DESENVOLVIMENTO DE MECANISMOS DE MERCADO NAS ECONOMIAS PÓS-SOVIÉTICAS

Isaias Coelho*

Resumo

O artigo passa em revista a formação de mecanismos de mercado nos quinze países que resultaram do colapso da União Soviética em 1991. As instituições da economia planificada da URSS são brevemente descritas, e o progresso já feito na introdução de instituições e políticas orientadas para uma economia de mercado é revisto. A análise compreende as áreas de gestão econômica e empresarial; políticas bancárias e creditícias; introdução de novos padrões monetários, comércio exterior, agricultura e recursos naturais; o processo de privatização e a estrutura jurídica. O artigo conclui que o processo de transição está exigindo mais tempo e é muito mais doloroso que o esperado pela população. No entanto, as novas instituições começam a funcionar razoavelmente bem e os primeiros sinais de recuperação econômica começam a aparecer.

---

* *Do Departamento de Economia, Universidade de Brasilia (UNB). De 1990 a 1995, o autor, como economista sênior do Fundo Monetário Internacional, participou de estudos e assessoramento a economias em transição, especialmente aos governos da URSS e várias repúblicas pós-soviéticas.*

A reorientação econômica das economias da antiga União Soviética,[1] da planificação central para um sistema baseado no mercado, é um evento muito importante sem precedentes. O desencanto com a economia de comando acumulou-se ao longo dos anos e desembocou, na segunda metade da década de 80, na decisão de descentralizar as decisões econômicas. Isso somente tornou-se viável devido a uma ampla reforma político-institucional, ou o que pode ser chamado, sem exagero, de uma revolução sem armas. Desde que se tornaram bandeiras da administração Gorbachev, a reestruturação (*perestroika*) e a transparência (*glasnost*) ganharam amplo apoio popular. Em 1990, as autoridades soviéticas começaram a preparar as instituições para a adoção de mecanismos de mercado; na fermentação política que se seguiu, as repúblicas constituintes da URSS proclamaram, uma a uma, a independência, e a União Soviética desapareceu como entidade política em dezembro de 1991. As novas nações adotaram como estrutura política o regime de democracia representativa e pluralista, e, como forma de organização econômica, a economia de mercado.

O processo de superação do regime planificado está sendo ainda mais difícil que aqueles da Europa Oriental (Hungria, República Tcheca, Eslováquia, etc.) e outras partes, porque na União Soviética a economia de comando vinha sendo praticada há várias gerações, e a quase totalidade da população nunca havia vivido sob qualquer outro regime.[2] Este artigo analisa o processo de mudança em curso, e destaca os principais mecanismos utilizados e as dificuldades encontradas. Não é feita aqui uma análise causal da revolução dos anos 90 nem são enfatizadas as

---

1 A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) era constituída de quinze repúblicas: três de maioria eslava (Federação Russa, Ucrânia e Belarrus), três do Cáucaso (Armênia, Azerbaijão e Geórgia), quatro na Ásia Central (Quirguísia, Tadjiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão), mais Cazaquistão, Moldávia e os países bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia).

2 Excetuam-se os países bálticos, que haviam sido anexados durante a II Guerra Mundial.

variáveis políticas no processo de mudança; ao invés, descrevem-se sucintamente as instituições econômicas que operavam no início das reformas e os esforços para adequá-las ao novo paradigma. Muitas das lições extraídas dessa experiência são úteis também para economias em processo de desenvolvimento.

1 Situação Antes do Colapso (1990 e 1991)

A economia soviética era administrada de maneira centralizada. As grandes metas eram estabelecidas no Plano Plurianual, o qual se desdobrava em programas anuais e subsidiários a serem imple-mentados por autoridades dos diferentes níveis de governo, seus ministérios e departamentos, mais conglomerados, empresas, cooperativas e outros agentes econômicos. A ênfase era dada à produção, medida em quantidades físicas e, por um viés herdado da primeira metade do século, à indústria pesada (eletrificação, siderurgia e maquinaria de porte). A produção de bens de consumo vinha sendo negligenciada, a ponto de o apoio popular às reformas conter muita esperança de que as reformas trouxessem rapidamente abundância de bens de consumo popular (por exemplo, guarda-chuvas, roupas bem-feitas e de padrões bonitos; calçados, temperos culinários e preservativos).

Existiam dois circuitos monetários separados: o de *moeda manual* (para pessoas físicas) e o de *moeda escritural* (para pessoas jurídicas). Os indivíduos recebiam pagamentos mensais (por sua condição de trabalhador, estudante, aposentado, etc.) em rublos e conduziam todas as suas transações em dinheiro. A única forma de ativo financeiro à disposição da população, que não o dinheiro, eram depósitos a vista ou a prazo (estes com juros) no banco estatal de poupanças. Os depósitos e retiradas eram feitos por meio de cadernetas. Não existiam cheques bancários nem cartões de crédito ou qualquer sistema de crédito ao consumidor.

No circuito das pessoas jurídicas (empresas, repartições governamentais, etc.) os pagamentos eram feitos por meio de transferências bancárias. Para fazer um pagamento à empresa **B**, a empresa **A** preenchia um formulário em diversas vias e levava a

seu banco. Este retirava os fundos da conta da empresa **A** e fazia a remessa (via câmaras de compensação local, regional, ou nacional) ao banco no qual a empresa **B** tinha conta, e este creditava o montante na conta da empresa **B**. Cada empresa tinha uma conta única em um único banco, e nessa conta fazia toda sua movimentação financeira. Uns poucos grandes bancos estatais (notadamente o banco agrícola e o banco da indústria e construção) tinham um grande número de agências e empresas clientes. A uma empresa era vedado mudar sua conta bancária de um banco para outro.

Como a população fazia suas compras em dinheiro, e às empresas era proibido manter quantias em caixa, ao final do expediente de cada dia o montante de dinheiro existente em caixa da empresa era depositado na sua conta bancária. Para pagar os salários, a empresa submetia a folha de pagamentos ao banco; este conferia, debitava o montante bruto na conta da empresa, recolhia o imposto de renda retido na fonte e outras consignações em folha, e entregava o restante em dinheiro à empresa, a qual pagava imediatamente os funcionários.

