzindo a sua possibilidade de acumular e investir; estimula a atividade especulativa no mercado cambial e a

⁽³⁷⁾ Como se viu anteriormente, no Programa Trienal do Governo Russo para 1995-1997, o déficit orçamentário previsto para 1995 é de 6,5% do PIB.

remessa ilegal de divisas para fora do país. Dada a instabilidade política e as incertezas que acarreta, por um lado, e dada a instabilidade das regras contratuais resultante de legislação mal definida e do comportamento dos executivos russos, por outro lado, ainda é muito reduzido o investimento estrangeiro, mesmo em setores considerados muito atrativos para o capital estrangeiro, como o petróleo e o gás natural, entre outros⁽³⁸⁾. Com investimentos reduzidos, é reduzida também a possibilidade de modernização das empresas privatizadas, de maneira a assegurar a sua competitividade e eficiência. O que justifica as críticas dirigidas ao governo, sobre a maneira de conduzir o programa de estabilização, com excessiva expectativa nos mecanismos espontâneos de mercado e a ausência de um programa de desenvolvimento industrial para promoção das reformas estruturais do país. Na situação criada por essa política, a privatização se realiza sem efeitos concretos sobre a atividade econômica ou sobre a eficiência das empresas privatizadas; com base em pesquisa realizada junto a empresas de três diferentes regiões do país, Bym (1994), afirma que a privatização por si mesma não influi significativamente sobre a situação financeira da empresa, tendo muito maior importância o fato da empresa pertencer a um ou outro setor da economia e a capacidade dos diretores de mobilizar os recursos necessários para sua atividade e expansão. Segundo o levantamento do nível profissional desses diretores feito na pesquisa, somente 33% dos mesmos podem ser reconhecidos como empresários, no sentido pleno de sua capacidade de gestão e iniciativa, enquanto 42% deles dificilmente seriam capazes de encontrar soluções racionais para a situação de crise de suas empresas. De outra parte, eliminado o planejamento centralizado, parece impossível a instituição dos mecanismos de mercado e a própria condução de qualquer política

⁽³⁸⁾ Notícia divulgada pela *Gazeta Mercantil*, de 16 de fevereiro de 1995, informava a desistência de duas empresas estrangeiras - a Gulf Canadá Resources Ltd. e a Pennzoil Co.- de participar de *joint ventures* com empresas russas para exploração de petróleo, mesmo depois de já terem realizado investimentos durante alguns anos. Nessas decisões teriam pesado as frustrações da Texaco Inc. na Rússia, quando uma associação de produção regional repentinamente exigiu uma participação de 50% nos lucros das transações de 45 milhões de dólares que a empresa se propunha realizar para perfurações na região ártica da Rússia. Isso e mais a decisão da Chevron Corp. de cortar seu investimento no Kazaquistão, estariam levantando dúvidas sobre a sensatez de investimentos em energia na Rússia e países integrantes da CEI- Comunidade dos Estados Independentes.

econômica, sem apoio em agentes econômicos independentes; já se viu que, na concepção desenvolvida anteriormente, sua existência não pressupõe a privatização inevitavelmente, bastando para isso descentralizar a propriedade estatal (desestatizar). Dependendo, porém, da criação do entorno econômico adequado e de um sistema de responsabilidades bem definido, a autonomia empresarial não se torna real, continuando as empresas a depender dos recursos materiais e financeiros do Estado. Nesse sentido, a privatização, seria um avanço pois, implicando na transferência da propriedade, implicaria também na assunção da responsabilidade pelo patrimônio da empresa, sob pena de falência (sobre a qual foi editada lei específica ainda em 1992, mas só recentemente regulamentada). Assim, afora os problemas de natureza político-ideológica, a privatização concorreria para aumentar a eficiência de todo o sistema, mediante a introdução da responsabilidade de seu proprietário ou do que foi definido por Kornai como uma rígida restrição de orçamento para o funcionamento das empresas.

Essa foi a linha do processo introduzida no começo de 1992. Na realidade não foi o que ocorreu, podendo-se não só aferir os resultados no plano macroeconômico, como ainda contar nos dedos o número de empresas falidas; as razões para essa resistência das empresas incapazes de ajustar-se encontram-se nos esquemas de crédito inter-empresarial por elas desenvolvido e no receio do próprio governo com a explosão social que derivaria do aumento do desemprego provocado com as falências, que o levou a balancear as restrições de sua política monetária frente a um maior ou menor aperto de liquidez por ela provocada nas empresas. O processo de privatização, portanto, está por ora basicamente centrado na aquisição da propriedade, desvinculado de qualquer plano concreto de investimento ou modernização nas empresas.

