

1998

Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Economia



1290000619



TCC/UNICAMP /G947p

**Uma perspectiva da Perestroika e sua relação com as reformas econômicas  
pós-Stalin na URSS.**

**MONOGRAFIA**

Aluno: Roberto de Almeida Guina  
Orientador: Waldir José de Quadros

Campinas, 16 de Julho de 1998

**TCC/UNICAMP  
G947p  
IE/619**

**CEDOC/IE**

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	03
CAPÍTULO I .....	06
CAPÍTULO II .....	35
CONCLUSÃO .....	56

## INTRODUÇÃO

A Perestroika (reestruturação) caracterizou-se como um movimento político reformador das estruturas do estado soviético que partiu de cima (do Partido) para baixo (população), a fim de lidar com os graves problemas e contradições da desaceleração do desenvolvimento sócio-econômico soviético que aconteceu a partir do final dos anos 60. Os efeitos da desaceleração fizeram sentir-se nos anos 80, quando já havia uma noção mais clara de que os problemas estruturais do sistema não haviam sido resolvidos mas se agravavam a cada dia, e que o estágio de desenvolvimento social soviético na década de 80 havia se deteriorado de tal maneira a colocar em questão os supostos benefícios sociais resultantes do sistema socialista. Formava-se, na verdade, uma consciência de que a sociedade soviética caminhava para uma completa desestruturação de suas instituições econômicas, sociais e políticas, ou seja, resultando numa situação altamente caótica.

Problemas estes relevantes do ponto de vista do fortalecimento e sobrevivência do próprio estado socialista soviético pois, além de estabelecerem um conflito com seus ideais e objetivos sociais para o conjunto da população, aprofundavam o enfraquecimento de fato da URSS como potência econômica, em contraste com a qualidade de superpotência militar, a qual também já sentia os efeitos do desgaste proveniente do atraso tecnológico militar frente à OTAN.

A origem da série de problemas, raízes da nova disposição do estado soviético no sentido de impulsionar com firmeza as mudanças necessárias nos anos 80, encontra-se por volta dos anos 70, ou seja, a economia sofreu perturbações negativas de alguma ordem durante esses anos ( interna e/ou externa) sobre o crescimento econômico verificado em anos anteriores que, imperceptivelmente a princípio, levaram-na a apresentar sintomas crônicos e crescentes de retardo no pleno desenvolvimento das forças produtivas.

**Tabela 1**  
**Crescimento econômico da URSS, 1961-85:**  
**(taxa média anual, preços comparáveis, em porcentagem)**

<b>Anos</b>	<b>1961-65</b>	<b>1966-70</b>	<b>1971-5</b>	<b>1976-80</b>	<b>1981-5</b>
Estatísticas oficiais	6.5	7.8	5.7	4.3	3.6
Selyunin & Khanin	4.4	4.1	3.2	1.0	0.6
CIA (GNP)	5.1	5.0	3.0	2.3	2.0

Fonte: Anders (1989), p.15

**Tabela 2**  
**Crescimento de longo prazo e GNP de países selecionados**  
**(taxa média anual de crescimento)**

Reino Unido	1885-1864 to 1984	2.1
França	1831-1840 to 1984	2.4
Bélgica	1900-1904 to 1984	2.2
Países Baixos	1860-1870 to 1984	2.5
Alemanha (Alemanha Ocidental após 1945)	1850-1859 to 1984	2.8
Itália	1895-1899 to 1984	2.8
Japão	1874-1879 to 1984	4.5
Estados Unidos	1834-1843 to 1984	3.4
Canadá	1870-1874 to 1984	3.5
USSR	1928 to 1984	4.3-4.8

Fonte: Gregory & Stuart (1986), p.327

As expressões recessão e baixa taxa de crescimento econômico, na realidade, jamais existiram no dicionário econômico soviético. Apesar dos números divulgados pelo governo soviético não serem muito confiáveis, Hewett (1988) afirma que a taxa de crescimento econômico oscilou sempre entre 4,4 a 6,3% a.a. entre 1928-55, o que pode ser considerado uma taxa bastante expressiva, dado o longo período de mensuração. Revelou-se este um período de crescimento sustentado e de saúde econômica decorrente do esforço concentrado de industrialização, baseado principalmente no desenvolvimento da indústria de base e na elevação da produtividade do trabalho.

Não resta dúvida, por outro lado, de que a manifestação desse fenômeno, que terminou por desviar a economia soviética do seu rumo natural de altas taxas de crescimento, transformando suas instituições e as levando praticamente ao colapso, não ocorreu de um dia para o outro.

De forma alguma, o processo de corrosão das bases que sustentavam essa economia parece ter sido gradativo e profundo na medida em que as contradições do planejamento produtivo estatal tornaram-se visíveis ainda no governo de N. Khrushchev no final da década de 50.

O estudo proposto por esta monografia irá explorar prioritariamente o tema dos problemas a nível macroeconômico e dos aspectos mais importantes resultantes do planejamento produtivo estatal soviético e seus efeitos, que parecem ter determinado o desencadeamento da crise econômica.

O capítulo primeiro pretende estudar o início da discussão dos problemas presentes na economia soviética a partir de 1957 até o final do governo Brezhnev, onde sob as reformas de 1957 o aparelho estatal produtivo soviético começou a sofrer os impactos das primeiras reformas significativas destinadas a incrementar o crescimento econômico. Far-se-á também um apanhado detalhado das principais mudanças a nível macro e microeconômico que resultaram em importantes efeitos na economia como um todo. Procura-se aqui chegar a algum consenso entre os autores acerca dos problemas relevantes que inspiraram a adoção das reformas.

Ocupando-se de uma descrição da situação econômica soviética pós-Stalin, no capítulo 1 pretende-se familiarizar o leitor com o processo cronológico e com o conteúdo das reformas na economia soviética. Por ser este estudo fundamental para o entendimento posterior da Perestroika, o capítulo inicial irá cobrir as reformas econômicas implementadas na URSS a partir de 1957 até as reformas de 1973 e suas conseqüências.

## CAPÍTULO 1

Como afirmou-se anteriormente, introduzir o estudo das reformas econômicas da Perestroika sem uma prévia análise do processo de reformas ocorridas na economia soviética no pós-guerra, como pano de fundo para os acontecimentos vivenciados na década de 80, é praticamente impossível.

A perestroika absorveu em suas bases e políticas principais o aprendizado com os resultados colhidos no processo composto pelo conjunto das reformas fragmentadas e descoordenadas entre si que a antecederam. Ela não resultou, portanto, de uma ação tempestiva governamental em função de uma crise sócio-econômica de graves proporções. Ela tem passado formado por um período de pelo menos 20 anos de erros e acertos, discussão teórica e observações dos resultados colhidos na prática com a implementação de um grande número de medidas. As reformas de Gorbachev situam-se, logo, justamente no final desse processo contínuo.

O mapeamento didático das principais reformas econômicas colocadas em prática na URSS na segunda metade desse século pode ser resumido da seguinte forma:

- 1957: As reformas do Sovnarkhoz no período Khrushchev.
- 1965: As reformas de Brezhnev-Kosygin.
- 1973: Reorganização industrial no período Brezhnev.
- Segunda metade dos anos 80: Perestroika sob o comando de Gorbachev.

Apesar do verdadeiro fundo de importância de cada reforma isoladamente ainda ser motivo de polêmica na consecução do planejamento de ação da Perestroika, uma análise detalhista de cada uma delas é relevante para que se possa entender o contexto da discussão e os obstáculos ao desenvolvimento. Por outro lado, embora muitas das reformas desencadeadas no passado pudessem pouco ou em nada representar para a situação econômica às vésperas da Perestroika, esta segmentação analítica e cronológica das reformas é importante

para que se possa visualizar a evolução das estruturas econômicas e o delineamento das tendências reformistas na economia que estariam por vir.

O período compreendido entre as décadas de 60 e 70 será estudado neste capítulo também com o objetivo de construir a situação da economia soviética nos anos imediatamente anteriores à perestroika.

Este capítulo remonta a evolução das estruturas administrativas que viabilizavam o funcionamento da economia planificada soviética. Devido ao fato de a economia funcionar por intermédio de uma complexa organização administrativa, o estudo da burocracia estatal acaba misturando-se com a análise econômica propriamente dita. Além disso, porque as falhas no planejamento foram o grande inimigo a ser enfrentado pelas reformas do período, os anos 60 e 70 caracterizaram-se pela realização de profundas reformas institucionais no planejamento produtivo e na administração pública em busca de maior eficiência.

#### **A) As Reformas de 57**

Até o ano de 1957 a economia soviética pode ser caracterizada como composta por uma estrutura organizacional vertical e dividida por ramos de indústria. Um grande conjunto de empresas de um mesmo ramo industrial respondia à coordenação de um ou mais ministérios e à supervisão de vários diretórios especializados.

Esta estrutura organizacional herdada dos tempos de coletivização da agricultura e do período de esforço de industrialização pode ser considerada um legado do processo histórico da URSS. Neste período existiam os comissariados do povo (*narkomaty*), encarregados da administração das indústrias por ramos. Desse modo, a organização da agricultura, comércio e transporte passava por um controle centralizado.

À medida em que a economia soviética se desenvolvia a aplicação dessa forma de administração tendia a tornar-se cada vez mais inadequada para a consecução dos objetivos apresentados pelos planos. Surgia então um grave problema administrativo no sentido de que as empresas se multiplicavam por todo

o território nacional. Empresas estas que se espalhavam por todas as regiões da URSS e que freqüentemente estavam reunidas sob o controle do mesmo *narkomaty*, levando a sérios distúrbios no âmbito da eficiência administrativa das empresas.

A tendência de especialização da indústria com a evolução do processo de industrialização nas décadas de 30 e 40 tinha uma relação direta com a progressiva obsolescência do modo como a economia se estruturava administrativamente. Uma solução imediata para esse impasse pedia a criação de mais ministérios e diretórios adjuntos. Em 1932 havia 18 ministérios e em 1955 esse número já alcançava 53.

Paralelamente ao aumento do número de ministérios especializados em um setor industrial definido, havia uma tendência generalizada de cada ministério adquirir autonomia suficiente na realização de suas tarefas para estabelecer ele próprio quais seriam os fornecedores para as suas empresas e para quais consumidores venderia. Este comportamento desvirtuava a consecução dos objetivos gerais traçados pelos planos. Não era raro observar uma empresa produtora de bens de capital fornecer para uma outra empresa situada a milhares de quilômetros, enquanto uma outra, que necessitava desse mesmo equipamento e estava situada nas proximidades, adquiria o mesmo equipamento de uma outra empresa à distância semelhante.

Essa situação levava inevitavelmente a altos custos de produção. Os ministérios caminhavam progressivamente para uma situação de autarquia que explicitava uma organização deficiente do planejamento central frente à nova realidade da década de 50.

Os debates críticos acerca desse problema, por outro lado, alcançaram rapidamente a esfera política em meados dos anos 50. As resoluções tomadas no plenário de setembro de 1953 que havia decidido pela transferência da jurisdição de várias indústrias do controle da União para as diversas repúblicas, numa tentativa de promover uma desconcentração do planejamento, não impediu que uma forte aliança opositora encabeçada, entre outros, por Molotov, Malenkov e até o diretor da Gosplan (Sabinov) organizassem uma ferrenha oposição ao poder

de Khrushchev, ao defenderem um recrudescimento do controle central.

O plenário do comitê central do PCUS de 20 de dezembro de 1956 determinou que medidas extras faziam-se necessárias para resolver a questão do desequilíbrio na consecução do planejamento central. A opinião aceita entre os membros do partido era de que os ministérios concorriam entre si por recursos para investimento, na medida em que estes eram insuficientes. Havia, portanto, uma inadequada coordenação administrativa, freqüentemente apontada como de ordem política.

O contexto das reformas de 1957 estava inserido, logo, num ambiente de profunda crise política. Em 1957 Khrushchev propôs ao Soviete Supremo um conjunto de medidas que respondiam aos distúrbios econômicos e políticos do país através da transferência do poder central de controle econômico para os conselhos regionais de economia, geralmente conhecidos como os *sovnarkhozy*. Esta era a base da proposta de Khrushchev que, após algumas emendas, serviu como uma tentativa de solucionar o engessamento e contornar as políticas autônomas e ineficientes dos ministérios. Esta estrutura seria abolida e substituída por estruturas regionais sob o controle do Gosplan.

As medidas foram implementadas entre o segundo semestre de 1957 e o primeiro semestre de 1958. Procurava-se nesse momento solucionar os graves problemas de logística no transporte de mercadorias e da coordenação dos planejamentos locais e regionais que antes dependiam de uma deliberação dos respectivos ministérios. As reformas denunciavam a falta de sentido da competição verificada entre as empresas estatais pelo escasso fornecimento de matérias-primas e apontavam para uma reorganização a nível local e regional desse planejamento.

Como resultado os ministérios foram quase todos extintos e seus poderes transferidos para os *sovnarkhozy*. Os demais organismos centrais de supervisão tiveram seus poderes drasticamente reduzidos. 6.000 produtos controlados anteriormente de forma centralizada foram repassados para a direção dos respectivos Gosplan das repúblicas. O Gosplan central detinha agora apenas o controle da commodities críticas, dos materiais nucleares e daquelas commodities

produzidas de forma dispersa no país.