No sistema planificado, a alocação de recursos era baseada em quantidades físicas, como se existisse (não existia) uma colossal matriz de insumo-produto em termos de *quantum*. O racionamento de produtos, bem como o requerimento de insumos, eram baseados em quotas. Os preços dos bens e serviços não tinham função alocativa mas eram úteis apenas para permitir um acompanhamento contábil.[3] Os planejadores e as empresas, tipicamente, estabeleciam preços adicionando uma margem ao custo de aquisição dos materiais e insumos; esta variava de acordo com o tipo de produto, mas normalmente não

---

[3] *No consumo popular, os preços tinham alguma função. Num mundo de preços fixos, a renda monetária definia o conjunto de possibilidades de consumo. Esse conjunto, em muitos casos, era mais potencial que real, visto que, diante da escassez, o excesso de demanda era eliminado, por exemplo, por causa das filas (o tempo de espera agia para elevar o custo implícito ao nível de equilíbrio). A parte da renda monetária que não pudesse ser gasta encontrava desaguadouro nas contas de poupança.*

excedia a 25% mais o imposto de circulação (ver abaixo). Os bancos processavam os pagamentos e recebimentos das empresas e priorizavam pagamentos segundo normas baixadas pelas autoridades da área econômica. As contas que não podiam ser pagas ficavam pendentes na carteira do banco, esperando a entrada de recursos na conta da empresa. Na administração empresarial, os regimes de competência e caixa virtualmente se confundiam; para esse efeito, por exemplo, as provisões feitas contabilmente para reconhecer o desgaste físico dos ativos fixos (depreciação) eram depositadas no banco como receita do Estado. Em contrapartida, o Estado deveria prover à empresa os recursos de investimento contemplados em seu plano de expansão.

As principais receitas orçamentárias eram o imposto sobre o lucro das empresas, o imposto de renda das pessoas físicas, o imposto de circulação e os resultados das operações de comércio exterior. O imposto de circulação era o tributo de maior arrecadação e era cobrado no nível de produção com alíquotas diferenciadas e seletivas, à semelhança do IPI brasileiro. Existiam também impostos e taxas em nível municipal e local. Em quase todos os impostos, a base de cálculo foi sendo erodida ao longo do tempo por inúmeras isenções e tratamentos especiais.

O comércio exterior era visto como um mal necessário. As exportações representavam um sacrifício do uso interno e deviam se limitar ao mínimo necessário para pagar pelas importações. As importações, por sua vez, deveriam ser minimizadas para não ensejar a dependência econômica e estratégica de regimes antagônicos e não-confiáveis. Exportações e importações eram centralizadas em alguns poucos conglomerados de comércio exterior. Dessa forma, as empresas que produziam para exportação ou utilizavam insumos importados não tinham contato com o resto do mundo, e não conheciam os mercados externos nem os preços internacionais, mas entregavam/recebiam bens a/de conglomerados segundo o estipulado nos contratos baseados no Plano Plurianual. Partindo-se da premissa de que os mercados externos eram inerentemente instáveis (enquanto os preços internos eram fixos e previsíveis), buscava-se isolar a economia interna das flutuações advindas de operações com o

exterior. Portanto, um conglomerado de comércio arrecadava liquidamente, na exportação de dado bem, a diferença

$d = eP^* - P$

em que ***P**** é o preço externo líquido de despesas; ***P***, o preço interno (pago à empresa produtora); e ***e***, a taxa de câmbio oficial (rub 0,58=US$1 desde o tempo de Stalin). Esses resultados, positivos ou negativos, eram repassados ao orçamento do Estado. Entretanto, quaisquer que fossem, tais resultados eram irrelevantes para a sinalização dos custos de oportunidade, pois a taxa de câmbio era arbitrária e os mercados interno e externo não se comunicavam, exceto nos conglomerados de comércio exterior. O que adquiria relevância primordial, e era tratado como assunto estratégico somente pertinente aos níveis mais altos do Estado, era o orçamento geral de divisas estrangeiras.[4] Este não era integrado ao orçamento geral e constituía mais um dos compartimentos estanques da administração financeira do Estado soviético. A alocação de divisas para importação dava-se por meio do estabelecimento de prioridades que refletiam o poder de barganha dos vários ministérios e órgãos do governo.

2 O Colapso da União Soviética e o Surgimento das Novas Repúblicas

Em dezembro de 1991, a União Soviética foi formalmente dissolvida e as quinze repúblicas começaram a ter sua soberania reconhecida pela comunidade internacional. A independência era ardentemente desejada por alguns desses países, sobretudo aqueles que, como os do Báltico, tinham uma longa história prévia como nação independente. Nas partes relativamente atrasadas, entretanto, houve menos entusiasmo porque a independência traria consigo a descontinuidade das

---

[4] *O valor do ouro e das divisas estrangeiras da Rússia era estimado em perto de 27 bilhões de dólares em 1988. Pagamentos de dívida externa bancária de curto prazo reduziram o valor dessas reservas a quase 5 bilhões de dólares em 1992.*

transferências financeiras do centro, as quais permitiam a essas repúblicas manter um nível razoável de serviços públicos gratuitos, sobretudo nas áreas de educação e saúde.

A independência deu também lugar ao florescimento do nacionalismo, ensejando movimentos de secessão — e mesmo guerra civil — nas novas nações (Tchetchênia na Rússia, Abkazia na Geórgia, Transdniester na Moldávia, entre outros). A tentativa de redesenhar fronteiras, ou de estabelecer estados em bases étnicas, gerou grandes tensões, e em alguns casos, guerras que resultaram em muitos milhares de mortos e refugiados — notavelmente o conflito acerca de Nagorno-Karabach, que envolveu Armênia e Azerbaijão, e a guerra civil do Tadjiquistão.