Como foi dito anteriormente, o governo fixou para a nova fase do processo de privatização por dinheiro em 1995, duas tarefas centrais: obter recursos para financiamento do orçamento estatal e assegurar investimentos nas empresas

privatizadas. Para o primeiro objetivo pretende privatizar as empresas dos setores mais rentáveis e portanto mais atraentes para compra. Para o cumprimento da segunda tarefa, pretende assegurar a estabilização econômica, que criaria um clima adequado para investimento, inclusive estrangeiro.

A política de estabilização, entretanto, oscila ora sob pressões geradas internamente ao governo, tendo em vista a obtenção dos créditos internacionais, ora sob pressões dos vários grupos de interesse, expressas ou diretamente, através das entidades de classe ou indiretamente, através do Congresso. Além de se defrontar com a precária situação econômico-financeira das empresas, a gestão econômica deve passar a enfrentar os problemas do controle de um mercado financeiro fortemente influenciado pela movimentação dos papéis vinculada à redistribuição da propriedade. E tem pela frente as turbulências relacionadas com a realização das eleições para o Congresso em dezembro de 1995 e das eleições para a Presidência no verão de 1996. Essas turbulências já se fazem sentir de imediato, quando se discute a sua não realização ou a sua antecipação, com o afastamento do Presidente Yeltsin.

Resta examinar o processo de privatização pelo ângulo institucional. Nesse particular, as informações de que se dispõe são absolutamente insuficientes, devido à incipiência do processo e a ausência de um registro adequado de dados para análise. Pode-se, pelo noticioso da imprensa especializada, acompanhar pontualmente o desenvolvimento da privatização - através dos mesmos dados divulgados pelo GOSKOMMUSHESTVO -, ou as transações de ações das grandes empresas nos leilões e nas surgentes bolsas de valores. Mas não são informações sistematizadas que permitam visualizar o quadro de mutações do sistema de propriedade do país. Dos primeiros trabalhos analíticos (*Itogi i problemi*, 1994; Radyguin, A., 1994; Bym, 1994; Kholodovskii, 1994), pode-se extrair algumas indicações e tendências nessa direção.

. Como resultado da pequena e grande privatização e dos programas adotados para a sua implementação, a equipe de especialistas do Instituto de Economia da Academia Russa de Ciências (*Itogui i Problemi*, 1994, op.cit.) observou transformações das relações de propriedade, que seguem por três direções: a) estabelecimento de uma camada de proprietários privados, basicamente a partir da criação de pequenas empresas no setor da intermediação comercial e de serviços; b) formalização jurídica da situação de proprietários para pessoas que antes detinham o direito de dispor da propriedade estatal; c) surgimento de um grande número de proprietários formais, na realidade apartados da disposição da propriedade e sem possibilidade real de exercer os seus direitos sobre ela. Segundo a equipe, tanto no primeiro caso, quanto no segundo, não se alterou substancialmente a maneira de condução dos negócios, fortemente influenciada ainda pela rede de relações estabelecida na economia subterrânea. A transformação da propriedade estatal em sociedade anônima não teria caráter mais do que formal no sistema de relações de propriedade; o que se confirmaria pelas pesquisas de opinião a respeito: entrevistada uma amostra de 3.959 pessoas pelo Centro Russo de Pesquisas da Opinião Pública, 50,6% dos respondentes disseram que não queriam comprar ações, contra 36,1% que responderam que gostariam de fazê-lo; entre os que gostariam de fazê-lo e não o fizeram, 28,5% dispunham de meios para isso e 61,2% não dispunham. À pergunta sobre quem de fato deterá o poder na sua empresa após a privatização, 15,9% responderam que seria o coletivo da empresa, 30,2% que seria a atual administração, 22,2% que seria o atual diretor e 4,5 % que seria um novo empreendedor. Quanto ao terceiro grupo, não teria condições de aproveitamento de sua nova posição formal de proprietário, para melhorar o seu padrão de vida ou assegurar o seu emprego; a não ser em casos isolados, quando a consciência de sua formação como grupo social não identificado com a direção, levou a uma série de conflitos entre trabalhadores e diretores contra os planos da direção de apropriar-se da propriedade da empresa, ainda em 1991 (Clarke, 1992). O apoio à afirmação anterior vem da pesquisa de opinião pública referida: dos respondentes, 35,1% não possuíam ações; 6,1% receberam dividendos sobre

suas ações e 52,9% possuidores de ações não os receberam. Naturalmente, esses dados devem ser interpretados com cuidado, por pelo menos duas razões; a primeira refere-se as dificuldades da situação econômico-financeira das empresas, nas condições da crise por que atravessa a economia; e a segunda é a de que muitas empresas, para antepor-se a um clima de hostilidade social de parte dos trabalhadores, preferem compensá-los no salário, ao invés de assegurar a distribuição de lucros, através dos dividendos de suas ações.