A essência da reforma visava eliminar o departamentalismo da burocracia estatal, apontado como a causa da irracionalidade do sistema. A reforma dos sovnarkhozy, em resumo, visava recuperar a eficiência da economia sob a idéia de que uma mercadoria deveria ser produzida pelo produtor mais eficiente.

As reformas, entretanto, passariam por um teste de fogo no que concerne à discussão política da velocidade a ser imposta às mudanças. Khrushchev defendia uma implementação mais rápida e profunda dos sovnarkhozy. Existia, no entanto, uma ala opositora bem organizada que refletia um conflito intenso de interesses na questão da transição de uma economia estabelecidas sobre bases verticais para uma economia sobre bases horizontais.

A resistência política quanto à regionalização do planejamento devia-se ao receio dos dirigentes soviéticos em relação às mazelas da predominância do localismo no planejamento, isto é, os mesmos desvios de poder autárquico atribuídos aos ministérios, na teoria, seriam mais factíveis de manifestação nos sovnarkhozy, com a provável luta de cada um deles em favor das próprias empresas que controlavam. A economia nacional poderia na realidade se dividir em frações semi-autônomas e prejudicar ainda mais o cumprimento das metas estabelecidas para o crescimento da economia.

### **A.1) A Estrutura dos Sovnarkhozy**

Os sovnarkhozy eram conselhos representativos dos poderes republicanos. Como tal eram formados por um cargo correspondente ao presidente, com vários diretores a ele subordinados e outros membros. Os sovnarkhozy respondiam diretamente ao Conselho de Ministros da República, o qual subordinava-se ao Conselho de Ministros da URSS.

O poder dos sovnarkhozy restringia-se somente às empresas industriais, mais precisamente às empresas de produção em grande escala. As demais empresas com menor volume de produção ficavam sob o controle dos soviets locais. Estavam sob o controle destes soviets os artigos de consumo não-durável,

educação, saúde, cultura e parte da agricultura, com algumas exceções.

Em contapartida da grande participação dos sovnarkhozy na economia soviética, à União reservava-se a tarefa de controlar a maioria das atividades de construção de fábricas, como nos setores elétrico e da indústria pesada.

Os diretórios funcionavam como um órgão conselheiro da vida das empresas sob o controle dos sovnarkhozy. Desempenhavam um papel de aprovação dos fundos de investimento destinado às empresas e de controle do orçamento destinado a esse propósito pelo planejamento central.

A subdivisão das tarefas dentro dos diretórios consistia em departamentos de produção, contabilidade, transporte, finanças e outros. Havia também uma divisão executiva que cuidava do planejamento relativo ao suprimento de matérias-primas e máquinas para as empresas sob sua supervisão, assim como planejava a venda dos produtos industrializados.

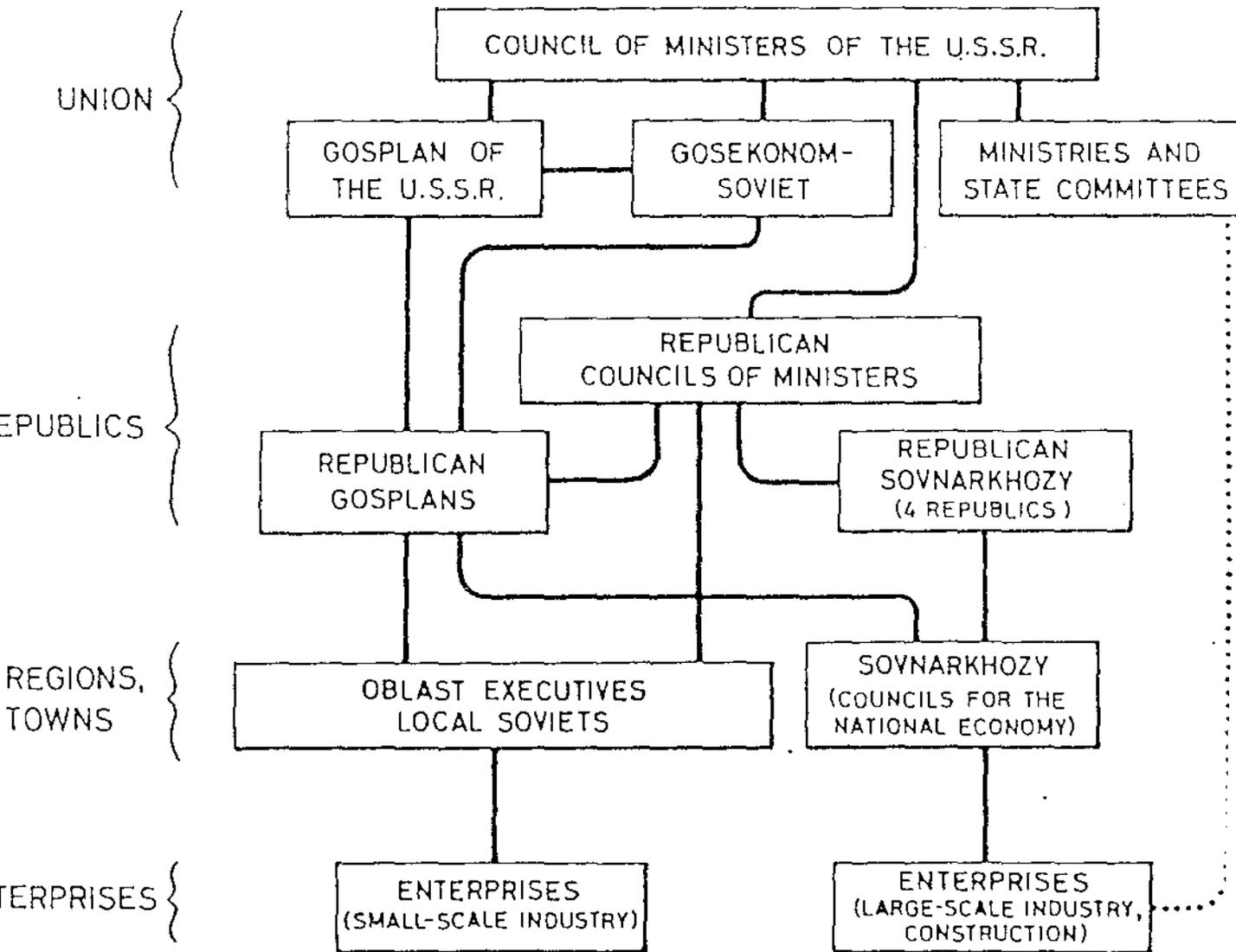
As resoluções do Conselho de Ministros da URSS aprovadas em 1957 delegavam ainda mais poderes aos sovnarkhozy e aos demais órgãos governamentais locais. Ficou decidido em 26 de setembro que os sovnarkhozy teriam o direito de interagir com as demais regiões econômicas e governos locais, estabelecendo acordos de cooperação mútua e aumentando a autonomia do planejamento regional, à medida em que se intensificava o processo de descentralização do poder estatal. Passava a ser permitida também a utilização pelos sovnarkhozy da matéria-prima existente na região que excedesse as metas dos planos para o fornecimento às empresas, no investimento social regional e local, do modo mais conveniente.

Funcionava paralelamente também aos sovnarkhozy um outro órgão de consulta denominado Conselho técnico-econômico, composto por membros da sociedade não participantes do governo. Este órgão possuía um poder de aconselhamento sobre todos os assuntos de competência dos sovnarkhozy, mas o seu objetivo principal era assistir o desenvolvimento técnico da indústria e proporcionar a aproximação da pesquisa científica soviética à realidade da indústria.

Um resumo da nova organização administrativa da URSS em 1962

encontra-se abaixo (tabela 3 - Bernard (1966), p.126):

SIMPLIFIED DIAGRAM OF THE ORGANIZATIONAL  
STRUCTURE OF INDUSTRY AND CONSTRUCTION  
(1960-1962)



## A.2) Principais Objetivos dos Sovnarkhozy

Os sovnarkhozy foram criados com o intuito de aumentar a eficiência de realização das seguintes tarefas:

- 1) Supervisionar a consecução dos objetivos dos planos do país;
- 2) Pesquisar as deficiências da produção industrial;
- 3) Colaborar na fixação de preços na economia e proporcionar a distribuição de produtos no âmbito regional e local;
- 4) Participar de discussões com as demais repúblicas, soviets locais, União e outros órgãos de planejamento e controle acerca da preparação de acordos e colaboração inter-esferas de governo;
- 5) Repassar às empresas sob seu controle a parcela relativa às suas participações respectivas aprovadas pelos planos e liberadas pelo orçamento (o repasse era intermediado pelos diretórios);
- 6) Aprovar os nomes dos diretores;
- 7) Responsabilizar-se pela construção das fábricas aprovadas pelo plano que estivessem sob a competência dos sovnarkhozy.

Apesar do amplo esforço de Khrushchev as reformas de 1957 não apresentaram o resultado satisfatório esperado. Os indicadores sociais e econômicos declinavam progressivamente e, na época, a aceitação geral era de que uma política de excessivo localismo e descentralização das decisões não havia resolvido os problemas de ineficiência produtiva e do baixo investimento social:

**Tabela 4**  
**Taxas de crescimento de algumas variáveis macroeconômicas, 1955-62**

Ano	Renda nacional	Trabalho na indústria	Renda per capita real
1955	11.9	9.5	0.9
1956	11.3	7.0	5.9
1957	7.0	6.6	8.7
1958	12.4	6.2	5.9
1959	7.5	7.4	1.8
1960	7.7	5.4	6.4
1961	6.8	4.4	1.6
1962	5.7	5.5	3.2

Fonte: Hewett (1988), p.226

### B) Anos 62-64: As Conseqüências das Reformas de 57

O período que sucede imediatamente a tentativa mal-sucedida de descentralizar e desconcentrar a competência do planejamento e controle da atividade econômica na URSS caracteriza-se pelo retorno à centralização do poder sobre as decisões fundamentais relativas às empresas.

Em 1963 um novo conjunto de reformas propostas por Khrushchev e aprovadas pelo Comitê do Partido Central transformou novamente a estrutura hierárquica da burocracia econômica estatal soviética. Este processo de re-centralização do poder afetou significativamente as empresas industriais e de construção como resposta aos resultados insatisfatórios obtidos na reforma dos *sovnarkhozy*.

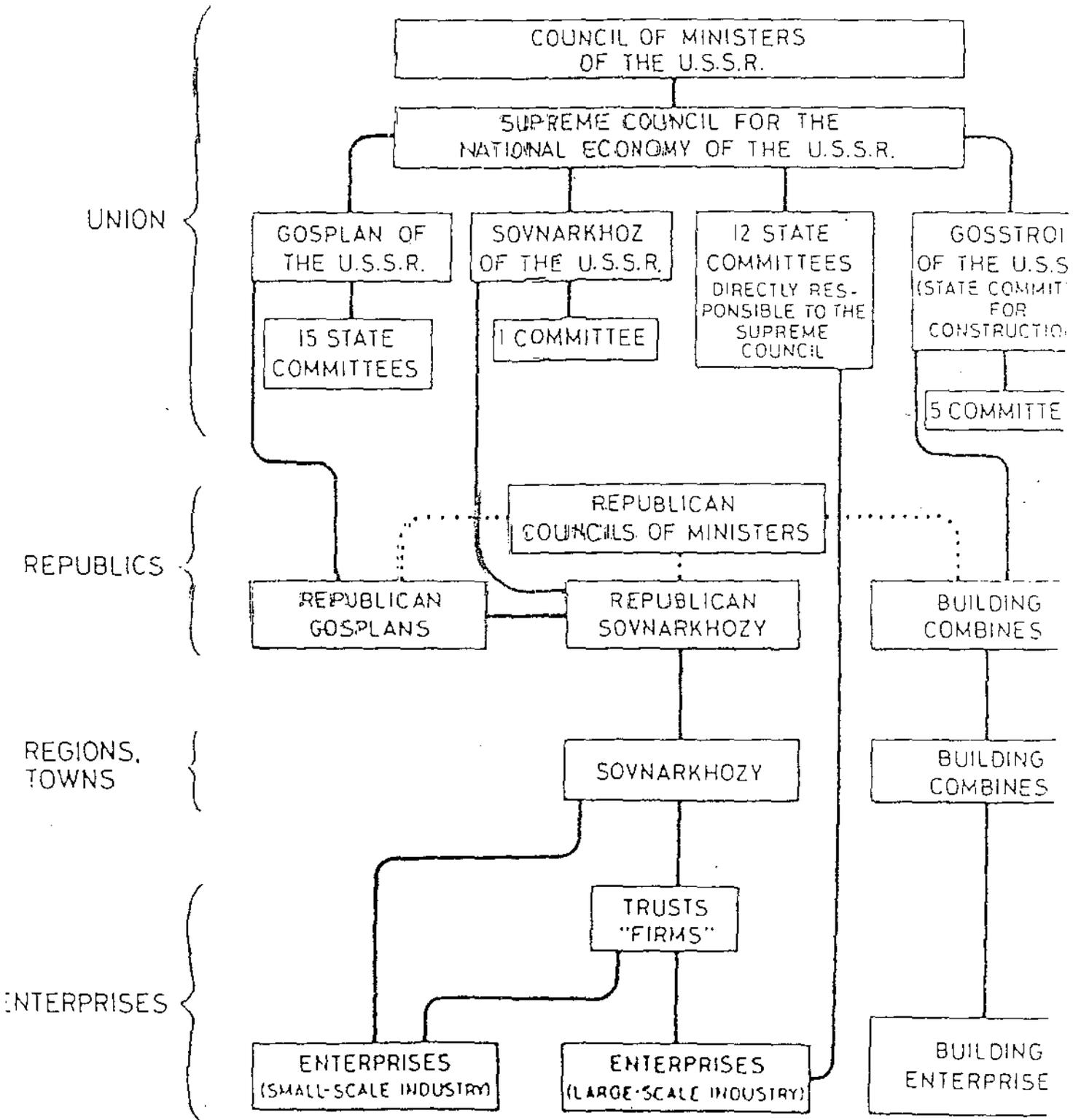
Em primeiro lugar, dos aproximadamente 105 *sovnarkhozy* existentes restaram apenas 47 em 1963. Uma redefinição da competência dos *sovnarkhozy* foi posta em prática com a transferência das empresas de construção que estavam sob sua administração para um novo órgão do governo criado para esse fim (*Gosstroj*).