Os países bálticos constituíram-se num caso especial. Tradicionalmente mais ligados aos países europeus ocidentais, e incorporados à URSS em tempos recentes, essas nações estavam ávidas para se separar do Estado soviético e o fizeram, decidida e definitivamente, na primeira oportunidade. Os maiores laços com o Ocidente também lhes facilitou a transição. A Estônia foi capaz de recuperar as reservas em ouro depositadas em bancos centrais europeus (sobretudo no Banco da Inglaterra) e congeladas desde que o país foi incorporado à órbita soviética, e com estas estabelecer uma base sólida para o estabelecimento de um regime cambial de paridade fixa (ver abaixo).

A principal característica da economia das novas repúblicas, ao tempo da emancipação, consistia na íntima interdependência econômica. Sob a égide do modelo anterior de planejamento construíram-se gigantescos complexos agrícolas e industriais em uma escala somente compatível com o enorme espaço econômico da União Soviética. A especialização que esse modelo engendrou, se facilitava a execução do plano sob o regime antigo, tornou-se um pesadelo para as novas economias, agora presas umas às outras por múltiplas ligações para adiante (produtos) e para trás (insumos). Essas ligações foram difíceis de serem rompidas; dessa forma, sérios obstáculos foram criados à diversificação dos parceiros comerciais.

O acesso ao comércio exterior era dificultado por vários fatores, entre os quais (a) a falta de experiência em lidar com as

complexidades do mercado internacional; (b) a deficiente qualidade dos produtos industriais exportáveis, em relação àqueles produzidos pela concorrência externa; (c) a proteção dos principais mercados potenciais — especialmente a União Européia — em relação a produtos agrícolas e matérias-primas; e (d) a interdependência (mencionada no parágrafo anterior), que dificultava a obtenção de excedentes que pudessem ser exportados para países de moeda forte.

3 Atacando os Problemas de Gerenciamento Econômico

Um dos maiores empecilhos à transição para um sistema de economia de mercado residia no inadequado funcionamento de um sistema de intermediação financeira. No regime soviético, os empréstimos feitos pelos bancos não eram propriamente empréstimos, sujeitos a pagamento nos prazos estipulados. Antes, eram *financiamentos* distribuídos segundo necessidades identificadas no sistema de planejamento. Além disso, essas operações eram rotineiramente roladas (o principal e os juros se reconvertiam em novo principal, e assim por diante). Na lógica do sistema, era normal que as empresas devessem ao banco a totalidade do seu capital de giro. Os bancos, por sua vez, não perdiam rentabilidade porque contabilizavam como receitas os juros incidentes sobre os empréstimos, sem cogitar cobrá-los.

Quanto às empresas, estas tornavam-se *rentáveis* pela formação de preço segundo o critério de adicionar uma margem de lucro bruto ao custo (*mark up*). Com compradores cativos, não havia problemas de excesso de estoques, de falta de clientes ou de controle de qualidade. O mecanismo de pagamentos de uma empresa a outra — ou de uma empresa ao fisco — era um simples exercício contábil, um encontro de contas no sistema bancário. Em tal mundo não havia lugar para prejuízos, crises de liquidez ou atrasos no pagamento dos impostos.

Como primeiro passo para a descentralização econômica, o governo soviético estabeleceu, em 1989, o princípio de autofinanciamento empresarial, segundo o qual às empresas foi permitida a retenção de seus lucros e das cotas de depreciação.[5] Em contrapartida, o governo não teria mais a obrigação de fornecer às empresas os fundos necessários para investimento. Essa estratégia buscava aumentar a eficiência e, para funcionar, requeria a concessão de liberdade às empresas para fixar os preços de seus produtos. Em abril de 1991, pela primeira vez houve uma liberação de preços. Embora parcial, e, na verdade, mais um aumento seletivo de preços do que a liberdade para tornar os preços realmente flexíveis, essa liberalização foi o suficiente para inviabilizar um controle geral sobre o nível de preços. Como resultado, os preços relativos se alteraram e o processo inflacionário, ao encontrar *combustível* numa política creditícia acomodada, cresceu vertiginosamente. Na Rússia, a inflação foi de 93% (em média) em 1991 — número muito alto num país sem história recente de inflação. No ano seguinte, a inflação média anual subia a 1 353%, antes que políticas estabilizadoras conseguissem estabelecer uma trajetória declinante de inflação.[6] A tabela 1 apresenta a evolução recente dos preços nas diversas repúblicas.

---

[5] *Anteriormente, do lucro da empresa retiravam-se as provisões: (i) para fazer face ao pagamento do imposto sobre os lucros; (ii) para distribuição de um bônus à administração e aos trabalhadores, em razão do cumprimento do plano; (iii) para o financiamento de certos benefícios aos trabalhadores (fundo para construção de residências, creches, refeitórios, etc.); e (iv) para o financiamento de certos serviços comunitários (por exemplo, contribuição para a construção de escolas, orfanatos e pavimentação de ruas). O restante era recolhido integralmente ao fisco como receita do orçamento.*

[6] *A meta para 1996 é uma inflação média de 51%, e, em 1997, as autoridades pretendem conter a inflação abaixo de 1% ao mês.*

TABELA 1

Repúblicas Pós-Soviéticas: Inflação Média Anual
(Preços ao Consumidor) 1992—1995

(Em porcentagem)

	1991	1992	1993	1994	1995
Armênia	100	825	3 732	5 273	177
Azerbaidjão	106	913	1 130	1 664	412
Belarrus	84	969	1 188	2 222	709
Cazaquistão	91	1 381	1 662	1 880	176
Estônia	211	1 069	89	48	29
Geórgia	79	913	3 126	17 246	127
Letônia	124	951	109	36	25
Lituânia	225	1 021	410	72	39
Moldávia	162	1 276	788	329	30
Quirguízia	85	855	1 209	278	43
Rússia	93	1 353	896	302	190
Tadjiquistão	112	1 157	2 195	350	610
Turquemenistão	103	493	n.d.	1 749	1 005
Ucrânia	91	1 210	4 735	891	376
Uzbequistão	105	645	534	1 568	305

Fonte: Fischer, Sahay e Végh (1995); IMF *World Economic Outlook* e outras fontes.