. Sabe-se, por informações esparsas, que a grande maioria das empresas - cerca de 2/3 - optou pela segunda alternativa de subscrição fechada de ações no processo de privatização. De acordo com Bym (1994, op.cit.), a partir da pesquisa por ele realizada, 83,3% das empresas preferiram essa alternativa. O que poderia indicar um predomínio da propriedade coletiva entre as empresas privatizadas. A pesquisa revelou, porém, que os trabalhadores só detém mais de 50% das ações em 16,7% das empresas, sendo que em 66,7% delas os trabalhadores possuem entre 30 e 50% das ações. A direção da empresa, onde se inclui inclusive o pessoal da tecnoburocracia administrativa, por sua vez detém uma posição relevante no quadro : em 20,8% das empresas, ela detém de 3 a 5 % das ações; em outros 20,8% das empresas, detém de 5 a 10% das ações; em 12,5%, detém de 10 a 20% das ações e em 8,3% das empresas detém de 20 a 30% das ações. Isso já seria resultado de um movimento que ocorre em paralelo, de concentração das ações nas mãos da direção, através de uma ativação dos seus membros no mercado secundário de ações, da criação, por eles, de estruturas comerciais para exercício dessa atividade financeira e/ou da utilização de intermediários, pessoas físicas, que realizam as transações dos papéis. Essa movimentação, detectada pela pesquisa, encontra abrigo na estratégia do governo, de abertura do capital das sociedades anônimas, visando estreitar a participação dos trabalhadores e impedir assim, na expressão de Radyguin (1994, op.cit.) o perigo da sua transformação em propriedade coletiva. Mas esta estratégia acaba por conferir o predomínio da propriedade ao grupo dos diretores de empresas, o qual, ademais, realiza também um intensivo movimento de

compra cruzada de ações entre diretores de diversas empresas, com um mesmo perfil tecnológico ou pertencentes ao mesmo setor de atividade; segundo levantamento da pesquisa, essa troca de ações foi registrada em 62,5% das empresas entrevistadas.

. Entre os portadores de ações externos à empresa (os *outsiders*), encontram-se empresas privadas diversas, fundos de investimento especializados na transação com *vouchers* e pessoas físicas. As primeiras detêm um pacote pequeno, pouco significativo de ações e seu interesse maior parece ser o de obtenção de dividendos; os fundos de investimento estão presentes com 10-20% das ações em 25% das empresas e com 5-10% das ações em 20,8% delas. Como a sua função é essencialmente de intermediação financeira, a sua participação tem como primeiro objetivo a busca de ganhos financeiros na compra-venda das ações, seguido de algum interesse na obtenção de dividendos. Quanto às pessoas físicas, essas adquirem as ações exclusivamente com vistas à obtenção de dividendos. Embora ainda cedo para prognosticar os efeitos da participação de investidores externos, face à perspectiva de desenvolvimento do mercado secundário aberta com o novo programa de privatização após 1º de julho de 1994, pode-se afirmar que dificilmente modificarão a tendência anteriormente traçada para a concentração e o controle da propriedade nos membros da direção das empresas privatizadas; a menos que a propriedade ainda detida pelo Estado nas empresas privatizadas e por privatizar altere o quadro, em outra direção.

Radyguin(1994), analisando o movimento dos *vouchers* e de sua utilização no processo de privatização a partir das três alternativas oferecidas aos coletivos de trabalhadores, mostra que na maioria das empresas, a direção, utilizando-se das possibilidades a ela oferecidas, acaba comprando ações dos trabalhadores ainda na subscrição fechada, chegando a deter de 15 a 25% das mesmas. Neste estágio, as ações não apresentam liquidez e portanto a venda de ações dos trabalhadores dispostos a desfazer-se delas, se faz somente para os intermediários, que atuam por encomenda da própria direção ou as compram

para revenda posterior no mercado. Nos leilões de *vouchers* claramente dominaram os grandes compradores, entre os quais se encontram os fundos de ações especializados em transações com *vouchers*, as firmas intermediárias e a direção das empresas. Segundo Radyguin, boa parte dessas transações surge por iniciativa das próprias empresas, que se valem dos intermediários para comprar as ações que oferecem e assim, impedir a entrada de investidores externos que ameacem o seu controle sobre as empresas. O que novamente confirma a tendência assinalada anteriormente, de que a estruturação da propriedade se realiza em favor dos grupos de direção das empresas privatizadas.