No nível hierárquico mais alto dos órgãos de planejamento e controle o *Gosekonomsoviet* foi extingüido. O Gosplan ficou encarregado dos planos anuais e um grande *sovnarkhoz* foi criado a nível nacional, o *sovnarkhoz* da URSS, responsável pela indústria e construção em todo o país. Por fim, os distritos de administração econômica (*raiony*) foram extintos. Em seus lugares surgiram os

distritos industriais e agrícolas, este último com o objetivo de consolidar a reforma administrativa no setor agrícola.

Decidiu-se que o planejamento de longo prazo da economia nacional ficaria sob a responsabilidade do sovnarkhoz da URSS a partir de 1963, assumindo estas as funções do antigo Gosekonomsoviet. A nível federal os 2 órgãos administrativos mais importantes passaram a ser, portanto, o Gosplan da URSS e o sovnarkhoz da URSS. Os demais sovnarkhozy e órgãos republicanos estariam automaticamente subordinados àqueles. Em resumo, este foi o movimento re-centralizador mais importante das reformas incorporadas em 1962-3 (tabela 5 - Bernard (1966), p.133):

SIMPLIFIED DIAGRAM OF THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF INDUSTRY AND CONSTRUCTION AFTER THE DECREE OF 13TH MARCH, 1963.



Analisados os fatos cabe nesse momento identificar as deficiências internas da economia que na época suscitaram discussões e que por muitas vezes tornaram-se referências na adoção das medidas descritas acima.

A economia soviética no período stalinista caracterizou-se particularmente pelo esforço de industrialização, onde ocorreu a transição de uma economia baseada no trabalho camponês para uma economia complexa e preponderantemente industrial, devido principalmente ao grande desenvolvimento da indústria pesada. O sistema econômico era direcionado para satisfazer os grandes projetos de investimento e aumentar o volume de produção. A economia, em geral, voltava-se para atingir metas exclusivamente quantitativas.

Com o passar dos anos e com o fim da era Stalin no início dos anos 50, a economia soviética se aprimorou, a demanda por consumo aumentou qualitativa e quantitativamente e os problemas inerentes ao planejamento se explicitaram.

Embora, como já visto, as antigas técnicas de organização administrativa tenham se tornado incompatíveis com as novas perspectivas de evolução da economia, tais métodos resistiam ao longo do tempo ao reaprimoramento e à substituição por métodos inovadores.

Havia na realidade uma certa descrença por parte dos dirigentes de que mudanças na forma de gerir a economia poderia prejudicar o alcance das metas de produção estabelecidos nos planos. Talvez a tendência à rigidez a mudanças tenha sido uma característica estrutural do planejamento econômico soviético ao longo do tempo porque os planos eram projetados com o intuito de atingir um certo nível de produção no futuro com base nas técnicas que já haviam sido utilizadas e no desempenho passado da economia. É natural, portanto, que a própria essência do funcionamento da economia planificada impusesse dificuldades a aumentos de produtividade que pudessem ser originados por impactos gerenciais externos.

Além das dificuldades encontradas no campo do planejamento, a economia ressentia-se imensamente de referências seguras quanto ao seu desenvolvimento. A maioria dos estudiosos do período apontam a ausência dos denominados "economic signals" como a causa da relutância do sistema em

retornar ao equilíbrio. Na ausência do funcionamento de um sistema de preços realista difundido por toda a economia as decisões econômicas eram fundamentadas em um conjunto de informações dispersas, freqüentemente incompletas e difíceis de mensurar. Às vezes algumas decisões econômicas eram orientadas por diretrizes políticas genéricas e com tendência de haver descolamentos entre o estado real da economia e as medidas efetivamente adotadas pelos órgãos econômicos. Fato era que a reação conservadora dentro do partido e a reabilitação da centralização na esfera econômica tendia a agravar ainda mais esse problema.

O movimento de centralização ensejava uma nova divisão de tarefas acompanhada por uma confusa burocracia ativa na direção da economia, fazendo com que a repartição da autoridade não ficasse clara, ou seja, um órgão poderia estar subordinado a dois ou mais órgãos superiores e assim executar ordens contraditórias. A distorção vivenciada na transição das ordens do nível hierárquico superior para os órgãos de supervisão locais dificultava a coordenação e a cooperação entre níveis de governo, frustrando em parte os objetivos a serem alcançados.

Uma das áreas mais atingidas foi a do investimento público, onde a aprovação de vários projetos de infra-estrutura e da indústria não eram geralmente acompanhados por um financiamento adequado e compatível com o tempo de realização de cada projeto. Muitos destes foram constantemente retardados e até adiados por pura falta de coordenação logística eficiente no fornecimento de materiais básicos para a construção, por exemplo. Outros dependiam de um fornecimento regular de insumos básicos e, à medida em que não eram atendidos, todo o capital já investido se perdia, necessitando o projeto de recomeçar do ponto zero.

O governo central tendia a priorizar a liberação de verbas aos projetos cujo andamento estivesse mais adiantado. Criava-se então uma expectativa competitiva nos níveis hierárquicos inferiores da administração econômica quanto à viabilidade dos seus projetos respectivos no médio e longo prazo. Enraizava-se uma consciência de que quanto maior a parcela da verba liberada no período

inicial de execução dos projetos que já haviam sido aprovados, maior a chance destes serem presenteados com uma liberação regular das verbas complementares previstas até a última etapa. Isso representava uma importante fonte de desperdício de capital, seja desperdício interpretado no conceito de recursos materiais propriamente, seja entendido na priorização de vários projetos que não representavam as verdadeiras demandas da economia e da sociedade.

Para que se tenha uma noção mais clara do enraizamento da ineficiência na produção soviética e da importância que este aspecto tomou a partir dos anos 60, voltemos a atenção agora para as transformações verificadas no mercado de trabalho na URSS.

Na época stalinista é verdade que o conjunto da força de trabalho na URSS sempre apresentou-se grande o suficiente para em parte suprir os prejuízos decorrentes da ineficiência produtiva que se materializava no baixo progresso tecnológico e no desperdício relacionado às falhas de planejamento. A população soviética ainda era composta por uma grande parcela de camponeses que viviam nas suas vilas, no interior das repúblicas. Dadas as difíceis condições de vida em que se encontravam, existia um impulso natural da população em realizar o movimento migratório do campo para os centros urbanos.

No período pós-guerra a tendência à urbanização da sociedade soviética se fortaleceu. A participação da população rural na sociedade diminuiu, os movimentos migratórios campo-cidade perderam força e as taxas de natalidade tornaram-se decrescentes. O contingente populacional crescia em regiões isoladas como no centro do país, muito distantes da região econômica mais próspera (região européia). O crescimento da força de trabalho encontrava-se, logo, em vias de estagnação. A fim de dinamizar o crescimento econômico fazia-se necessário o aumento da produtividade do trabalhador. O mercado de trabalho tornava-se então mais competitivo com a redução da força de trabalho excedente, ao mesmo tempo em que a crise surgida nos anos 50 e aprofundada nos 60 pressionava os dirigentes econômicos na direção de uma política firme de redução de custos na agricultura e indústria, mas agora com atenção especial ao aspecto qualitativo do que era produzido.

A necessidade de aumentar a produtividade e a qualidade dos produtos e reduzir os custos de produção definitivamente não foi resolvida na reforma dos sovnarkhozy. Este era o ponto a ser enfrentado pelos economistas soviéticos nas reformas de 65. Conforme conclui Nove:

*"In the light of this situation the 1957 sovnarkhoz reform was a step in the wrong direction, or at best a step sideways. The essentials of the system were unaltered, in the sense that the plan was the sole effective operational criterion, plan fulfilment the only important source of managerial bonuses"* (Nove, 1986, pp.360).

### **C) As Reformas de 65**

Em meados da década de 60 o debate econômico na URSS já reconhecia a necessidade da promoção de uma mudança na natureza do crescimento da economia. Os termos eficiência e produtividade passaram a ser aplicados com maior contundência às fontes de desequilíbrio do sistema. A economia deveria ser preparada para uma nova realidade com ênfase no crescimento intensivo proporcionado pelo progresso técnico e por um planejamento mais realista.

Conforme constatou Alec Nove, as reformas implementadas no período Khrushchev pouco fizeram pelas reais mudanças necessárias no sistema, julgando em grande medida os emergentes gargalos econômicos como meros problemas administrativos.

Em setembro de 1965 o Plenário do Comitê Central do PCUS retomou a discussão dos entraves econômicos que ameaçavam o funcionamento satisfatório da planificação da economia. O novo conjunto de reformas proposto relacionava uma série de medidas que prometiam atacar 4 pontos principais:

- 1) Uma reforma administrativa;
- 2) A implantação de um novo sistema de incentivos empresarial;
- 3) Uma reforma no sistema de preços da economia;
- 4) A reforma agrícola.

A reforma administrativa anunciava a retomada da organização administrativa centralizada e consolidada na era Stalin. Os sovnarkhozy restantes no fim do governo Khrushchev cederam lugar a 23 ministérios industriais. O Gosplan reassumiu a função de realizar o planejamento a curto e longo prazo na economia e outros órgãos foram criados com funções específicas como o GKNT (na área da ciência e tecnologia), o Goskomtsen (para cuidar do sistema de preços) e o Gosstnab, com atuação nas áreas técnicas da indústria. A nível regional, o Gosstnab mantinha suas funções de apoio na coordenação do abastecimento da indústria e executava o planejamento realizado pela Gosplan.

Foram extingüidos também o Sovnarkhozy da URSS e o Conselho Supremo para a Economia Nacional. Os comitês industriais ganharam novos poderes e se transformaram em ministérios, com suas funções típicas de planejamento e suporte tecnológico à indústria.

A reforma administrativa finalizou-se no início de 1966, quando os sovnarkhozy regionais foram totalmente abolidos. A. Kosygin, o arquiteto principal das reformas de 1965 e presidente do Conselho de Ministros, fundamentou a necessidade de uma nova reforma administrativa na condenação dos desvios criados pelo departamentalismo e localismo na tomada de decisões na economia soviética. Na sua visão, a descentralização do planejamento e controle das empresas prejudicava a especialização dos diversos setores e, conseqüentemente, a absorção da mais moderna tecnologia disponível à indústria soviética.

Desse modo, o Gosplan acabou reassumindo a posição central no planejamento econômico. A idéia principal era fortalecer a posição do poder central na supervisão das empresas e, ao mesmo tempo, não interferir na autonomia da tomada das decisões empresariais. *"...while technical progress can be gratly aided by centralised research and design and pressure from above, it essentially depends upon constant initiative at the operational level, at the place of production."* ( Dobb, 1978, p.374)

O segundo conjunto de reformas relevantes foi também anunciado em setembro de 1965 e abrangia uma reformulação do sistema de incentivos às

empresas em vigor. A consecução dos planos na economia soviética sempre foi acompanhada tradicionalmente por um órgão superior que estabelecia metas quantitativas para vários índices oficiais, numa tentativa de traduzir a performance das empresas em um período de tempo. Com a finalidade de aumentar a eficiência das empresas e fazê-las atingir com menor dificuldade os objetivos traçados, um dos decretos de 1965 reduziu o número destes indicadores de 35 para apenas 8. Entre eles destacavam-se o volume de vendas, a produção física e os investimentos de capital. Pretendia-se com isto avaliar a atividade empresarial sob regras mais estáveis e aplicáveis ao sistema. Por outro lado, a intenção era criar um novo sistema de bonificação das empresas que privilegiasse aquelas cuja lucratividade e renda estivessem crescendo ao longo do tempo.

O conteúdo das reformas de 1965 visava em última análise impulsionar a eficiência produtiva das empresas e forçá-las a se enquadrar num novo sistema de gerenciamento empresarial que resultasse em melhor aproveitamento dos recursos nelas investidos pelo governo. Criaram-se paralelamente 2 fundos para incentivo aos trabalhadores e para a atividade social e cultural e habitação, estando estes atrelados ao índice de lucratividade das empresas e ao nível de produção.