As repúblicas do Cáucaso e da Ásia Central, em conjunto, sofreram inflação crescente até 1994, quando um índice ponderado de seus preços ao consumidor aumentou 1 583%, antes que severas medidas fossem tomadas para limitar o crescimento dos preços.[7]

Os novos governos atacaram o problema de administrar a moeda e o crédito com a criação de bancos centrais. Estes, inicialmente,

[7] *As mais altas taxas de inflação anual ocorreram em 1994, na Armênia e na Geórgia.*

utilizaram os recursos materiais e humanos deixados pelas sucursais do *Gosbank* (Banco do Estado soviético) nas respectivas repúblicas. Os bancos centrais ganharam o poder de emitir moeda, de regulamentar o câmbio e o crédito, e de monitorar a atividade bancária. Os estatutos dos novos bancos centrais os tornaram independentes do governo e faziam-nos responsáveis somente perante o Parlamento.[8] Os grandes bancos especializados (agrícola, industrial, etc.) ganharam maior liberdade de ação e, devido à falta de experiência dos novos bancos centrais e às dificuldades inerentes a um processo rápido de transformação, passaram a expandir o crédito sem consideração às estratégias, já em si frágeis, dos bancos centrais. Ao mesmo tempo surgiam, sobretudo nas principais cidades da Rússia, bancos modernos, não raro associados a bancos estrangeiros, que passaram a explorar os segmentos mais rentáveis do mercado financeiro, tais como cartões de crédito e transações com o exterior. Nos anos recentes, os bancos centrais têm adquirido mais experiência e conseguido impor mais sua autoridade.

O resultado desse desenvolvimento desordenado do setor bancário foi seu enfraquecimento. Os empréstimos às empresas se revelaram difíceis de cobrar, uma vez que estas passaram também a sofrer dificuldades financeiras: as empresas devedoras não lhes pagavam, e os custos dos insumos (portanto, os requerimentos de capital circulante) se agigantavam rapidamente com as liberalizações de preço e a inflação. A isso acrescente-se o desaparecimento de mercados (que veremos em seguida), que trouxe às empresas problemas de acumulação de estoques.

Motivados para o processo de modernização, os bancos decidiram livrar-se de certas funções não tipicamente bancárias. Os bancos centrais deixaram de fazer o controle da execução do orçamento, o que obrigou os governos a criarem seus tesouros

---

[8] *Segundo a tradição russa e soviética, o governo corresponde aproximadamente ao nosso poder executivo. O governo é encabeçado pelo primeiro-ministro. O presidente é o chefe de Estado, e não é considerado estritamente parte do governo. Em algumas das novas repúblicas, contudo, o presidente é tanto chefe de Estado como chefe de governo de ofício, enquanto que o primeiro-ministro chefia o governo em confiança do presidente.*

em curto perío-do.[9] Além disso, os bancos comerciais paulatinamente transferiram de volta às empresas as funções de programação e controle de seus pagamentos e recebimentos. As empresas, que não tinham experiência em cobrar suas vendas, rapidamente viram-se envolvidas com grandes somas de contas a receber em mora. Os atrasados comerciais cresceram a tal ponto que se tornaram um problema macroeconômico. A empresa **A** não pagava o que devia à empresa **B** porque não recebia da empresa **Z**, que não recebia da empresa **Y**, que não recebia da empresa **X**, etc. Para solucionar essa situação de *ninguém paga a ninguém*, diversos mecanismos foram tentados; inicialmente, consistiram na abertura de linhas de crédito bancárias especiais, que resolviam temporariamente o problema, a custo de maior inflação (pois os créditos concedidos pelos bancos não eram esterilizados num segundo momento), mas logo os atrasados se acumularam novamente.[10]

Os bancos, na verdade, estavam despreparados para exercer a atividade bancária porque nunca tiveram que se preocupar com o problema do risco do crédito (não existiam falências no sistema planificado), ou com a qualidade dos seus ativos. Nessas circunstâncias, o estabelecimento de limites ao crédito era um dos poucos instrumentos de política disponíveis na área monetária, até que um mercado financeiro mais desenvolvido permitisse controlar a liquidez por meio de mecanismos indiretos (taxa de juros, operações de mercado aberto, etc.).

---

9 Na maioria das novas repúblicas, o modelo de administração financeira que está sendo implantado se inspira no Sistema Integrado de Arrecadação Financeira (SIAFI) do Tesouro brasileiro, que, neste ano, completa dez anos. Especialistas brasileiros têm permanecido por longos períodos na Rússia, Belarrus e outras repúblicas, para ajudar no desenvolvimento e implantação desses sistemas de gerência financeira do Estado. O sistema brasileiro foi também adotado por Angola, outra economia egressa do socialismo.

10 Numa das tentativas mais engenhosas, o governo russo tentou financiar as empresas que vendiam predominantemente em varejo (portanto, a dinheiro) para que liquidassem seus débitos com seus fornecedores, e estes com os seus, e assim por diante, para reverter o dominó dos atrasos. Essa estratégia também foi mal-sucedida devido às altas exigências de informação e de capacidade de gerenciamento.

Quando os bancos centrais passaram a estabelecer limites ao volume de crédito que cada banco podia conceder, ficou patente a debilidade dos bancos no cumprimento dessas metas: mesmo sem nenhum *dinheiro novo* emprestado aos tomadores, os empréstimos bancários cresciam exponencialmente na razão da taxa média de juros, devido à incapacidade das empresas de fazer amortizações significativas e até de pagar os juros.

Os problemas empresariais de falta de liquidez e de acumulação de estoques são bastante ligados à prática tradicional de formar preços com base no *mark up* e de fazer quaisquer ajustamentos necessários por meio de quantidades (por *diktat*), e não de preços. Assim, uma empresa que passasse a receber menos pedidos pelo seu produto passava a acumular estoques, ao invés de reduzir os preços, modificar o produto ou diminuir a produção. Até há pouco tempo muitas empresas tinham estocada a produção de todo um ano, sem perspectivas de vendê-la, e continuavam a produzir o mesmo bem para manter os funcionários ocupados e na esperança de tempos melhores. A inflexibilidade de preços à baixa tem impedido que os sinais gerados pelo sistema de preços orientem produtores sobre a quantidade, qualidade e tipo de produtos desejados pelo mercado.