Restam em aberto algumas questões importantes: quem compõe o grupo de direção das empresas, qual a sua perspectiva em relação ao modelo de desenvolvimento do país, quais as preocupações com os aspectos sociais do processo de transformação sistêmica, quais as suas relações com os diferentes grupos políticos em disputa pelo poder. Algumas respostas sobre o seu perfil são indicadas por Bym, mas a sua amostra é por demais pequena para que se possa generalizá-lo. Não deixa, porém de ser significativo o fato de que na pesquisa por ele conduzida, só 33% dos diretores foram considerados capacitados plenamente para a função executiva, só 33% consideram a questão social prioritária e a grande maioria deles considera os seus interesses pessoais vinculados à realização vitoriosa das reformas - mesmo quando as condições de sua realização parecem ser por vezes muito rigorosas e difíceis. Naturalmente, o entendimento de como assegurar essa realização vitoriosa das reformas é bastante distinto do governo, como se pode inferir das plataformas de política econômica apresentadas pelas suas organizações de classe, conforme referidas anteriormente neste trabalho. A vinculação entre os grupos econômicos e as diversas facções políticas também está por ser mais estudada, não podendo ser entendida de forma linear. Utilizando a tipologia dos grupos sociais introduzida por Kholodkovskii (op. cit.), ao examinar os resultados da etapa da privatização terminada em 1º de julho de 1994, e o comportamento dos mesmos no processo

de privatização, observa-se ao mesmo tempo integração e conflito de interesses entre os mesmos, dependendo do tamanho das empresas, das suas posições ao longo do processo de privatização e da sua localização - neste caso associando-se aos interesses locais, na forma de valorização dos ativos e nas restrições à entrada de "estranhos" através da compra de ações. Quanto às vinculações partidárias dos diferentes grupos, pode-se dizer que os mesmos caminham pelas várias agremiações políticas, elas mesmas muito voláteis, organizadas em blocos no Parlamento e fora dele, segundo a conjuntura política do país. As vinculações partidárias mais diretas conhecidas, são a existente entre alguns grupos financeiros - bancos comerciais e grandes empresas de intermediação financeira - ao grupo político liderado pelo prefeito de Moscou, Lujkov; a existente entre a União de Industriais e Empreendedores da Rússia, que reúne basicamente diretores das empresas do complexo industrial-militar com a União Civil - que reúne diversos partidos e era liderada pelo ex-vice presidente da Rússia, posteriormente envolvido com a resistência do Parlamento ao seu fechamento pelo Presidente Yeltsin, em outubro de 1993, Alexander Rutskoi; e a dos diretores das grandes empresas estatais do complexo energético, com o grupo político liderado pelo primeiro ministro Tchernomyrdin.

O que se pode concluir é que a configuração da propriedade social e da organização que lhe corresponde no plano econômico e institucional está em processo de formação na Rússia, entrando em uma fase em que deve consolidar-se o modelo estabelecido desde o início da privatização. Este modelo, traçado sobre a realidade específica da economia russa - totalidade da propriedade estatal, concentração econômica empresarial, ideologia igualitarista, nomeação dos diversos escalões da administração estatal e empresarial com critérios de fidelidade partidária - é objeto, em sua implementação, de acirrada luta, na qual por ora tende a predominar a camada dos antigos detentores do poder nas empresas e os agentes do mercado financeiro, de alguma forma também a ele vinculados; mas não permite ainda definir com precisão a configuração que pode finalmente assumir, e não só pela incipiência do seu processo; há que considerar

ainda, que existe de fato uma participação acionária dos trabalhadores nas empresas e que, se ainda se registram poucos conflitos entre trabalhadores e administradores em torno da gestão da propriedade no âmbito da empresa, não está afastada a possibilidade de sua mobilização nesse sentido; o que daria à propriedade social, uma configuração específica, dependendo do destino que for dado à propriedade atualmente retida nas mãos do Estado e ainda não definido. De qualquer forma, a solução deverá dar-se no plano político, no confronto entre os diferentes grupos de interesse, como ocorreu até aqui.

BIBLIOGRAFIA

- Abalkin, L.I. (1988) - *Perestroika: puti i problemy* (*Perestroika: Caminhos e Problemas*) - Moskva, Ekonomika.
- Afanas'iev, Iuri N. (ed) (1988) - *Inovo ne Dano* (*Não podia ser de outra forma*) - Moskva, Progress.
- Aganbeguian, Abel G. (1988) - *A Revolução na Economia Soviética: a Perestroika* - Lisboa, Edições Europa-América.
- Aganbeguian, A.G. (ed) (1987) - *Reforma i Upravlenia Ekonomikoi* (*Reforma e gestão da Economia*) - Moskva, Ekonomika.
- Aganbeguian, A.G. (1988) - *Sovietskaia Ekonomika - Vzgliad v budushee* (*Economia Soviética - Olhar para o futuro*) - Moskva, Ekonomika.
- Aganbeguian, A.G. (1990) - Uma das lições da *Perestroika*. in Pomeranz, Lenina (1990). *Perestroika. Os Desafios da Transformação Social na URSS* - S.Paulo, Edusp.
- Akhmeduev, A. (1991) - Razgosudarstvlenie i rasvitie form sobstvenosti (Desestatização e desenvolvimento das formas de propriedade) - *Voprocny Ekonomiki*, nº 4.
- Andreev, V. (1994) - Rossiiskie Banki. Kolitchestvo perekhodit v katchestvo? (Bancos russos. A quantidade transforma-se em qualidade?) - *Ekonomika i Gizn*, nº 19, mai.
- Andreff, Vladimir (1993) - *La crise des économies socialistes. La rupture d'un système* - Grenoble, Presse Universitaires de Grenoble.
- Barry, Françoise et Lesage, Michel(eds) (1991) - *URSS. La Dislocation du Pouvoir* - Paris, Les Études de La Documentation Française, Édition.
- Belousov, A.P. (1994) - Krisis Industrialnoi sistemy v Rossii. (A crise do sistema industrial na Rússia) - in *Kuda idiot Rossia? (Para onde vai a Rússia)* - Moskva, Interpraks.
- Belova, C. (1993) - Macroanaliz Ekonomiki Strany (Macroanálise da economia do país) - *Ekonomist*, nº 5.
- Bornstein, Morris (1988) - Price Reform in the USSR ; Comment on Shmelev - *Soviet Economy*, volume 4, number 4, October-December.
- Borozdin, I.V. (1990) - Reforma Radical do Sistema de Preços na URSS - in Pomeranz, Lenina (1990) (Op. Cit.).