As mudanças ocorridas no planejamento empresarial expressavam uma tentativa de revitalização do planejamento produtivo empresarial sob o comando central. A idéia era progressivamente liberalizar a economia, porém com um olhar vigilante mais atento do estado. O governo central tomava para si a responsabilidade sobre o comando da economia e passava a interferir decisivamente no rumo da elevação da produtividade e no grau de inovação da indústria soviética.

O terceiro estágio das reformas de 1965 voltava-se para o irrealista sistema de preços adotado para a economia. Promoveu-se a centralização sob o comando do Goskomtsen das decisões relativas à fixação e revisão dos preços. A finalidade a ser atingida com a reformulação do sistema era retirar a competência dos diversos órgãos regionais e locais de fixar preços. Acreditava-se que o estabelecimento de um controle uniforme dos preços praticado por um órgão

econômico central devolveria em parte a lucratividade às empresas.

A frágil lucratividade das empresas seria atacada através de 2 frentes. A primeira englobava a aprovação de uma nova legislação para solucionar a questão da fixação de novos níveis de preço para os produtos recém-criados (em fase de inovação), a fim de compensar os altos custos de fabricação e desenvolvimento. A segunda pretendia revisar os preços de um enorme conjunto de produtos para torná-los mais realistas em função dos custos de produção. O governo pretendia dessa forma forçar a contabilização de todos os custos de produção e voltar-se para uma nova política de preços com base na redução destes custos.

A revisão de preços que se deu entre 1966-7, entretanto, parece não ter surtido efeito visível sobre os problemas estruturais que retardavam o crescimento da produtividade na economia. Isto porque o sistema de planificação antigo permanecia imutável e em sua maioria os ganhos de eficiência fizeram-se apenas na margem dos fatores de produção.

*"The soviet solution in the case of price reform was to ratify virtually all of the inheritance and count on decisions on the margin to gradually add efficient capital (human and physical) to the existing stock, at the same time making do with what the past has left the present. It is an evolutionary, rather than a revolutionary, approach to restructuring the system"* (Hewett, 1988, p.235).

O último conjunto de medidas de Kosygin refere-se ao setor agrícola, tido como prioridade em sua administração. Prioridade em boa parte devido à situação de grave crise da agricultura no início dos anos 60, cujas causas remetiam-se principalmente à baixa lucratividade do setor e ao baixíssimo nível de mecanização da produção em geral. Observou-se a evolução de um perigoso déficit no setor, isto é, o volume de investimentos injetados no setor crescia mais rapidamente que o total das vendas da produção. A agricultura passava por uma transição infeliz de setor superavitário e financiador do esforço de industrialização da economia na era Stalin, para um setor tido como fonte de sangramento das finanças públicas.

**Tabela 6**  
**Desempenho do setor agrícola**

	1961-5	1966-70	1971-5
Investimentos totais (milhares de rublos)	247.6	353.8	501.6
dos quais: Agricultura	48.6	82.2	131.5
Por cento do total	19.6	23.2	26.2
Produção agrícola bruta (milhares de rublos)	66.3	80.5	91.0

Fonte: Nove (1986), p.372

O período Brezhnev caracterizou-se na área econômica pela mobilização de enormes recursos para a aplicação em setores complementares à atividade agrícola. Em especial, o setor industrial químico obteve um notável progresso sob sua administração, principalmente no ramo dos fertilizantes. Deu-se também continuidade ao aprimoramento da expansão das policulturas e da absorção de novas técnicas agrônômicas de preservação do solo quanto à erosão etc.

A nova política agrícola também apontava para a transformação da unidade agrícola básica. Os antigos *Kolkhozy* foram progressivamente substituídos pelos *sovkhozy*. Os *kolkhozy* eram fazendas coletivas onde os trabalhadores eram os proprietários dos meios de produção. Os *sovkhozy*, por sua vez, eram fazendas estatais que funcionavam de forma similar a uma empresa industrial, isto é, eram fazendas financiadas e controladas pelo estado. Manifestava-se então a tendência a uma maior centralização das decisões sobre a produção agrícola com o estímulo à formação de grandes complexos agro-industriais (*kolkhoz-sovkhoz*), ou seja, à combinação das 2 formas de organização econômica da unidade agrícola com o objetivo de coordenar as unidades produtoras com os órgãos de comercialização.

A agricultura soviética apresentava, contudo, problemas estruturais no âmbito da produção que foram esquecidos e ameaçavam o sucesso da reforma agrícola. Talvez o mais importante deles fosse o problema do desequilíbrio entre oferta e demanda de produtos agrícolas que compunham a cesta básica da população. No início da década de 60 a demanda por esses produtos já

apresentava um crescimento maior que a produção interna devido em grande parte à expansão do trabalho assalariado no campo. O efeito deste desequilíbrio fazia-se sentir no grande volume de recursos aplicados na importação de alguns desses itens, especialmente no item cereais.

Paralelamente à expansão da produção agrícola do período Brezhnev observa-se na tabela 6 o investimento desproporcional do país no setor agrícola, não acompanhado por um proporcional aumento da produção nem por um proporcional aumento da produtividade. Pode-se dizer que há 2 maneiras de aumentar a produção física da safra agrícola: através do crescimento do investimento em insumos e através do aumento da produtividade. Apesar do elevado crescimento anual da produção agrícola verificado no período 1951-1979 (ver tabela seguinte), a baixa produtividade no setor indica que os custos de produção aumentaram desproporcionalmente aos respectivos preços de venda no varejo em 3 décadas, devido à elevação do emprego e do preço dos insumos na produção. Este foi um fator crucial na diminuição da lucratividade na agricultura, constantemente amenizada pela política de subsídios ao setor por parte do governo. Estimativas revelam que o montante de subsídios alcançou um volume de recursos próximo a 50% da renda gerada na agricultura em 1980. Os ganhos obtidos vinham sendo relativamente compensados pelos altos custos de investimento.

**Tabela 7**  
**Fator produtividade na agricultura soviética, 1951 - 1979**  
**Taxa média anual de crescimento**

	1951-1960	1961-1970	1971-1979	1951-1979
Produção	4.8	3.0	1.8	3.4
Insumos	2.7	2.1	1.6	2.1
Produtividade	2.1	1.0	0.2	1.2

Fonte: Gregory & Stuart (1986), p.279

Enquanto os investimentos no setor agrícola aumentaram em 170% em 10 anos a receita gerada pela produção agrícola expandiu-se em apenas 37%. Os meios de produção agrícola decididamente não acompanharam a evolução tecnológica presenciada na indústria em geral. A baixa mecanização do plantio e

da colheita e a falta de manutenção das máquinas e equipamentos ajudavam a refrear a lucratividade do setor e a expansão física da produção. Este cenário sombrio, além de ter como agravante a sustentação da política de preços baixos para os produtos agrícolas pelo governo, tinha também como fator a diminuição da força de trabalho instalada no campo.

Atuando em paralelo, as deficiências no sistema de transporte, as decorrentes do atraso científico em algumas áreas importantes e a ineficiência na alocação de máquinas e equipamentos, entre outras, encabeçavam a lista de serviços complementares à atividade agrícola que não funcionavam adequadamente. Enfim, todo o esforço empreendido na reestruturação organizacional e administrativa do setor tendia a se perder devido a problemas estruturais difíceis de serem solucionados a curto e médio prazos.

Para o conjunto da economia, entretanto, as reformas de Kosygin obtiveram certamente algum mérito no crescimento da produtividade na indústria e na expansão do produto nacional, apesar de não existir um consenso entre os estudiosos do período sobre até que ponto o conjunto de medidas foi decisivo para a melhoria dos índices macroeconômicos. Embora satisfatórios sob um ponto de vista, os resultados obtidos encontravam-se muito aquém do esperado pelos líderes soviéticos. As inúmeras dificuldades persistiam e adentravam a década de 70 como uma reafirmação dos desafios colocados à economia planificada da URSS.

Ao final dos anos 60 os fracos efeitos positivos das reformas de 1965 já apresentavam-se saturados. Não havia mais o que se esperar de novos efeitos práticos das reformas na economia que não fossem o recrudescimento da estagnação econômica. À primeira vista, as reformas necessitavam da adoção de uma política econômica complementar para alcançar os seus objetivos. Tornava-se difícil, entretanto, formalizar qualquer política orientada para a retomada do crescimento da economia porque as próprias medidas colocadas à prova em 1965 apresentavam sérias inconsistências.

**Tabela 8****Taxas de crescimento de algumas variáveis macroeconômicas, 1961-72**

<b>Variáveis</b>	<b>1961-65</b>	<b>1966-72</b>
Produto nacional	6.5	6.9
Produção industrial	8.6	8.1
Produtividade do trabalho na indústria	4.6	5.8
Renda per capita real	3.5	5.5

Fonte: Hewett (1988), p. 239

Os apenas 8 indicadores da performance das empresas mostraram-se insuficientes na prática para viabilizar um controle eficiente dos ministérios sobre as empresas a eles subordinadas. Ao mesmo tempo em que a política de Kosygin para as empresas pretendia intervir o menos possível no dia-a-dia empresarial, ela colocava uma corda no pescoço dos ministros ao responsabilizá-los pelo não cumprimento das metas. Era, pois, uma política contraditória que obscurecia os limites da atuação dos ministérios sobre as empresas. Na tentativa de realizar um maior controle do cumprimento das metas os ministérios acabavam intervindo fortemente no futuro daquelas, com a tendência ao endurecimento da centralização da supervisão e controle dos resultados.

O outro ponto que expressava a contradição prática das ações de Kosygin deve-se à persistente cultura enraizada da planificação do período Stalin, na qual o grau de autonomia das decisões de produção a nível empresarial era mínimo; ou seja, o "fantasma" da mera obediência às ordens hierárquicas superiores fazia com que os ministérios se esforçassem para alcançar os objetivos traçados pelos planos. A necessidade de dar explicações ao Gosplan promovia irremediavelmente o retorno ao antigo sistema, fazendo com que os ministérios suprimissem a desejada autonomia das empresas.

A economia, portanto, não havia se libertado das amarras do sistema tradicional de planificação, pois no meio empresarial o novo empreendimento (de risco) tendia a ser abortado em favor do simples cumprimento das ordens superiores.

O sistema resultante dos inúmeros conflitos na coordenação entre empresas e o controle central apresentava também um outro aspecto

interessante. Ao apontar para uma redução drástica do número de indicadores da performance das empresas, o novo sistema de incentivos teoricamente deveria diminuir o grau de intervenção dos órgãos centrais sobre a vida das empresas e, conseqüentemente, o controle sobre o cumprimento dos planos. A política de liberalização da economia apresentava, portanto, uma contradição com a forma na qual o sistema se baseava. Contradição esta que inspirou tal fortalecimento do papel do controle central (ministérios), não desejada por Kosygin, e que se consolidou como a válvula de escape para os conflitos de ordem administrativa.

A liberalização da economia também não poderia ser implementada sem antes haver uma reformulação do sistema de preços em vigor. Como já vimos, através deste a responsabilidade do planejamento do mercado recaía inteiramente sobre o órgão de planejamento (Gosplan), ao qual se subordinavam os ministérios. Os ministérios, portanto, eram obrigados a intervir diretamente nas empresas tanto em relação aos insumos destas quanto ao produto final. A produção da economia ainda se atrelava ao planejamento feito para as relações entre produtores e consumidores.

“A contradição básica decorre do simples fato de que o centro *não pode* saber com todos os detalhes o que de fato é necessário ao consumidor e, no entanto, a lógica do sistema soviético apóia-se na proposição de que é dever de toda a administração subordinada obedecer às instruções do plano do centro, porque ela, supostamente, incorporam as necessidades da sociedade”. Mais adiante Nove sintetiza a planificação econômica tradicional: “...em vez de o plano ser a soma total de requisitos detalhados, os requisitos detalhados têm que se conformar ao agregado total predeterminado” (Nove, 1989, p.118). Uma pré-condição para a progressiva liberalização da economia passava necessariamente pela gradual implementação de uma política de funcionamento “limpo” (sem participação ativa governamental) na regulação dos mercados.

## **D) A Reorganização Industrial de 1973**

O fracasso na consecução dos objetivos das reformas de 1965 legou aos dirigentes econômicos soviéticos a idéia de que para derrotar as inconsistências do sistema um novo conjunto de reformas não poderia articular medidas pontuais para resolver os obscuros problemas econômicos do país. Fazia-se necessário eliminar o caráter limitado das reformas anteriores e reestruturar o sistema por inteiro.

Os índices de crescimento econômico apurados pelo governo soviético para o período poderiam até mesmo serem considerados animadores se ao mesmo tempo não estivesse visível o perigoso aprofundamento das dificuldades pelas quais atravessava a economia no início dos anos 70. O regime caminhava em direção a um ardente conflito de interesses que impossibilitava a efetivação das medidas necessárias na área da coordenação econômica.

Sob o ponto de vista setorial, vários setores da indústria passavam a depender nesse período de um crescente volume de importação de bens de produção do mundo ocidental, dada a facilidade de obtenção de crédito aos países ocidentais. O governo soviético, por sua vez, engajou-se no fortalecimento da política de importação de máquinas e equipamentos de tecnologia superior à nacional. As reformas econômicas anteriores que haviam fracassado cediam espaço agora à revitalização da indústria a partir de uma política de absorção da tecnologia estrangeira. Os déficits comerciais se acumulavam, por um lado, ao passo que a indústria de bens de produção interna tornava-se incapaz de sustentar uma competição com os produtos externos.