4 Falta de Convertibilidade Interna da Moeda

Numa economia típica de mercado, o setor não-bancário escolhe a proporção de meios de pagamento (**M1**) que deseja — sob a forma de notas e moedas (moeda manual ou **M0**) —, e a parte que prefere manter sob forma de depósitos bancários à vista (**D**, sendo que *M0+D=M1*). Tanto **M0** como **D** são totalmente líquidos e disponíveis; desse modo, alterar a relação *M0/M1* não envolve nenhum custo direto, pois é apenas uma questão de mútua conveniência a escolha da forma em que fazer e receber pagamentos. Na economia soviética, ao contrário, **M0** e **D** tinham esferas de circulação distintas (como se viu anteriormente). Ademais, as empresas não poderiam sacar numerário senão para pagar salários ou em algumas situações excepcionais.

Como parte do processo de liberação dos bancos do ônus de controlar financeiramente as empresas, permitiu-se a estas retirar seus depósitos dos bancos quando o desejassem, sem prévia justificação, e ainda manter encaixes. Os depósitos bancários se tornariam, assim, voluntários. Entretanto, nos primeiros anos de reforma quase todos os países sofreram um processo de inflação crescente, que requeria quantidades cada vez maiores de **M0** para transações. Em toda a ex-URSS havia poucas casas de moeda, o que limitava a emissão de meio circulante à capacidade industrial de impressão.[11] A moeda escritural (**D**), ao contrário, podia ser expandida indefinidamente via concessão de crédito bancário. A política de crédito fácil gerou, nessas condições, uma escassez de numerário que impedia ao público realizar a proporção **M0/M1** desejada — fenômeno às vezes referido na literatura como *cash shortage* ou *monetary overhang*.

Os bancos simplesmente não dispunham das notas necessárias para realizar as retiradas, e os bancos centrais não podiam socorrê-los na velocidade requerida, pois seus supridores (as casas impressoras) não conseguiam cumprir todos os pedidos a tempo. Em conseqüência, as autoridades bancárias, em certas repúblicas, e os próprios bancos, em outras, estabeleceram critérios de prioridade para sacar numerário; deu-se, por exemplo, alta prioridade às retiradas para pagamento de salário, mas, mesmo assim, verificaram-se severos atrasos nesses pagamentos[12] (a arrecadação tributária não sofreu nesse estágio com a falta de numerário porque os impostos eram pagos por meio de transferências bancárias).

---

11 Por vezes o papel-moeda foi encomendado a empresas da Europa Ocidental. Os custos dessa alternativa, porém, se tornaram altos devido à subvalorização da moeda e à grande escassez de divisas estrangeiras.

12 Quando o Tadjiquistão introduziu sua moeda nacional em maio de 1995, os salários, tanto no governo como nas empresas, estavam atrasados de oito a onze meses. Em outras repúblicas, os atrasos eram menores.

Com a escassez de numerário, e, paralelamente, uma relativa abundância de depósitos bancários, deixou de haver perfeita convertibilidade interna entre essas duas formas de moeda; assim, desenvolveu-se um mercado informal no qual se podia trocar moeda manual por uma quantia superior de depósitos bancários. Em alguns casos, a taxa de câmbio entre **D** e **M0** chegou a exceder 20:1.[13] O restabelecimento da convertibilidade interna somente vem sendo alcançado à medida que as novas economias adotam políticas creditícias mais restritivas (que permitem controlar a inflação), e se eliminam as restrições remanescentes à retirada de depósitos bancários.

À medida que políticas monetárias mais firmes foram sendo adotadas, o problema da falta de numerário foi sendo resolvido. Entretanto, muitas empresas ainda hoje têm acesso a subsídios do governo e empréstimos bancários em bases tradicionais, e recorrem a atrasados comerciais como forma de financiamento.[14] Um dos resultados de políticas de crédito menos generosas foi a ocorrência sistemática de atrasos no pagamento de impostos, o que resultou em declínio da carga tributária (razão receita de impostos/PIB) em praticamente todas as repúblicas, e em atrasos no pagamento de salários. Em algumas repúblicas, a arrecadação de impostos chegou perto de um colapso. Por isso, medidas administrativas fortes têm sido aplicadas para forçar empresas a pagar suas dívidas tributárias.

5 O Dilema da Agricultura

De todos os setores da economia soviética, de longe o mais difícil de converter-se à economia de mercado é o setor agrícola, que consistia basicamente de fazendas estatais (*sovierozes*) e fazendas coletivas (*colrozes*). Desde sua coletivização nos anos 20, à agricultura foi reservado o papel de fornecer excedentes para a industrialização. Nos últimos anos do regime centralizado,

---

13 Por exemplo, nos mercados de Dushanbe, um quilo de carne custava, em fins de 1994, 2 rublos em numerário ou 20 rublos em crédito bancário.

14 Estima-se que, em 1994, os subsídios governamentais na Rússia ainda representavam de 6% a 7% do PIB. Os principais setores beneficiados são a agricultura, a energia e o complexo militar-industrial.

e também nos primeiros anos de reforma, o setor agrícola recebia preços baixos por seus produtos e somente conseguia cobrir seus custos por meio de repetidos empréstimos bancários. Com isso, a carteira dos bancos agrícolas se enchia de dívidas incobráveis e as empresas agrícolas viviam na dependência das políticas oficiais. A melhoria dos preços agrícolas requeria o estabelecimento de linhas de comunicação com os mercados externos, para que os incentivos derivados do comércio exterior pudessem impactar as unidades produtoras. Isso, por sua vez, requeria o desmantelamento da complexa maquinaria estatal de intermediação no comércio exterior, que tinha como obstáculos a inércia burocrática e o temor de desorganização da atividade nos poucos setores geradores de preciosas divisas estrangeiras.