Brus, Włodzimierz e Laski, Kazimierz (1989) - *From Marx to the Market. Socialism in Search of an Economic System* - Oxford, Clarendon Press.

Brzezinski, Zbigniew (19__) - *O Grande Fracasso* - Rio de Janeiro, Ed. Record.

Bunitch, Pavel (1990) - *Arendnyi Sektor. Resultati, Perspektivi.* (Setor de Arrendamento. Resultados, Perspectivas) - *Ekonomika i Gizn*, nº 24.

Buzgalin, A. (1995) - *Zakonomernosti perekhodnoi ekonomiki: teoria i metodologiya* (Regularidades da economia de transição: teoria e metodologia) - *Voprocyy Ekonomiki*, nº 2.

Butenko, A. (1993) - *Porque fracassou a Perestroika* - São Paulo em Perspectiva, Vol. 7, nº 2, abril/junho.

Bym, Alexander S., Jones, Derek C. and Weisskopf, Thomas. (1992) - *Hybrid Forms of Enterprise Organization in the Transitional Soviet Economy*. Mimeo.

Bym, Alexander S., Jones, Derek C., and Weisskopf, Thomas (1993) - *Privatization in the Former Soviet Union and the New Russia*. Mimeo.

Bym, Alexander S. (1994) - *Posleprivatsionnye problemy rossiiskikh predpriatii* - *Voprocyy Ekonomiki*, nº 3.

Clarke, Simon (1992) - *Privatization and the Development of Capitalism in Russia* - *NEW LEFT REVIEW*, nº 196, nov/dec.

Cohen, Stephen F. (1986) - *Rethinking the Soviet Experience* - N.York, Oxford, Oxford University Press.

Dakhin, V.N. (1994) - *Dualism obchestveno-politicheskoi gizn Rossii* (Dualismo da vida político-social da Rússia). in *Kuda idiot Rossiia? Textos do Simpósio Internacional* realizado pelo INTERTSENER entre 17 e 19 de dezembro de 1993 em Moscou. Moskva, Interpraks.

Dembinski, Pavel H. (1988) - *Les économies Planifiées. La Logique du Système* - Paris, Éditions du Seuil.

Dembinsky, Pawel H. (1988a) - *Quantity versus Allocation of Money: Monetary Problems of the Centrally Planned Economies Reconsidered* - *Kiklos*, vol 41, fasc 2.

Dembinsky, Pawel H. e Morisset, Jacques (1990) - *Les Politiques de Stabilisation du FMI: une tentative d'évaluation pour l'Amérique Latine et l'Europe de l'Est* - *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, Vol. XXI N°4, Décembre.

Duchène, Gérard (1987) - *L'Économie de l'URSS* - Paris Éditions La Découverte.

EBRD - European Bank for Reconstruction and Development. *Privatisation in Russia.*(1993) - *A discussion Paper for the Consultative Group in Paris 8-9 June 1993.* Londres - Mimeo.

Ekonomiticheskii Obzor Financovo-Kreditnaia Sfera. (Levantamento econômico da esfera créditícia e financeira (1993) - *Ekonomika i Gizn*, nº 39.

Ferreira, Oliveiros S. (1990) - *Perestroika: da Esperança à "Nova Pobreza"* - S.Paulo, Inconfidentes.

Fedorov, V. e Tsygitchko, A. (1995) - *Vyxod is tupika: nachi predlogenia* (Saída do estrangulamento: nossas proposições). *Voprocý Ekonomiki*, nº 2.

Glinkina, S. (1995) - *Tenevaia ekonomika v sovremenoj Rossii* (A economia de sombra na Rússia contemporânea) - *Svobodnaia Mycl*, Nº 3.