Os 2 itens que mais pesavam na pauta de importações era os de bens de produção, com tecnologia de última geração, e de produtos agrícolas (grãos e fertilizantes), para suprir a crescente demanda por alimentos.

**Tabela 9**  
**Volume real de importação e exportação da URSS (1913=100)**

<b>Ano</b>	<b>Índice composto de exportação</b>	<b>Índice composto de importação</b>	<b>Exportação como porcentagem do produto nacional</b>
1969	558.8	514.1	6.0
1970	590.8	552.9	6.3
1971	608.5	586.1	6.4
1972	626.3	685.6	5.7
1973	714.9	785.1	6.0
1974	809.3	812.8	6.5
1975	833.0	962.1	6.3
1976	898.0	1022.9	6.5
1977	980.7	1039.5	
1978	1028.0	1194.3	
1980	1572.8	1528.3	
1982	2004.6	1934.3	

\*Fonte: Gregory & Stuart (1986), p.296.

Para saldar as dívidas comerciais externas a URSS vendia ouro e principalmente petróleo, após os choques de oferta ocorridos na década de 70, além de estimular a produção e exportação de armas e equipamentos bélicos.

**Tabela 10**  
**A estrutura das exportações soviéticas (porcentagens)**

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1977	1982
Máquinas	11.8	17.5	20.5	20.0	21.3	18.5	18.7	12.9
Combustíveis e energia	3.9	9.6	16.2	17.2	15.6	31.4	35.0	52.1
Metais, minérios, minerais	12.3	18.6	21.6	23.2	21.5	17.0	13.1	5.5
Químicos, fertilizantes e borracha	4.0	2.7	2.9	2.8	3.5	3.5	2.8	2.5
Produtos de construção	0.2	0.5	0.3	0.5	0.6	0.6	0.5	0.1
Produtos florestais e papel	3.0	5.0	5.5	7.2	6.5	5.7	5.0	2.4
Fibras	11.2	10.1	6.4	5.1	3.4	3.0	3.2	2.8
Matéria-prima agrícola	3.8	1.9	2.0	1.3	1.0	0.5	0.5	
Grãos e sementes oleosas	12.9	8.6	8.6	3.4	3.3	1.6	1.1	
Açúcar	0.9	0.7	0.5	0.6	0.8	0.07	0.05	
Outros gêneros alimentícios	3.3	2.5	3.8	4.3	4.1	2.0	1.4	
Vestuário, calçados	2.2	1.5	1.2	0.8	0.7	0.5	0.4	
Pequenos artigos de consumo durável	0.2	0.2	0.8	0.7	0.9	1.1	0.9	
Outros artigos de consumo manufaturados	2.4	1.4	0.8	0.8	1.1	1.5	1.4	
Sem classificação	27.7	19.0	8.8	11.8	15.5	12.9	15.7	

\*Fonte: Gregory & Stuart (1986), p.306

**Tabela 11**  
**A estrutura das importações soviéticas (porcentagens)**

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1977	1982
Máquinas	21.5	30.2	29.7	33.4	35.1	33.2	37.5	34.4
Combustíveis e energia	11.5	8.1	4.2	2.5	2.0	3.9	3.6	4.6
Metais, minérios, minerais	15.1	16.6	17.0	10.0	10.7	12.5	10.2	9.9
Químicos, fertilizantes e borracha	6.9	3.4	6.0	6.2	5.7	4.7	4.4	4.4
Produtos de construção	1.4	0.6	0.8	0.7	0.4	0.3	0.4	n.a.
Produtos florestais e papel	3.9	3.0	1.8	1.9	2.2	2.1	1.8	1.5
Fibras	7.8	5.4	6.4	4.4	4.8	2.4	2.7	1.5
Matérias-primas agrícolas	0.4	2.2	2.2	1.0	2.0	1.4	1.7	
Grãos e sementes oleosas	1.0	0.8	1.0	5.0	1.1	7.4	3.4	
Açúcar	3.1	2.8	2.3	3.8	3.4	5.9	6.1	
Outros gêneros alimentícios	11.9	16.3	9.7	12.0	11.1	9.1	10.2	
Vestuário e calçados	5.6	3.8	13.8	9.3	12.3	8.9	8.6	
Pequenos artigos de consumo durável	0.07	0.2	0.5	0.2	0.3	0.1	1.4	
Outros artigos de consumo manufaturados	1.7	0.8	3.0	4.7	5.7	3.9	4.2	
Sem classificação	6.5	5.5	1.5	5.0	3.0	4.0	5.0	

\*Fonte: Gregory & Stuart (1986), p.307.

No espaço político interno o debate econômico foi invadido por severas críticas ao tradicional sistema de preços. Surgiram então nesta época 2 correntes principais de pensamento econômico: os conservadores que defendiam a planificação econômica tradicional e os reformistas, que propunham a resolução dos problemas macroeconômicos do país através da introdução de um sistema de preços baseado na livre manifestação das forças de mercado.

Ficava nítido naquele momento que o ato de reformar a economia

englobava a reestruturação da planificação da forma como ela era executada. A probabilidade das reformas futuras alcançarem o sucesso dependia da quebra da resistência conservadora do partido. Generalizando, significava uma ruptura profunda com a ideologia econômica stalinista para o estado soviético.

Apesar dos resultados obtidos com as reformas de 1973 não serem tão significativos quanto foram os de 1965, as reformas de 73 promoveram a consolidação da centralização do controle sobre as empresas do sistema. Pretendia-se organizá-lo na forma de unidades econômicas maiores e de fácil controle por intermédio de um aparato administrativo central mais enxuto, para impulsionar a busca de eficiência pelas empresas.

A primeira medida incorporada por Brezhnev foi desautorizar a interferência dos ministérios nas decisões relativas ao dia-a-dia das empresas. Especificamente para esta tarefa foram criados os VPO's (associações industriais), subordinados aos ministérios. Os VPO's manteriam uma política de autonomia no controle das empresas frente aos ministérios, e a função destes passaria a exclusivamente estruturar o progresso técnico e o planejamento de longo prazo para os seus setores respectivos.

Foram criados também os NPO's ("scientific-production associations") no intuito de criar, desenvolver e implementar a inovação tecnológica na indústria.

A estruturação dos VPO's, entretanto, não surtiu efeitos que viessem a eliminar a autarquia ministerial na economia. A raiz do problema parecia se encontrar nas ligações administrativas que amarravam a responsabilidade ministerial à performance econômica das empresas. As atividades desenvolvidas pelos VPO's acabaram sendo indiretamente influenciadas em alto grau pelas diretrizes ministeriais, de modo que o esforço empreendido na extensão da autonomia às atividades empresariais fracassou novamente.

## **CAPÍTULO II**

### **A) Os Períodos Andropov e Chernenko**

Os anos 80 significaram para a economia soviética a última tentativa de superação das dificuldades sócio-econômicas do país. A discussão da viabilidade de um conjunto extenso de reformas definitivas que solucionasse a questão dos dilemas estruturais do estado soviético posicionava-se no centro do debate econômico.

É importante também salientar que os intensos conflitos ideológicos e políticos dentro do partido jamais polarizaram este debate em torno da necessidade das reformas. Estas foram apenas uma opção entre outras para a revitalização da atividade econômica. As várias tendências político-econômicas surgidas na primeira metade da década de 80 compõem uma amplitude variada de propostas as quais não cabe aqui analisar. Nos anos 80 a questão econômica torna-se definitivamente o tema relevante nacional.

#### **A.1) Andropov**

Com o fim da era Brezhnev, marcada significativamente pelo conservadorismo, o Comitê Central do Partido reassumiu a responsabilidade de propor soluções eficazes para interromper o processo de deterioração econômica. Pressionados externa e internamente em superar ao mesmo tempo o declínio econômico e o revolucionário poderio militar americano do presidente Ronald Reagan, os líderes soviéticos, sob o comando de Iurii Andropov, aprovaram um novo conjunto de reformas econômicas. Como nas reformas anteriores, Andropov prometia basicamente aprofundar mudanças em relação às seguintes questões: o funcionamento da organização administrativa, o sistema de incentivos empresarial e o modo de regulação dos mercados.

Planejou-se inicialmente testar algumas reformas através de um experimento com 700 empresas ligadas a 5 ministérios, visando-se a uma

posterior integração das demais empresas ao sistema. O decreto de julho de 1983 programava para o início de 1984 a implantação do projeto que tinha como objetivo fundamental a reformulação dos indicadores de performance das empresas e do programa de incentivo à eficiência e produtividade empresarial, sob o controle direto do Gosplan. A cadeia de comando contava ainda com a participação dos ministérios, comitês de estado e os VPO's. A estrutura organizacional da economia poderia ser assim esquematizada:

Gosplan → Ministérios → VPO's → Empresas

O objetivo maior das reformas de Andropov continuava a ser a questão de solucionar as dificuldades encontradas na prática na política anterior de concessão de maior autonomia às empresas. Para isto seriam adotadas medidas para estabelecer regras mais definidas e estáveis para a interação entre os órgãos de planejamento e controle e as atividades operacionais das empresas.

A necessidade de se aplicar regras mais claras ao planejamento do setor produtivo tinha 2 explicações principais: 1) Eliminar as brechas encontradas na regulamentação do antigo sistema de incentivos às empresas forçando-as, sem outra alternativa, a caminhar no sentido da elevação da produtividade e da qualidade de seus produtos; 2) Constituir uma nova regulamentação que deixasse claro para as empresas em que aspectos elas seriam avaliadas, isto é, o governo pretendia indicar o caminho correto da eficiência e do sucesso no gerenciamento empresarial.

Sucesso empresarial para Andropov seria conquistado com a aproximação cada vez maior da produção com as características que o consumidor final gostaria de encontrar no produto que iria comprar. Fazia-se necessário também, por outro lado, a implementação de uma nova política de remuneração do trabalhador que a associasse ao crescimento da eficiência e redução dos custos na produção. O fundo de salários pagos pelas empresas, ao contrário das reformas anteriores, passaria a estar atrelado ao nível de produção de cada empresa, a fim de reduzir os desníveis verificados entre oferta e demanda em

algumas regiões do país.

Os 3 novos indicadores da performance das empresas passaram a ser a redução de custos, a produtividade do trabalho e o nível de vendas previsto no plano. O governo federal também delegou aos ministérios a tarefa de estabelecer metas para a introdução do avanço tecnológico nas empresas que controlavam e a função de supervisionar o melhoramento da qualidade dos produtos.

As empresas foram incentivadas a funcionar com autonomia na área operacional e autorizadas a utilizar uma fração de suas verbas com o intuito de racionalizar as atividades nesta área. Desse modo, a antiga interferência ministerial nos assuntos empresariais foi severamente repudiada e o objetivo era fazer com que as próprias empresas se interessassem em aprimorar suas técnicas gerenciais, pois a partir de então as empresas mais prósperas teoricamente seriam as mais beneficiadas em relação à liberação de verbas. A política de compensação de desempenho entre empresas encontrava-se em vias de eliminação. Os resultados proporcionados por cada uma seria avaliado individualmente, estando estas sujeitas a conseqüências particulares de acordo com o seu desempenho.

Os resultados coletados para as 700 empresas incluídas na experiência foram considerados um grande sucesso. Na maioria absoluta dos casos as metas foram plenamente atingidas e houve crescimento da produtividade. Em 1985 a experiência foi estendida a outras 1600 empresas.

As medidas adotadas em 1984, entretanto, continham alguns graves defeitos que impediam uma reforma definitiva do sistema. Em primeiro lugar, as empresas escolhidas para participar da primeira experiência desfrutaram de uma série de benefícios em relação às demais, principalmente no tocante ao acesso aos insumos essenciais à produção. Dessa forma, o grave problema da quebra do fornecimento de insumos era muito menos freqüente e, logo, as metas podiam ser mais facilmente atingidas. Quando o programa se ampliou para um número maior de empresas a questão do fornecimento regular de insumos foi abalada em sua essência.

Grande parte das empresas que participaram do projeto apresentaram

grande dificuldades de cumprir as metas estipuladas, sugerindo que o projeto em si não se conformava como a solução definitiva para o mau desempenho das empresas.

O proposto conjunto de regras estáveis para a avaliação das empresas, por outro lado, não funcionaram bem na prática. Elas foram constantemente renovadas e desrespeitadas, gerando confusão no meio empresarial. Na outra ponta, a liberação de fundos legítimos pertencentes a várias empresas foram freqüentemente desviados e investidos muitas vezes em empresas de outros setores.

Era fato que a influência dos ministérios na vida das empresas não havia sido eliminada. Os planos elaborados para as empresas eram freqüentemente alterados e as metas assemelhavam-se mais a uma intenção de produção que a um número fixo. Os velhos vícios do planejamento da economia soviética não haviam sido erradicados. A essência do modo como funcionava o sistema econômico nunca havia se alterado.

Na prática não havia como se diferenciar as empresas eficientes das ineficientes. Os novos indicadores enfatizavam a liberação de verbas às empresas de acordo com o crescimento da produtividade, do volume de produção e da redução de custos, beneficiando sobremaneira as empresas com gerenciamento mais arcaico para as quais se abria um campo mais amplo de crescimento da produtividade. A consequência imediata era que à medida em que as empresas menos eficientes se reestruturavam as que já detinham produtividade mais elevada eram condenadas a pagar salários menores aos seus empregados, asfixiando as empresas mais rentáveis dos diversos setores.