A reforma na agricultura não começou com o desmantelamento das empresas estatais, que continuaram vivendo cheias de incertezas e tentando fazer o melhor que podiam, mas com a permissão para a instalação de novas culturas em terras marginais cedidas ou arrendadas por longos períodos (algumas vezes até cinqüenta anos). Além disso, deu-se mais liberdade para a ação das culturas familiares que já existiam à margem das fazendas estatais e coletivas para o autoconsumo: estimuladas pela liberdade de preços no setor de hortifruticultura, passaram mais e mais a suprir o mercado. Não obstante esses progressos, a estrutura agrícola da economia soviética ainda encontra-se quase intacta e uma reforma de profundidade ainda espera condições favoráveis, inclusive a disponibilidade de financiamento pós-privatização.

6 A Reforma do Comércio Exterior

O comércio exterior na maioria das repúblicas pós-soviéticas ainda continua altamente dependente da ação do Estado. Os mecanismos de pagamentos bilaterais (que se tornaram conhecidos como moedas-convênio no Brasil) com países capitalistas foram substituídos por troca de produtos por produtos (escambo e contra-comércio) em contratos específicos. Não raro,

os produtos exportáveis eram transferidos para os demandantes de importações para que pudes-sem realizar suas compras no exterior. Assim, na Ásia Central, por vezes o governo alocou uma quantidade de algodão, digamos, ao Ministério da Saúde para que este a trocasse no exterior por equipamentos médico-cirúrgicos e medicamentos.

Um choque muito duro para as economias pós-soviéticas foi o colapso do Conselho de Cooperação Econômica Mútua (COMECON) — bloco comercial formado pela União Soviética e nove outros países socialistas. Na parte final da década de 80, quase 60% do comércio soviético dava-se com parceiros do COMECON. Enquanto as economias do Leste europeu puderam reorientar em tempo relativamente curto seu comércio, os países pós-soviéticos ficaram numa posição relativamente desvantajosa. Outro duro golpe ao acesso a moedas conversíveis foi o rápido declínio da exportação de armas para o resto do mundo, que, de aproximadamente 20 bilhões de dólares em 1988, passou a menos de um décimo desse volume em 1992.

Em resposta a essas e outras dificuldades, uma das primeiras medidas tomadas na área do comércio exterior, tanto pela Rússia quanto pelas repúblicas menos poderosas, foi a eliminação das preferências de que gozavam os países socialistas ou ex-socialistas, os quais muitas vezes, no passado, para fins redistributivos, recebiam produtos soviéticos por preços nitidamente inferiores aos do mercado internacional e exportavam para a União Soviética seus principais produtos a preços favorecidos. Uma nova estrutura de tarifas foi estabelecida (mais simples que a anterior): contemplou uma tarifa geral, uma menor para países incluídos no Sistema Geral de Preferências, e uma ainda menor para produtos originados de países relativamente mais atrasados. Ao mesmo tempo, muitas das novas repúblicas iniciaram o processo de entrada no *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) (agora Organização Mundial de Comércio — OMC), e estudos se iniciaram visando à adoção do Sistema Harmonizado de Classificação de Mercadorias.

Para as repúblicas pós-soviéticas, sem dúvida o comércio exterior mais importante era entre as próprias. Devido ao elevado grau de interdependência, desde o começo das reformas as autoridades

nacionais deram-se conta do caos que seria gerado se os laços comerciais fossem rompidos na região. Assim, tentaram estabelecer acordos anuais bilaterais de comércio. Estes eram baseados em quantidades físicas, discutidas dias a fio em nível técnico, e tiveram algum êxito como substituto do sistema planificado central anterior, mas logo as repúblicas começaram a não entregar os bens como prometido. Isso ocorria por diversas razões, entre as quais a contração da produção física em todas as repúblicas e o desaparecimento paulatino do sistema de *ordens estatais,* que, no passado, permitira às autoridades determinar que quantidades deveriam ser entregues pelas empresas para que se cumprissem as operações de comércio exterior acordadas pelo governo. O cumprimento apenas parcial dos acordos comerciais gerou elevados atrasados comerciais entre as repúblicas. Estas, sem mecanismo adequado de financiamento, recorreram a medidas retaliatórias, o que incluía o cancelamento de remessas pelos países credores, e resultava em decréscimo adicional da produção nas repúblicas de destino. A retomada do crescimento nas diversas repúblicas encontra assim uma série limitação na inexistência de um mecanismo eficiente de pagamentos entre os principais parceiros.

As relações comerciais e de investimentos com países externos têm sido entravadas também pelas grandes oscilações da taxa de câmbio. Para diminuir o grau de incerteza dos agentes econômicos e atuar positivamente sobre as expectativas, o governo russo introduziu, em julho de 1995 (quando a inflação já estava sob controle e em trajetória claramente declinante), um sistema de faixa cambial que estabelecia limites dentro dos quais à taxa de câmbio era permitido variar sem intervenção da autoridade cambial. Para evitar desvalorizações cambiais fortes e, ao mesmo tempo, ajustar a taxa em razão da inflação remanescente, uma nova faixa foi estabelecida em janeiro de 1996, para viger durante seis meses. Esse mecanismo tem sido relativamente bem-sucedido, visto que a taxa de câmbio tem seguido uma trajetória razoavelmente previsível. A experiência positiva da Rússia com a faixa cambial levou Belarrus a adotar esquema semelhante em fins de 1995. Um notável experimento

de política cambial é o da Estônia — a coroa estoniana tem uma paridade fixa (8:1) frente ao marco alemão, sustentada por um conselho da moeda (*currency board*). A Letônia também tem tido êxito na política cambial, mas com um sistema de taxas flutuantes sustentado por políticas fiscal e monetária apropriadas.