Gorbachev, Mikhail (198_) - *Perestroika. Novas Idéias para o Meu País e o Mundo* - S.Paulo, Ed. Best Seller, 2ª Ed.

Gorbachev, Mikhail (199_) - *O Golpe de Agosto. A Verdade e as Lições* - S.Paulo, Ed. Best Seller.

Gorbachev, Mikhail (1995) - *Oglianut'cia nazad, tchtobi posmotret vperiod* (Olhar para trás, para enxergar à frente) - *Svobodnaia Mycl*, nº3.

Goskomstata SSSR. (1991) - *Narodnoe Khoziaistvo SSSR v 1990 g* (*Economia Nacional da URSS em 1990*) - Moscou, Financi i Statistiki.

Gosudartsvenaia - Programa Privatizatsii Gosudarstvenikh i munitsipalnikh predpriatii v Rossiiskoi Federatsii na 1992 god (*Programa Estatal de Privatização das Empresas Estatais e Municipais na Federação Russa para 1992*) (1992) *Ekonomika i Gizn*, nº 29, iul.

Gudkov, L., Levada, I., Levinson A. e Sedov, L. (1990). - *Burocratismo e burocracia: esclarecimento dos conceitos* - in Pomeranz, Lenina (Op. cit.)

Hanson, Philip (1990) - *Property Rights in the New Phase* - *Soviet Economy*, volume 6, nº 2, april-june.

Hewett, Ed. (1988) - *Reforming the Soviet Economy* - Washington, The Brookings Institution.

Iacin, E . (1991) - *Razgosudarstvlenie i privatizatsia* (Desestatização e Privatização) - *Kommunist*, nº 5, mart.

Illarionov, A. (1995) - *Priroda Rossiiskoi Inflatsii* (Natureza da Inflação Russa) - *Voprocý Ekonomiki*, nº 3.

Istoriticheskie sudby, uroki i perspektivy radicalnoi ekonomiticheskoi reformy (*Destinos Históricos, lições e Perspectivas da Reforma Economica Radical*) (1995), *Voprocý Ekonomiki*, nº4.

Itogui i Problemy privatizatsii gosudarstvennykh i munitsipalnykh predpriatii (Resultados e problemas da privatização das empresas estatais e municipais). Conclusões de um grupo de especialistas do Instituto de Economia da Academia Russa de Ciências (1994). Voprocı Ekonomiki, nº 6.

Institut Ekonomiki Rossiiskoi Akademii Nauk. (Instituto de Economia da Academia de Ciências Russa) - *Sotsialno-Ekonomitchskaia Situatsiia v Rossii: Itogui, Problemy, Puti Stabilizatsii (Situação sócio-econômica na Rússia; Conclusões, Problemas, Caminhos de Estabilização)* - Informe Analítico (1994). Voprocı Ekonomiki, nº 2.

Johnson, Simon and Kroll, Heidi (1991) - Managerial Strategies for Spontaneous Privatization - Soviet Economy, volume 7, nº 4, October-December.

KPMG Management Consulting/Centre for Economic Reform and Transformation *A Study of the Russian Privatisation Process (1993). Discussion Draft. Moscou, mimeo.*

Karpinski, Len. (1988) - Potshemu stalinism ne skhodit so stseny (Porque o Stalinismo não sai de Cena?). in Afanas'iev, Iuri N. (ed) (1988). Inovo ne Dano, Moskva, Progress.

Kholodkovskii, K.H. (1994) - Privatizatsia: stolknovenie tselei i interessov (Privatização: conflito de objetivos e interesses) - Moscou, Mimeo.

Khrushchev, N. S. (1991) - As Fitas da Glasnost. Memórias de Khrushchev - S.Paulo, Edições Siciliano.

Kissovskaiia, N. H. (1994) - Partiino-politicheskaia Bor'ba na Etape Vautchernoı Privatizatsii (1992-Pervaia polovina 1994 g.) - Moscou, Mimeo.

Kolganov, A. (1995) - Zakonomernosti perekhodnoi ekonomiki: ekonomitcheskie tendentsii i modeli (Regularidades da economia de transição: tendências econômicas e modelos). Voprocı Ekonomiki, nº 2.

Kornai, János (1984) - Socialisme et Économie de la Pénurie - Paris, Economica.

Kornai, János (1992) - The Socialist System. The Political Economy of Communism - New Jersey, Princeton University Press.

Kornai, János (1994) - Transformatsionyi spad (Queda de transformação). Voprocı Ekonomiki, nº 3.

Kroll, Heidi (1991) - Monopoly and Transition to the Market - Soviet Economy, Volume 7, number 2, April-June.

Kuranov, H. e Volkov, V. (1995) - Rosiiskaia Ekonomika: tretıi god reform (Economia Russa: terceiro ano de reformas) - Voprocı Ekonomiki, nº 3.