Tudo isso oferecia margem a relacionamentos obscuros entre empresas e órgãos supervisores que privilegiavam as empresas que se esforçavam em estreitar relações com as burocracias ministeriais.

Paralelamente, em virtude da irregularidade do abastecimento dos insumos essenciais para a produção, crescia uma tendência de elevação fora do comum dos estoques de insumos e máquinas, resultando em elevação dos custos industriais.

As reformas de Andropov não conseguiram estabelecer a ruptura desejada com o sistema tradicional de planificação da economia. O país insistia no adiamento da abertura da economia, levando a sérias conseqüências no tocante à competitividade da indústria nos anos posteriores. Em 1985 Constantin Chernenko assume a responsabilidade de livrar a economia do caos.

## **A.2) Chernenko**

A partir do governo Chernenko a idéia da necessidade das reformas na área econômica encontrava-se amplamente aceita. As reformulações anteriores do sistema de incentivos às empresas e aos trabalhadores tornaram-se um fracasso e novas idéias surgiam no debate. Os ideais comunistas de promoção de igualdade no tratamento entre empresas similares e homogeneização dos salários dos trabalhadores foram definitivamente contestados e afastados. O novo socialismo incorporava a noção de que cada empresa e cada trabalhador deveriam ser remunerados de acordo com o valor que houvesse agregado ao sistema econômico. Os governos Andropov e Chernenko estabeleceram, ainda que embrionariamente, a base e a forma da reestruturação da economia socialista sonhada por Gorbachev.

O governo Chernenko caracterizou-se principalmente pelas ações conservadoras na economia e pelo aprofundamento do debate econômico mais aberto à discussão das reformas necessárias. A partir desse momento a questão social tornou-se o símbolo da desestruturação do sistema. A queda no padrão de vida da população medida tanto pelos indicadores sociais (habitação, cultura, saúde etc) quanto pelos indicadores econômicos (ampliação do mercado de consumo, melhoria da qualidade dos postos de trabalho e outros), formalizavam a insatisfação popular quanto às dificuldades pelas quais atravessava o regime.

Chernenko, por sua vez, adotou uma posição bem menos agressiva que Andropov em relação à implementação das reformas econômicas. Sua importância se deve mais à administração de um debate econômico mais profundo dentro do governo que à reestruturação da economia na prática. Seus

pronunciamentos políticos condenavam as 3 principais fontes de ineficiência da economia já diagnosticadas, ou seja, o atraso tecnológico, a questão da administração do planejamento e o sistema de incentivos empresarial em vigor. Chernenko foi um dos principais responsáveis pelo crescimento político de Gorbachev, à medida em que o “radicalismo”<sup>1</sup> de Gorbachev encontrava aceitação e ganhava poderosa influência no comando do partido.

## **B) Tecnologia, Produtividade da Indústria e Poderio Militar**

Este item será dedicado a um estudo mais profundo de alguns dos fatores econômicos mais importantes que contribuíram para a desaceleração da taxa de crescimento da economia.

Como já assinalado anteriormente, a natureza do crescimento da economia soviética consolidou-se historicamente como sendo de ordem extensiva. Neste item analisaremos de que forma esta tendência se perpetuou ao longo dos anos até as vésperas da perestroika.

Relembrando a distinção comumente realizada entre crescimento extensivo e intensivo, o primeiro prioriza o aumento da produção através da introdução da força de trabalho e capital adicionais, enquanto que o crescimento intensivo enfatiza o crescimento do volume final de bens produzidos por meio da elevação da produtividade (produção maior por homem/hora trabalhada, mantendo-se tudo o mais constante).

O estudo da produtividade da indústria soviética, entretanto, não pode escapar de uma análise comparativa entre países, a fim de estabelecer comparações mais realistas da performance industrial para períodos e tecnologias semelhantes.

A partir da tabela abaixo, os problemas relativos à dinâmica da indústria soviética podem ser melhor visualizados em comparação com as principais economias do mundo ocidental (tabelas 12 e 13 abaixo).

---

<sup>1</sup> Para melhor compreender as vertentes do interessante debate econômico na primeira metade da década de 80 recomenda-se Aslund (1989) cap.2 e Hewett (1988) cap.6.

## ANNUAL RATES OF GROWTH OF INPUTS AND PRODUCTIVITY: USSR, UNITED STATES, AND SELECTED COUNTRIES

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Output	Labor, man hours	Fixed capital	Combined inputs	Output per unit of combined input (1-4)	Labor productivity (1-2)	Capital productivity (1-3)
<b>Panel A: Long-term trends</b>							
USSR (GNP) 1928-1966	5.5 <sup>a</sup>	2.2	7.4 <sup>b</sup>	3.5 <sup>a</sup>	2.0	3.3	-1.9
United States (GNP) 1929-1969	3.3	0.8	2.0 <sup>b</sup>	1.1	2.2	2.5	1.3
United Kingdom (GDP) 1925-1929 to 1963	1.9	0.8	1.8 <sup>b</sup>	1.1	0.8	1.1	0.1
France (GDP) 1913-1966	2.3	-0.5	2.0 <sup>b</sup>	0.2	2.2	2.8	0.3
Canada (GNP) 1926-1956	3.9	0.8	2.9 <sup>b</sup>	1.2	2.7	3.1	1.0
Norway (GDP) 1899-1956	2.8	0.3	2.5 <sup>b</sup>	0.7	2.1	2.5	0.3
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<b>Panel B: Postwar trends</b>	Output	Employment	Fixed capital	Combined inputs	Output per unit of combined input (1-4)	Labor productivity (1-2)	Capital Productivity (1-3)
USSR 1950-1960	5.8	1.2	9.4	4.1	1.7	4.6	1.7
1960-81	4.1	1.4	7.6	3.3	0.8	2.7	-3.5
United States 1948-1960	3.2	1.4	3.2	2.0	1.2	1.7	0.0
1960-1981	3.5	2.0	3.6	2.6	0.9	1.4	-0.1
Canada 1960-1980	4.6	2.9	4.9	3.6	1.0	1.7	-0.3
Belgium 1950-1962	3.2	.6	2.3	1.2	2.0	2.6	0.9
Denmark 1950-1962	3.5	.9	5.1	2.4	1.1	2.6	-1.6

(continued on overleaf)

(Continued)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Panel B: Postwar trends	Output	Employment	Fixed capital	Combined inputs	Output per unit of combined input (1-4)	Labor productivity (1-2)	Capital Productivity (1-3)
France							
1950-1962	4.9	.1	4.2	1.5	3.4	4.8	0.7
1960-1980	4.6	.8	5.0	2.3	2.3	3.6	-0.4
West Germany							
1950-1962	7.3	2.0	6.9	3.5	3.8	5.3	0.9
1960-1980	3.8	.0	4.8	1.7	2.1	3.8	-1.0
Italy							
1950-1962	6.0	.6	3.5	1.6	4.4	5.4	2.5
Netherlands							
1950-1962	4.7	1.1	4.7	3.1	1.6	3.6	0.0
Norway							
1950-1962	3.5	.2	4.2	1.6	1.9	3.3	-0.7
1960-1980	4.7	.5	4.1	1.7	3.1	4.2	0.6
United Kingdom							
1950-1962	2.3	.7	3.4	1.7	0.6	1.6	-1.1
1960-1980	2.3	.4	3.4	1.5	0.8	1.9	-1.1
Japan							
1953-1970	10.0	1.7	9.8	4.5	5.5	8.3	0.2
1970-1980	5.0	.9	8.4	3.5	1.5	4.1	-3.4
Greece							
1960-1980	6.1	.0	6.2	2.2	3.9	6.1	-0.1

Sources: Panel A: Moorsteen and Powell, *The Soviet Capital Stock*, pp.38, 166, 315, 361-362, 365; A. Becker, R. Moorsteen, and R. Powell, *Soviet Capital Stock: Revisions and Extension, 1961-1967* (New Haven, Conn.: The Economic Growth Center, 1968), p. 11, 25, 26; Kuznets, *Economic Growth of Nations*, p. 74; E. Denison, *Accounting for United States Economic Growth 1929-1969* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974), p. 54, p. 186; B. J. Wattenberg, ed., *The Statistical History of the United States from Colonial Times to the Present* (New York: Basic Books, 1976), pp. 257-258. Panel B: *Handbook of Economic Statistics* (various years), employment; U.S. Department of Labor, *Trends in Multifactor Productivity, 1948-81*, Bulletin 2178, September 1983, p. 22; *Growth Rates of Employment, Reproducible Capital, and Output*; E. Denison, *Why Growth Rates Differ* (Washington, D.C.: Brookings, 1967), pp. 42, 190, and chap. 21; E. Denison, *Accounting for United States Economic Growth, 1929-1969* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974), pp. 32, 58; E. Denison and W. Chung, *How Japan's Economy Grew So Fast* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1976), pp. 19, 31; OECD, Department of Economics and Statistics, *Flows and Stocks of Fixed Capital, 1955-1980* (OECD: Paris, 1983), pp. 1-39; *Handbook of Economic Statistics 1980*, p. 47; *World Tables, 1980*, country tables and Table 5 (social indicators).

Na parte superior da tabela 12 (Panel A) observa-se a elevada influência, no caso soviético, do crescimento da força de trabalho (2,2% a.a.) e dos insumos (3,5% a.a.) no crescimento da produção, quando comparado com uma seleção de importantes países capitalistas.

O caso japonês (tabela 13), como contraposição, apresenta nitidamente um crescimento econômico no pós-guerra que combina tanto o crescimento intensivo quanto extensivo da economia.

Desvinculando-se outros fatores (políticos, sociais etc), não se pode afirmar, portanto, que existia uma escolha a ser realizada entre crescimento extensivo e intensivo. A economia soviética sofria com males de alguma ordem que retardavam a elevação da produtividade.

No período 1960-81 verificou-se uma redução do investimento em capital fixo e insumos na URSS (desaceleração do crescimento extensivo).

**Tabela 14**  
**Investimento em ativos fixos de produção, 1961-88**  
**(taxa média anual de crescimento - porcentagem)**

	1961-5	1966-70	1971-5	1976-80	1981-5	1986-8
Official	7.4	7.5	8.1	3.5	3.1	5.9
Khanin	5.2	3.5	1.0	0.8	- 1.0	n.a

Fonte:Eliman & Kontorovich (1992), p.232

*"The long-term growth rate of Soviet capital productivity is -1.9 percent annually, which indicates a rising capital/output ratio over the long run. Of the surveyed countries, none has a long-term negative rate of growth of capital productivity"* (Gregory & Stuart, 1986, p.333).

Paralelamente, os indicadores de crescimento da produtividade do trabalho e da produção por insumo aplicado revelam a drástica desaceleração da produtividade na economia (falência do crescimento intensivo). Os fatores que impulsionaram a crise econômica atuaram, logo, nos dois sentidos.

A grosso modo, a função de produção da economia poderia ser assim representada:

$$dQ = \frac{\delta Q}{\delta L} dL + \frac{\delta Q}{\delta K} dK + dT$$

L = trabalho

K = capital

T = progresso tecnológico

Q = produção

Como o crescimento do fator de produção capital fixo aproximava-se a 10% ao ano e o fator de produção trabalho, a 3%, existe uma corrente respeitada que defende que uma das causas da redução do crescimento econômico esteja na dificuldade crescente de substituição de trabalho por capital, ou seja, o crescimento desproporcional da força de trabalho em relação aos bens de produção desenvolvia uma ociosidade forçada das máquinas na indústria. A economia soviética debatia-se com um grave problema decorrente da política de pleno emprego. Isto significa que o então padrão tecnológico adotado pela indústria, em geral, não tendia a compensar as baixas taxas de crescimento da força de trabalho, ou seja, não impulsionava o aumento da produtividade do trabalho e, portanto, não desenvolvia os efeitos economizadores de trabalho na indústria e agricultura, como aqueles proporcionados pela inserção de um novo paradigma tecnológico nas décadas de 70 e 80 em vários países capitalistas do primeiro mundo. Os fatores de produção refletiam a desproporcionalidade existente entre K e L para a tecnologia dominante.

Não somente a força de trabalho tendia no médio prazo à estagnação, como também a exploração dos recursos naturais parecia ter alcançado a sua intensidade máxima na década de 80. A retomada do crescimento dependia cada vez mais do avanço tecnológico (termo dT da equação anterior) para superar os desequilíbrios estruturais da economia.

O ponto crucial da questão, portanto, situa-se no fato de que a URSS não foi capaz de realizar o salto tecnológico exigido pela economia como pré-condição para a retomada do crescimento, ao longo das reformas implementadas nas décadas de 60 e 70.

A relação existente entre avanço tecnológico e contenção da desaceleração do crescimento, contudo, não deve ser encarada como única e indiscutível. A condição tecnológica representa um importante fator para a elevação da produtividade, mas possivelmente também existem outros fatores que influenciaram no desempenho da economia. O dT destacado da equação compreende além do fator avanço tecnológico outros determinantes que não se materializam facilmente em números como, por exemplo, a ineficiência da burocracia estatal, a saúde dos trabalhadores, a motivação para trabalhar etc, e que possuem um peso não desprezível na determinação da função de produção.