7 O Processo de Privatização

Embora alguém tenha dito que "privatizar é fácil, o difícil foi tomar a propriedade das pessoas [da revolução de 1917 até a década de 20]", na verdade, a conversão da economia soviética a um sistema de mercado encontra seu maior obstáculo na dificuldade de privatizar as atividades econômicas. Para essa dificuldade contribuem muitos fatores. Um deles é o fato de que a atividade estava organizada quase sempre em organizações gigantescas, freqüentemente monopolistas, e os governos e as populações não vêem com bons olhos a substituição de um monopólio (público) por outro (privado). Para tornar óbvia essa dificuldade, as empresas teriam de ser desmembradas — operação difícil porque requer investimentos novos, capacidade gerencial e reorganização dos mercados, inclusive reorientação de certos fluxos de comércio exterior. Outro obstáculo à privatização é que, ao contrário de economias mistas nas quais existe um setor privado com capitais capazes de adquirir as empresas estatais, por definição, não havia capitalistas privados na União Soviética. Nessas circunstâncias, a desestatização por venda só poderia significar desnacionalização. E embora não predominasse, no novo regime, uma atitude xenofóbica em relação à inversão estrangeira, constatou-se que o interesse dos investidores estrangeiros por ativos empresariais nas novas economias era muito aquém da escala requerida pela transformação.

Um mecanismo desenvolvido pelos governos para preparar a privatização das empresas, e obter um certo grau de descentralização imediata, foi proceder ao que se convencionou chamar de *comercialização* das empresas estatais. Por isso entendeu-se, além do auto-financiamento antes referido, a transformação das empresas em sociedades anônimas, com a participação (majoritária; em muitos casos, 100%) do governo e de outras empresas.

Nos setores onde era mais urgente a adoção da tecnologia estrangeira, os governos incentivaram a formação de *joint ventures* (JV) entre empresas estatais e sócios estrangeiros. Medidas de incentivo incluíam a tributação reduzida dos lucros; por exemplo, na Rússia, as JV com participação estrangeira igual ou superior a 30% do capital gozavam de isenção do imposto sobre os lucros por dois anos, e, depois desse período passavam a pagá-lo com alíquota menor que a normal. Nem o número nem o volume de negócios das JV foram, em qualquer tempo, muito expressivos, exceto no setor de energia, no qual as grandes companhias petrolíferas internacionais se associaram a suas congêneres locais para o desenvolvimento de novas jazidas.

O processo de privatização caminhou mais rápido no setor de pequeno comércio e serviços, no qual muitas empresas foram adquiridas pelos funcionários (o chamado coletivo de trabalhadores) por meio de leilões de privatização ou de simples decisão administrativa. Além disso, não foram poucos os casos de *privatização espontânea* em que a gerência, por conta própria ou em acordo com uma parte dos funcionários, proclamou a empresa privada e passou a agir de maneira independente do Estado. Nos leilões, o valor da empresa (base do lance mínimo) era na maior parte das vezes determinado com base nos valores históricos registrados nos livros de contabilidade da empresa (o método de partidas dobradas era largamente utilizado na União Soviética). Para mobilizar os fundos necessários a um lance vencedor, o coletivo de trabalhadores geralmente obtinha um financiamento bancário a ser pago com lucros futuros da empresa (*leveraged buyout*). Algumas dessas empresas cujos funcionários tornaram-se donos são bem administradas, com orientação para a eficiência e a realização de negócios lucrativos.

Na Rússia e em algumas outras repúblicas, certificados de privatização foram emitidos e distribuídos. A idéia visava retornar à população um capital que, em última análise, lhe pertencia, e, ao mesmo tempo, buscava-se criar uma moeda que pudesse ser utilizada para comprar as empresas sob privatização. Para tanto,

se estimaria o valor contábil global de todas as empresas a serem privatizadas e se emitiriam títulos de privatização de total equivalente, para distribuição à população em cota fixa por pessoa. Os certificados eram negociáveis: as pessoas podiam vender seus papéis no mercado (a outras pessoas que tivessem interesse em adquirir tais títulos), de maneira a acumular um montante necessário para oferecer um lance vencedor no leilão de privatização. Como o mercado de certificados, mesmo na Rússia, era bastante estreito, os certificados eram vendidos com um forte deságio em relação ao valor nominal, o que gerou, na população, sentimento de frustração e recriminação contra os *especuladores*.

No complexo militar-industrial, importante sobretudo na Rússia, Ucrânia, Belarrus e em algumas outras repúblicas, os problemas de produção socializada não poderiam ser resolvidos por meio de privatização. Tendo o novo regime reduzido drasticamente os recursos destinados à produção de armamentos e sistemas de defesa, e com o desaparecimento de muitos mercados externos de armas, grandes parques industriais, de uma hora para outra, ficaram sem demanda para seus produtos. A essas dificuldades se agregou, na Rússia, o retorno de um número muito grande de tropas anteriormente estacionadas de maneira permanente na Alemanha e nas repúblicas soviéticas, especialmente nos países bálticos, os quais são extremamente ciosos de sua independência recentemente adquirida. Um grande esforço foi então feito para reconversão industrial, e várias fábricas de tanques, foguetes, etc. passaram a produzir bens como calçados, móveis e equipamentos de computação (por exemplo, *modems*). Contudo, muitos desses complexos industriais militares tiveram de ser desativados em uma economia em que o produto declinava; portanto, inexistia a possibilidade de acomodar os trabalhadores desses complexos em outros setores.[15]

---

[15] *No período soviético, deslocações importantes de mão-de-obra podiam ser facilmente acomodadas. Desemprego, por definição, não existia. As fábricas simplesmente recebiam os trabalhadores a elas encaminhados e não havia, na empresa, preocupação maior com a produtividade.*

A privatização da agricultura, como já se observou, tem sido a mais difícil. Dentre os motivos que concorrem para essa dificuldade são relevantes os seguintes:

(1) embora haja maior aceitação da propriedade privada nos setores de indústria e serviços, a propriedade da terra (o solo pátrio onde estão enterrados os antepassados) é assunto muito delicado. Por isso, as novas repúblicas tendem a conceder arrendamentos de prazo muito longo, inclusive com preferência aos descendentes do arrendatário para a renovação do arrendamento, ao invés de permitir venda direta com plena propriedade;[16]

(2) não existe forte demanda por terras agriculturáveis: os empresários urbanos relutam em se envolver na produção agrícola direta, e os funcionários das fazendas estatais e coletivas não têm, em geral, a capacidade gerencial necessária para fazer prosperar uma cultura agrícola. Esses funcionários são geralmente especialistas (tratoristas, veterinários, etc.). O habitante do campo em geral tem um salário fixo, embora modesto, e não está preparado para tomar decisões sobre o que produzir, que insumos utilizar, como negociar o produto, etc. Portanto, não é perceptível um desejo de reforma agrária; muitos trabalhadores rurais temem o oposto: que as fazendas sejam desmembradas e eles recebam lotes de onde terão que tirar seu sustento;