- Kurz, Robert (1992) - *O Colapso da Modernização* - Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Lange, Oskar (1981) - *Economia* - Textos escolhidos por Lenina Pomeranz. S.Paulo, Ática.
- Lewin, Moshe (1988) - *O Fenômeno Gorbachev* - Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- Liberska, Barbara* (1995) - *Estratégia para o Futuro - Sociedade em Transformação*, nº 3.
- Mandel, Ernest (1989) - *Além da Perestroika* - 2 volumes. S.Paulo, Ed. Busca Vida.
- Malle, S.* (1994) - *Privatizatsia v Rossii: ossobenosti, tseli, deistvuiushie litsa* (Privatização na Rússia: particularidades, objetivos, ativistas). *Voprocý Ekonomiki*, nº 3.
- Mau, V.* (1995) - *Perestroika: Teoreticheskie e Politicheskie Problemy Ekonomitsheskikh Reform* (*Perestroika: Problemas Teóricos e Políticos das Reformas Econômicas*). *Voprocý Ekonomiki*, nº 2.
- Melikian, Gu* (1991) - *Stanovlenie subiektov rynotchnych otnoshenii i privatisatsia* (Formação dos sujeitos das relações de mercado e a privatização da propriedade). *Voprocý Ekonomiki*, nº 4.
- Menon, Rajan* (1994) - *Post-Mortem: The Causes and Consequences of the Soviet Collapse*. The Harriman Review, November.
- Metoditsheskie Rekomendatsii po primeneniu osnovnykh polojenii gosudarstvenoi programy privatizatsii gosudarstvennykh e munitsipalnykh predpriatii v Rossiiskoi Federatsii posle 1 iulia 1994.* (Recomendações metodológicas para a implementação das Disposições Básicas do Programa Estatal de Privatização das Empresas Estatais e Municipais na Federação Russa após 1º de julho de 1994) *Ekonomika i Gizn*, nº 33, 34 e 35, agosto de 1994.
- Milner, B. e Torkanovskii, E.* (1994) - *Privatizatsia i upravlenie* (Privatização e Gestão). *Voprocý Ekonomiki*, nº 3.
- Mironov, V. e Mironov, I.* (1991) - *Privatizatsia v SSSR: poisk optimalnovo varianta.* (Privatização na URSS: busca da alternativa ótima). *Voprocý Ekonomiki*, nº 4.
- Mlynar, Zdenek et alii. (1987) - *O Projeto Gorbachev* - S. Paulo, Edições Mandacaru.
- Nikiforov, L.V.* (1988) - *Sotsialno-Ekonomitsheskaia Integratsia Goroda I Sela* (*Integração Econômico-Social da Cidade e do Campo*). Moskva, Nauka.

Nikiforov, L.V., Kusnetsova, T., e Fel'zenbaum, V. (1991) - Tenevaia Ekonomica: osnovy vosniknovenia, evolutsii i oslablenia (Economia de Sombra: bases de surgimento, evolução e enfraquecimento). Voproc'y Ekonomiki, nº1.

Nikiforov, L. V. e Kusnetsova, T. (1991a) - Konceptualnye osnovy razgosudarstvlenia i privatizatsii (Bases conceituais da desestatização e da privatização). Voproc'y Ekonomiki, nº 2.

Noren, James E. (1990) - Soviet Economic Crisis: Another Perspective - Soviet Economy, Volume 6, number 1, January-March.

Nove, Alec. (1989) - An Economic History of the USSR - London, Penguin Books, second edition.

Nove, Alec. - A economia do socialismo possível - S.Paulo, Ática, 19.

Osnovnye Napravlenia Ekonomitsheskovo Razvitiia SSSR na 1986-1990 gody i na period do 2000 goda (Direções principais do Desenvolvimento Econômico da URSS para o Período de 1986-1990 e até o ano 2000) (1986) - Moskva, Politizdat.

Osnovnye Polojenia Gosudarstvenoi Programi Privatisatsii gosudarstvenikh i munitsipalnikh predpriatii v Rossiiskoi Federatsii posle 1 iulia 1994 goda (Disposições Básicas do Programa Estatal de Privatização das Empresas Estatais e Municipais na Federação da Rússia após 1º de julho de 1994) (1994) - Ekonomika i Gizn, nº 31, julho e nº 32, agosto.

O Korenoi Perestroike Upravlenia Ekonomikoi (Sobre a Reforma Radical da Gestão da Economia) (1988) - Coleção de documentos Moskva, Politizdat.

Pantin V. e Lapkin, V. (1990) - Chto ostanovilos k epokhu zastoia? (O que se estabeleceu à época da estagnação?) - Moscou, mimeo.

Petrakov, N.I. a. (1988) - Demokratizatsia Khoziaistvenovo Mekhanisma (Democratização do Mecanismo Econômico) - Moskva, Ekonomika.