Destaca-se também a ocorrência de uma constante diminuição de gastos com P&D nas décadas de 60 e 70. Somando-se ao fator gerencial já estudado, que resultava numa resistência intrínseca do sistema em assimilar inovações tecnológicas, boa parte das inovações produzidas simplesmente não eram testadas no setor produtivo da economia.

Os protótipos disponíveis para a economia apresentavam, por outro lado, uma tendência explícita em beneficiar a indústria militar, grande representante do item resíduo na tabela abaixo:

**Tabela 15**  
**Número de produtos industriais novos aplicados à indústria, 1971-89**  
**(taxas de crescimento relativas aos 5 anos anteriores- porcentagem)**

	1971-5	1976-80	1981-5	1986-9
Indústria	97.6	5.6	9.9	7.4
setor de bens de produção	95.6	3.0	14.1	12.1
Máquinas	n.a	2.2	0.5	27.3
-Civis	n.a	-18.1	2.2	21.4*
-Resíduo	n.a	56.0	-1.8	24.4*
Instrumentos	n.a	44.9	37.7	-38.6
Bens de produção	n.a	-27.0	52.0	36.7
Materiais	106.3	14.7	-5.5	-18.0

\* 1986-8

\* Fonte: Ellman & Kontorovich, 1992, p.22

Nota-se que somente no período 1986-9 ocorre um certo equilíbrio na produção destinada à população civil e ao setor militar.

A descaracterização da mola propulsora do desenvolvimento soviético nos

anos 50 (P&D) culmina com o sub-investimento em pesquisa científica na década de 80. A qualificação dos cientistas diminuiu, a produção científica revelou-se de qualidade duvidosa e a produtividade da classe científica despencou.

Casos de desvios de verbas da atividade científica para a aplicação em outros setores foram, por vezes, freqüentes. O governo, por outro lado, afrouxou a supervisão e o controle dos projetos em andamento. Os salários pagos estavam defasados em relação à remuneração praticada em outras categorias e estimulava a evasão dos profissionais que mais se destacavam na comunidade científica. Enfim, o aspecto terminal em que se encontrava a produção científica soviética na primeira metade da década de 80 refletia-se, em grande medida, no sucateamento de uma parcela do aparelho produtivo estatal soviético que dependia diretamente do avanço tecnológico.

Na década de 80 as dificuldades da indústria em absorver a nova revolução tecnológica experimentada pelas principais potências ocidentais minaram progressivamente um dos últimos setores de vanguarda tecnológica da indústria soviética: a indústria bélica.

Paira no ar ainda hoje uma grande polêmica entre os principais estudiosos do assunto acerca das origens da defasagem tecnológica que existia entre a URSS e os EUA. Seja ela qual for, deve-se ter em mente que a ênfase no desenvolvimento de alguns setores (indústria pesada e militar) reflete o estabelecimento de uma política para a indústria ao longo dos anos que segregava o investimento nos setores de acordo com prioridades.

O consenso que existe atualmente é de que essas prioridades opunham-se ao pleno alcance das principais necessidades da população civil em geral. Ao longo de décadas estabeleceu-se um flagrante deslocamento de recursos que poderiam ser aplicados na área social em direção a alguns ramos da indústria. Neste ínterim a indústria soviética em geral vivenciou um longo período de fantástico desenvolvimento, o qual fundamentava-se na corrida imperialista existente entre as principais potências econômicas do mundo.

Nesta política externa voltada para o alcance de equilíbrio das forças do país com o exterior havia um grande custo implícito com o qual a sociedade

soviética mais cedo ou mais tarde haveria de arcar. Na URSS, particularmente, os custos advindos da fracassada inserção do país na nova onda tecnológica e da assimilação das recentes transformações por que atravessou a economia mundial nas décadas de 70 e 80 foram quase que inteiramente repassados à sociedade civil. As enormes parcelas do orçamento da nação investidas em setores que não representavam nada mais do que uma demonstração artificial da pujança econômica e bem-estar social do país resultaram no sacrifício do investimento e do desenvolvimento dos setores que verdadeiramente contribuem para a elevação do padrão de vida da população.

As altas taxas de poupança governamental significavam tão somente o desvio do potencial de consumo da população civil. O desenvolvimento dos mercados internos, desse modo, eram asfixiados nas 2 pontas, ou seja, na ponta do consumidor e na do produtor. Nesta, devido à dificuldade em alocar o investimento da forma mais apropriada aos interesses civis e naquela devido à frustrada satisfação do impulso consumista da população.

No início da era Gorbachev esta situação tornou-se definitivamente insustentável. A importância das questões sociais alcançavam uma inédita posição de destaque não vivenciada desde a Revolução de 1917 na história econômica soviética.

### **C) Gorbachev e a Perestroika**

O contexto histórico em que se insere a implementação de uma nova tentativa de revitalização da economia, política e sociedade na URSS merece um tratamento especial em relação às 3 décadas anteriores, por ser o período onde os conflitos institucionais presenciados na sociedade ameaçavam o regime.

Os dilemas explicitados ao longo do estudo da evolução econômica do socialismo real soviético direcionavam impreterivelmente a organização produtiva soviética ao ajustamento tardio ao novo ambiente econômico mundial.

Diferentemente das demais tentativas de reformar o sistema, a reestruturação econômica da segunda metade da década de 80 envolvia

dificuldades potencializadas e dotadas de graus de complexidade inimagináveis por Gorbachev. Dos resultados obtidos com as reformas econômicas dependiam as soluções dos conflitos políticos e sociais da URSS, assim como a unidade política da imensa zona de influência do estado soviético.

As bases ideológicas de sustentação da Perestroika, portanto, foram construídas, ao contrário das anteriores, tendo como objetivo a consecução de uma nova estratégia de inserção do estado soviético. A compreensão do novo cenário mundial de equilíbrio de forças entre as grandes potências e das conseqüências políticas, sociais e econômicas proporcionadas pela desaceleração do crescimento econômico parecem ter sido o ponto de partida para a discussão da perestroika.

Não é objetivo deste trabalho explorar o tema em todas as suas possíveis frentes, mas sim estabelecer conexões e remontar a ponte existente entre a evolução da crise econômica e a frustrada tentativa de reforma da economia soviética a partir de 1985.

### **C.1) A URSS e o Mundo**

Um dos mais importantes pilares de sustentação da nova política soviética se encontrava na reformulação da posição soviética frente à deterioração do seu grau de influência sobre o estrangeiro, ou seja, a presença de Gorbachev sinalizou uma reviravolta na política exterior da URSS.

Como já visto, a profundidade das reformas implementadas na economia interna dependia de até que ponto as prioridades nacionais (política externa e segurança nacional) não fossem atingidas. Mais propriamente, até que ponto as mudanças em curso na economia, como o recrudescimento da inflação, o aprofundamento das reformas de mercado e a flexibilização das reformas de trabalho e o aprofundamento das reformas de mercado poderiam repercutir na parcela de recursos do orçamento federal necessária à manutenção dos investimentos no setor militar.

Gorbachev reconhecia a dificuldade quase intransponível de alocar

investimentos para a reativação da economia interna e ao mesmo tempo sustentar uma corrida armamentista desigual com a OTAN. A opção foi tentar a reaproximação diplomática com as potências ocidentais. A consequência óbvia era de que a nova política tendia a valorizar mais o aspecto econômico que o aspecto militar, já decadente. Gorbachev tornou-se, assim, a personalidade catalisadora mais importante do processo de desmilitarização do mundo nas décadas de 80 e 90, ao assumir compromissos sólidos de desarmamento e obter reciprocidade das potências ocidentais. Ao propor uma política decisiva de desarmamento unilateral por parte da URSS obteve a confiança dos EUA quanto à desativação progressiva dos mísseis nucleares.

As simpáticas atitudes do dirigente soviético em relação ao Ocidente e à consolidação da paz mundial representaram muito mais que uma atitude de bom senso e de colaboração inter-nações. A perestroika e a glasnost efetivamente reconheceram a crise final do modelo soviético de promoção de desenvolvimento econômico e buscaram alternativas viáveis para a superação do atraso tecnológico frente ao Ocidente. O sistema necessitava de profundos reparos para competir no campo da nova tecnologia.

## **C.2) A Perestroika e a Economia**

Ao assumir o cargo de secretário-geral em março de 1985 Gorbachev já era reconhecido por suas idéias a favor de uma ampla reforma econômica, colocadas à discussão no governo de Chernenko, quando ainda ocupava a cadeira de segundo secretário. Gorbachev propunha uma reforma irrestrita e radical do sistema, atingindo, além da economia, as áreas social e política, através da perestroika e da glasnost.

Freqüentemente tachado de revolucionário frente a ideologia dominante do sistema, Gorbachev liderou uma corrente de pensadores que colocavam em questão a necessidade de se promover uma revisão ideológica dentro do estado comunista. Profundamente influenciado por elementos do capitalismo ocidental e pelo resultado das reformas implementadas no leste europeu e na China

comunista, ele pregava a redefinição do sistema socialista e uma reformulação dos mecanismos econômicos intrínsecos que sustentavam o sistema.

Por outro lado, Gorbachev reconhecia em sua pauta de idéias o risco político inerente à implementação de ações transformadoras deste porte num curto período de tempo. Talvez seja essa a razão pela qual durante os anos 1985-86 ele tenha sido obrigado a moderar seus discursos e estabelecer uma estratégia ambiciosa de ação em 2 fases:

1) Para o décimo-segundo plano quinquenal (1986-90) procurar-se ia reverter as taxas decrescentes de crescimento do produto e da produtividade da economia soviética, fazendo com que elas retornassem aos índices verificados na primeira metade da década de 70. O objetivo geral para a indústria era reduzir drasticamente a distância tecnológica das máquinas e artigos de consumo soviéticos e colocá-los em condição de fazer frente aos bens importados;

2) A segunda parte da reforma (*uskorenje*) começaria por volta de 1991 e seria caracterizada pelo salto tecnológico da economia soviética. Nesta fase a qualidade dos bens produzidos pela URSS cresceria a passos mais largos do que seria observado no Ocidente e o PIB cresceria a pelo menos 5% a.a.

**Tabela 16**  
**Planos e performance**

Variáveis	1981-85		1986-90	
	Plano	Realizado	Plano	Realizado
Renda nacional	3.4	2.7	3.5-4.1	4.1
Produção industrial	4.7	3.7	3.9-4.4	4.6
Bens de produção e metal-mecânica	7.0	6.2	7.0-7.7	7.4
Produção agrícola	2.5	2.1	2.7-3.0	2.7
Produtividade do trabalho na indústria	3.6	3.2	4.2-4.6	4.6
Investimento estatal bruto	1.1	3.5	3.4-3.8	2.9
Renda per capita real	3.1	2.1	2.5-2.8	2.7

Fonte: Hewett (1988), p.308

Para o décimo-segundo plano quinquenal Gorbachev projetava atacar os 3 pilares da economia já conhecidos e que se tornariam o principal vértice de

sustentação do desenvolvimento sócio-econômico: o sistema de incentivos empresarial, a questão da tomada de decisões ao longo da hierarquia da burocracia e as reformas de mercado.

A ênfase colocada na necessidade de se delegar mais autonomia às decisões a nível das empresas compara-se às reformas dos *sovnarkhozy* em 1965. Pretendia-se, portanto, cortar as influências dos ministros e órgãos de planejamento nas atividades das empresas. Gorbachev acreditava que as reformas deveriam começar de baixo para cima, isto é, as mudanças a nível operacional e planejamento estratégico das empresas deveriam ser o resultado de uma série de fatores condicionantes e não um compromisso obrigatório, a partir de uma decisão hierarquicamente superior.

As empresas estariam integradas a um sistema de financiamento próprio, desenvolvido a partir dos resultados de suas performances e teriam quase total autonomia sobre o uso de seus ativos. Insumos, produto final e todas as demais variáveis que circundam a preocupação diária das empresas estariam preponderantemente sob a responsabilidade dos empresários, e a remuneração da empresa, assim como os fundos de salários e capital disponível para futuros investimentos dependeriam em grande parte do lucro empresarial (lei das empresas de 1987).

Os ministérios situar-se-iam mais distantes das dificuldades empresariais vivenciadas, mas a sua participação ainda continuaria decisiva no suporte dos interesses gerais dos seus setores.

No contexto empresarial, a gerência das empresas seria dividida legalmente por representantes escolhidos pelos trabalhadores e aprovados pelo governo, estando estes representantes sujeitos à supervisão de um conselho de trabalhadores, responsáveis pelos serviços prestados.

Com este novo rearranjo de competências para o setor produtivo o Gosplan e o Gosstab perderam a tarefa de realizar o planejamento da produção e insumos na economia, restando-lhes apenas esta tarefa para alguns produtos-chave. A nova organização administrativa eliminava também os VPO's, que tornaram-se desnecessários.

Com tudo isso Gorbachev pretendia realizar uma perestroika nos complexos laços do gerenciamento empresarial centralizado, em vigor na URSS. O Gosplan assumiria responsabilidades de órgão técnico do planejamento econômico de longo prazo e se afastaria do planejamento e controle da atividade empresarial de curto prazo. Novos órgãos de controle foram criados para organizar o controle dos principais complexos industriais e estariam sujeitos ao novo estilo de administração defendido por ele.

Para a lacuna surgida no âmbito da fiscalização governamental sobre as empresas pretendia-se instituir um sistema de preços muito mais flexível e expor as contradições da economia antes encobertas às forças que determinavam o equilíbrio entre procura e oferta, para os diversos mercados.

Os limites da expansão da área de influência da economia de mercado na URSS estava intimamente relacionado com o poder de influência da esfera governamental sobre a economia. Gorbachev tinha consciência dessas limitações e propôs acima de tudo um modelo de socialismo de mercado como alternativa para enfrentar a falência da economia soviética. Socialismo este que ambicionava compartilhar a responsabilidade dos investimentos com a iniciativa privada.

A agricultura foi um dos setores que sofreu transformações mais radicais em seu funcionamento. A busca pela elevação da eficiência redundou na criação de um ministério gigante (Gosapromom) com função de elaborar planos quinquenais estáveis, porém ambiciosos para o setor. Em muitos momentos, a perestroika, na realidade, assemelhava-se com a NEP de Lênin (primeira metade dos anos 20), onde esforços foram dirigidos para a democratização da organização da produção agrícola e da indústria em geral.

### **C.3) A Nova Política de Investimentos**

Ao referir-se à reabilitação da economia soviética nos anos 80, o debate econômico extrapolou os limites do desempenho da economia interna para discutir a nova posição estratégica do país frente à economia mundial.

Havia na URSS uma consciência dos prováveis prejuízos para a economia

decorrentes do atraso tecnológico. A perestroika, entretanto, deve-se enfatizar, não se acomodou e também não se limitou apenas à constatação e reação a esta realidade. O ponto mais importante foi a definição de uma estratégia coerente, tendo em vista as ambições do estado soviético quanto a uma planejada recolocação no cenário estratégico da economia mundial no início do século XXI.

Esta estratégia consistia em impulsionar a performance dos setores produtivos internos como modo de reverter o atraso tecnológico e afastar o temido processo de aprofundamento da dependência econômica frente às economias rivais. A política de importação de tecnologia estrangeira sofreu então um severo revés, apesar de ter sido amplamente reconhecida como o meio mais fácil e rápido de estreitar o *gap* tecnológico. Estruturou-se um plano para promover a modernização da indústria a partir de tecnologia de origem nacional. A idéia era aumentar a taxa de inovação<sup>2</sup> da indústria, que no início dos anos 80 era de apenas 3% ao ano, para 60% a.a. em 1990.

Para o décimo-segundo plano quinquenal (1986-90) Gorbachev propôs um investimento maciço na indústria metal-mecânica e de bens de produção. Durante o plano o montante de investimento destinado a esta finalidade cresceu em 80%. A indústria química, após os fracos resultados do plano anterior foi também grandemente beneficiada em investimentos. Os setores energéticos e de combustíveis cresceram a cerca de 25% no período, taxa ainda insuficiente para sustentar o futuro dinamismo da economia soviética. Os investimentos totais cresceram em 22,5% no período.

---

<sup>2</sup> Os protótipos industriais, antes de serem aplicados à indústria, passavam primeiramente por avaliações promovidas por comissões governamentais que decidiam sobre a adequação tecnológica das novas máquinas e equipamentos desenvolvidos às necessidades da indústria. Em 1980 apenas 3% do total de protótipos foram aprovados diretamente, sem ressalvas.

**Tabela 17****Investimentos. Preços de 1984; bilhões de rublos**

<b>Categoria</b>	<b>1981-85</b>	<b>1986-90</b>
Investimentos totais	843.2	1,033
Máquinas e equipamentos	311.2	444
Outros	532.0	589
Investimento por complexos		
Agro-industrial	269	331
Energia e combustíveis	144	180
Transporte	n.a.	62

Fonte: Hewett, 1988

Gorbachev não planejou alterar fundamentalmente a estratégia e a política de investimentos verificadas em planos anteriores. Não haveria um aumento da parcela do PIB destinada a investimentos, e sim uma realocação dos recursos, beneficiando alguns setores tidos como prioritários em detrimento de outros. Dentre os setores mais prejudicados estavam novamente aqueles ligados diretamente à infra-estrutura social e construção civil.

A parcela do produto nacional alocada para investimentos sofria uma pressão natural para crescer diante do projeto de modernização econômica. A teoria, porém, refletia o receio dos dirigentes econômicos em permitir o crescimento relativo do investimento, tendo em vista a possibilidade de desarranjo das contas de comércio exterior e dos possíveis graves impactos da elevação descontrolada do consumo na economia. Na prática, entretanto, o investimento em setores prioritários tendia progressivamente a não mais resultar em desvio de recursos de outros setores. O crescimento acima do previsto da oferta de energia e habitação durante o período 1986-90 evidenciava o crescimento dos investimentos totais anuais, dos planejados 4,3% para quase 6%.

Com esta situação surgia uma nova necessidade de financiar os recursos adicionais alocados para o investimento. Neste ponto há evidências claras que o sacrifício recaiu possivelmente sobre o governo e a população, atingindo o nível de consumo principalmente através do aumento de preços dos bens e serviços.

Para solucionar a incapacidade de promover o programa de modernização conjuntamente com a manutenção e expansão do nível de consumo, Gorbachev

contava com a futura expansão dos investimentos privados, considerados fundamentais no prosseguimento do programa de reestruturação econômica do país. A participação cada vez mais atuante da iniciativa privada, ocupando o espaço do investimento estatal, foi a alternativa encontrada para superar os efeitos perversos que a expansão do investimento público acarretou, desde a década de 60, sobre o nível de consumo interno.

## CONCLUSÃO

A compreensão por parte dos economistas soviéticos da necessidade de se impulsionar uma reforma econômica ampla e que envolvesse o sistema como um todo foi um dos fatores fundamentais para a aceitação da proposta de Gorbachev, cujo objetivo principal era constituir uma economia socialista de mercado. Gorbachev propunha, na realidade, a adoção de aspectos típicos de economias de mercado para transformar o sistema socialista soviético.

A discussão, é importante afirmar, não estava centralizada sobre os benefícios proporcionados pelo socialismo em si, porque havia um consenso geral acerca dos objetivos sócio-econômicos há tempos perseguidos e conquistados pelo regime como, por exemplo, o pleno emprego e a preservação dos direitos sociais. As reformas, logo, levariam em consideração as conquistas e o passado da economia soviética, motivo de orgulho de todo o povo.

Se no plano teórico a perestroika configurava-se como uma alternativa viável, na prática enfrentou os mesmos obstáculos que determinaram o fracasso das tentativas de reforma anteriores. A principal diferença existente entre o contexto sócio-econômico no qual a perestroika se inseriu e o que as tentativas anteriores enfrentaram foi a grave crise social, com o recrudescimento do alcoolismo e da delinqüência, acompanhada por uma derradeira decadência institucional no plano político e dos direitos sociais. Paralelamente ao aspecto econômico, era este o seu desafio mais importante, pois de seu resultado dependia a sustentação do sistema. *“Perestroika quer dizer desenvolvimento prioritário do campo social...”*. Ou mais adiante: *“... é a eliminação das distorções da ética socialista da sociedade, a implementação constante dos princípios de justiça social”* (Gorbachev, 1987, p.36).

A perestroika encontrava resistência ao seu plano de ação principalmente nos elementos de ordem política e econômica do sistema. No sistema político não havia maioria no Politburo convencida da importância e da forma como Gorbachev pretendia reorganizar a economia. Dessa forma, as posições reformistas tiveram que contar fundamentalmente com a notória flexibilidade

política do seu grande líder, com conseqüências sérias para o cronograma e conteúdo das reformas. Por outro lado, a gigantesca burocracia estatal oferecia séria resistência ao andamento das mudanças, pois sabia que a sua estabilidade seria um dos principais alvos no caso de uma reforma administrativa profunda.

Ainda que o inchaço da administração estatal fosse contornado, surgiria imediatamente uma crise de comando nas empresas, dada a histórica dependência desta em relação às burocracias ministeriais. Reduzir o tamanho da máquina administrativa, portanto, não resolveria este grave dilema no curto prazo.

Um outro aspecto importante decorre do impacto certo das reformas de mercado numa economia habituada ao nível de pleno emprego. Este era, sem dúvida, o maior temor dos dirigentes soviéticos: qual seria a tolerância da população em relação ao desemprego e aumento dos preços dos alimentos e das demais necessidades básicas dos soviéticos? Se as reformas fossem realmente implementadas estas seriam algumas das conseqüências indiscutíveis associadas à introdução do mercado na economia, ou ainda , o preço a ser pago pelas mudanças.

A perspectiva de conviver numa economia inflacionária gerava um grande receio nos meios políticos, porque já se sabia que para equilibrar todos os mercados a nível micro e macroeconômico o provável nível de elevação dos preços poderia desacreditar todo o esforço dispendido nas reformas e ainda levar consigo os benefícios restantes da economia socialista. Segundo os economistas soviéticos, esta seria a principal fonte de resistência popular às reformas.

A economia soviética encontrava-se, então, num grave dilema. Se por um lado a introdução de uma economia de mercado era condição necessária para restabelecer a lucratividade dos setores da economia e atrair o empreendimento privado, por outro a economia de mercado colocava em xeque os 2 principais pilares da economia socialista soviética: controle de preços e pleno emprego.

Os principais economistas soviéticos (entre eles Aganbegyan e Albakin) procuraram soluções para estas perguntas nos principais países do mundo (EUA, Inglaterra, Japão, Suécia etc), obtendo quase sempre resultados pouco produtivos. A dificuldade principal estava em transformar e aplicar as melhores

propostas extraídas desses países de acordo com a realidade da economia soviética. Nas experiências vivenciadas no leste europeu, principalmente na Polônia, Hungria e Iugoslávia, as reformas de mercado resultaram em desemprego em massa com processos inflacionários incontroláveis e o desenvolvimento dessas economias não apresentou resultados satisfatórios.

Todas essas experiências implicavam no adiamento sistemático das reformas econômicas na URSS. A economia encontrava-se numa posição perigosa de pressões inflacionárias internas, ao introduzir apenas reformas parciais no sistema. O governo, nesta situação, estava ainda atrelado à aplicação de vultosos subsídios no setor produtivo estatal.

Como o andamento das reformas no sistema financeiro era precário e estava em estágio inicial, cortar os subsídios abruptamente significaria decretar a falência de grande parte das empresas soviéticas, ainda que este ato fosse talvez o fator primordial para os ganhos de produtividade e eficiência. "The heart of the problem is that a hard budget constraint cannot be imposed by decree. Can the authorities in a socialist state accept widespread bankruptcy with ensuing unemployment?"(Anders, 1989, p.188).

Sem um sistema financeiro consolidado e atuante no direcionamento dos investimentos, através do estabelecimento de um mercado para o capital, o futuro da economia soviética certamente ficaria à mercê da vontade política de seus governantes (ainda que não houvesse um consenso entre eles!) e quem acabaria arcando com as conseqüências da lentidão e das indecisões políticas ao longo dos anos 80 seria o povo soviético. Isto se chama destino preanunciado.

## BIBLIOGRAFIA

- Aslund, Anders – *Gorbachev's Stuggle for Economic Reform: The Soviet Reform Process, 1985-88*. Primeira edição, Ithaca, New York, Cornell, University Press, 1989 (2ª edição, 1990), pp.I-196.
- Bahro, Rudolf – *A Alternativa para uma Crítica do Socialismo Real*. "Coleção Pensamento Crítico, v42", São Paulo, Paz e Terra, 1980, (trad. port. Luís Sérgio N. Henrique e Gilvan P. Ribeiro),pp.IX-314.
- Gorbachev, Mickail – In: *A Proposta*, Rio de Janeiro, 1988, (trad. port. Agência Nóvosti de Moscou), organizado por Ferdinando Bastos de Souza e Gilberto Huber, Expressão e Cultura, pp.III-145.
- Hough, Jerry F – *Opening up the Soviet Economy*. Washington D.C., The Brookings Institution, 1988, pp.VII-100.
- Kurz, Robert – *Der Kollaps der Modernisierung vom Zusammenbruch des Kasernen – Sozialismus zur Krise der Weltökonomie*. Frankfurt, Eichborn GmbH & Co, 1991 (trad. port. de Karen Elsabe Barbosa, *O Colapso da Modernização: da Derrocada do Socialismo de Caserna à Crise da Economia Mundial*, Quarta Edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993, pp.IX-241).
- Nove, Alec – *The Economics of Feasible Socialism*. London, George Allen & Unwid Ltd., 1983 (trad. port. de Sérgio Goes de Paula, *A Economia do Socialismo Possível*, São Paulo, Ática S.A., 1989, pp. XIII-365).
- Dobb, Maurice - *Soviet Economic Development Since 1919*. London and Henley, 1978 (6ª edição).

- Bernard, Phillippe J. – *Planning in the Soviet Union*. Pergamon Press, 1966, Inglaterra, edição inglesa.
- Gregory, Paul; Stuart, Robert - *Soviet Economic Structure and Performance*, New York, 1986 (3ª edição), Harper & Row Publishers Inc.
- Ellman, Michel; Kontovich, Vladimir – *The Disintegration of the Soviet Economic System*. London, 1992 (1ª edição), Routledge.