Pomeranz, Lenina (ed) (1990) - Perestroika. Desafios da Transformação Social na URSS - São Paulo, EDUSP.

Pomeranz, Lenina (1990a) - Observações sobre a Evolução da Perestroika na URSS - S.Paulo, USP, IEA, Coleção Documentos - Série Assuntos Internacionais nº 9.

Pomeranz, Lenina (1990b) - Perestroika: As Transformações Recentes nas Relações de Propriedade na URSS - Novos Estudos CEBRAP, nº 26, março.

Pomeranz, Lenina (1992) - A Evolução Recente das Transformações Sociais na ex-URSS e na Federação Russa - S.Paulo, USP, IEA, Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais nº 28.

Popov, Gavril (1988) - Perestroika Upravlenia Ekonomikoi (Perestroika da Gestão da Economia), in Afanas'iev, Iuri N (ed.). Inovo ne Dano. Moskva, Progress.

Programa Pravitelstva Rossiiskoi Federatsii. Reformy i Rasvitiie Rossiiskoi Ekonomiki v 1995-1997 godakh. (Programa do Governo da Federação Russa. Reformas e desenvolvimento da Economia Russa em 1995-1997) (1995). Voprocyy Ekonomiki, nº4.

Radyguin, A. - Privatisatsia i formirovanie novoi structury sobstvenosti v Rossii: investitsioni aspekt (Privatização e formação da nova estrutura de propriedade na Rússia: aspectos de investimento).(1994). Voprocyy Ekonomiki, nº 6.

Russian Economic Reform. Crossing the Threshold of Structural Change (1992). A World Bank Country Study. Washington.

Rutgaizer, V. (1991) - Privatisatsia: ot arendy k sobstvenosti rabotnikov (Privatização: do arrendamento à propriedade dos trabalhadores). Voprocyy Ekonomiki, nº 1.

Rutland, Peter (1994) - Privatisation in Russia: One Step Forward, Two Steps Back? - Europe-Asia Studies, formerly Soviet Studies, Vol. 46, nº 7.

Sapir, Jacques. (1990) - L'Économie Mobilisée. Paris, Éditions La Découverte.

Schroeder, Gertrude E. (1991) -.Perestroika in the Aftermath of 1990 - Soviet Economy Volume 7, number 1, January-March.

Seliunin, V. (1988) - Revansh Biurokratii (Revanche da Burocracia), in Afanas'iev, Iuri, N.(ed.1988). Inovo ne Dano. Moskva, Progress.

Shanin, T. (1994) - Replica. in Kuda idiot Rossia? - Moskva, Interpraks.

Shmelev, Nikolai P. (1988) - Price Reform in the USSR - Soviet Economy, Volume 4, number 4, October-December.

Shmelev, Nicolai e Popov, Wladimir (1989) - Na perelome: Ekonomitsheskaia Perestroika v SSSR. (A ruptura: reconstrução "perestroika" econômica na URSS). Moskva, Izd. Aguenstva Petshati Novosti.

Simonian, N.A. (1991) - Chto My Postroili (O Que Construimos) - Moskva, Progress.

Sobtchak, Anatoli (1991) - Chronique d'Une Chute Annoncée - Paris, Flammarion.

Sutela, Pekka (1994) - Insider Privatisation in Russia: Speculations on Systemic Change - Europe-Asia Studies, formerly Soviet Studies, Vol. 46, nº 3.

Tchubais, A. (1994) - Itogui privatizatsii v Rossii i zadatshi sleduiushevo etapa (Resultados da privatização na Rússia e tarefas para a próxima etapa). Voprocyy Ekonomiki nº 6.

Tchubais, A. (1994) - Post-Voucher Privatisation: New Stage and its Priorities - Privatisation in Russia, nº 10.

The 1993 State Programme for the Privatisation of State and Municipal Enterprises in the Russian Federation (draft) (1993). *Privatisation in Russia*, nº 2-3.

Torgovo-promyshlennaia Palata Rossiiskoi Federatsii. Rossiiskoe Predprinimatelstvo. Prioritety Natsionalnoi Ekonomiki (Empresariado russo. Prioridades da Economia Nacional) (1995). *VoprocY EKonomiki*, nº 2.

Ustinov, V. (1995) - Predotvraschenie massovykh bankrotstv (Prevenção contra falências massivas) - *Ekonomika i Gizn*, nº 1.

Wilhelm, John Howard. (1990) - Crisis and Collapse: What are the Issues? - *Soviet Studies*, Volume 42, number 2, April.

Zaslavskaia, Tatiana (1988) - O Strateguii Sotsialnovo Upravlenia Perestroikoi (Sobre a estratégia de gestão social da Perestroika), in Afanas'iev, Iuri N. (ed.). *Inovo ne Dano*. Moskva, Progress.

Zaslavskaia, Tatiana - Perestroika e Socialismo - in Pomeranz, Lenina (1990). *Op. cit.*