(3) as fazendas estatais e coletivas são muito grandes e diversificadas, o que torna difícil sua venda via leilões de privatização; e

(4) os recursos compartilhados, com as externalidades correspondentes, tornam muito difíceis as soluções microeconômicas à reorganização da atividade agrícola. Na maior

---

[16] *Por decreto de março de 1996, o governo da Rússia permitiu, pela primeira vez, a venda da terra. Exige o decreto que o novo dono seja russo e que a terra continue sendo utilizada para agricultura.*

parte do território das novas repúblicas, o problema mais sério é o da água, que é escassa e deve ser provida por complexas redes de irrigação. Por deficiente concepção e manutenção, esses grandes projetos de irrigação produziram, nas últimas décadas, um impacto ecológico negativo: apresentam salinização a uma taxa alarmante e alteração dos regimes hídricos; a desertificação do mar de Aral é apenas o desastre ecológico mais óbvio. Recuperar esses sistemas que se estendem por vários países, e distribuir a água de maneira racional, é um dos maiores desafios para a reestruturação e o desenvolvimento da agricultura.

8 Estrutura Institucional e Legal

Para funcionar, uma economia de mercado requer um corpo de normas capaz de disciplinar as relações entre os diversos agentes, um sistema judiciário baseado no procedimento do contraditório para garantir a aplicação das leis e o cumprimento dos contratos, e uma definição razoavelmente clara das esferas públicas e privadas. Como a reorientação política e econômica deu-se em um prazo de tempo muito curto, é notável que os poderes legislativo e executivo das novas repúblicas tenham sido capazes de preparar e colocar em ação, ainda que de modo imperfeito, um grande número de normas em todos os níveis. Constituições políticas foram adotadas em linha com o multipartidarismo, a separação de poderes e as garantias individuais. Nos últimos meses de 1991, uma legislação tributária completamente nova foi elaborada, e adotada em todas as repúblicas no início de 1992. Introduziram-se novos padrões de contabilidade, com adoção das melhores práticas internacionais. Eliminaram-se muitas das restrições que impediam o comércio externo e interno e estabeleceram-se alguns princípios básicos para as relações trabalhistas.

Não obstante esses importantes avanços, deixaram de ser adotadas leis que muito teriam feito para reduzir o grau de incerteza das relações contratuais privadas, e para suprir o vácuo legislativo deixado pelo desmantelamento de muitas das estruturas de comando. Novos códigos civis e penais não foram adotados, embora os antigos tenham se tornado inadequados. Os limites do direito de propriedade não foram devidamente

definidos, o que tornou incertos os direitos reais e dificultou o estabelecimento de contratos. Além disso, não foram adotadas leis de falências e de execuções por dívidas, que são indispensáveis para o desenvolvimento do crédito e dos ativos financeiros. A independência dos bancos centrais, sem a existência de um mecanismo de coordenação, em alguns casos (especialmente na Rússia) colocou-os em oposição ao governo, com prejuízo para a aplicação de políticas monetárias coerentes. Muitos mercados carecem ainda de regulação para defesa dos consumidores, dos produtores e dos parceiros comerciais. Práticas de comércio exterior corriqueiras e de longa data, tais como cartas de crédito e seguro de exportação, estão ainda para serem introduzidas em grande escala.

A experiência das economias pós-soviéticas deixa mais claro que os mecanismos econômicos nunca funcionam como esperado, a menos que exista uma adequada base jurídica. Esse fato tende a ser esquecido por especialistas de países nos quais o ordenamento jurídico foi sendo construído através dos séculos, e, nos seus contornos gerais, foi tornando-se tão óbvio a ponto de parecer quase invisível.

9 O Papel de Liderança da Rússia

A União Soviética formou-se basicamente pelo território herdado do império russo; durante a II Guerra Mundial, incorporou outros ter-ritórios, inclusive os países bálticos, em 1940. O império, por sua vez, tinha sido construído por meio de uma secular expansão que estendeu os domínios de Moscou até o Oceano Pacífico ao leste, e até aos passos de acesso ao subcontinente indiano ao sul. Muitas dessas terras foram conquistadas por meio de duras lutas e as populações, tendo culturas distintas da dos russos, sempre alimentaram sonhos de autonomia. Em várias das repúblicas pós-soviéticas, a maioria é de religião islâmica. É natural, portanto, que, quando se tornaram independentes, as novas repúblicas desejaram substituir os fortes laços econômicos

que os prendiam à Rússia por uma inserção no mercado internacional.

No entanto, esse desejo foi frustrado, pelo menos em um primeiro momento, por diversas razões. Em primeiro lugar, durante o período soviético, as redes de energia, comunicações, transportes e outros elementos da infra-estrutura econômica foram organizadas de maneira muito centralizada, e sua substituição requeria investimentos muito mais elevados do que os que as novas economias tinham possibilidade de financiar. Segundo, a geografia não facilitava o intercâmbio comercial com terceiros países, visto que as rotas de acesso ao mercado mundial, em muitas dessas nações mediterrâneas, passam pelo território russo.[17] Terceiro, os conflitos armados que se seguiram à independência, somados à falta de confiabilidade de rotas através de países vizinhos considerados hostis ou instáveis (como o Irã e o Afeganistão), reduziam ainda mais as alternativas de trânsito de importações e exportações. Quarto, as enormes distâncias de trânsito terrestre entre os centros de produção e os portos mais próximos geravam um grande diferencial de preços internos e externos, o que anulava parcialmente as vantagens comparativas. A esses fatores se somem a inexperiência de comércio internacional e a baixa qualidade dos produtos, antes discutidas, e será possível entender como as repúblicas ex-soviéticas tiveram de depender, no período inicial de independência, das relações comerciais entre si próprias. Desse modo, um objetivo de política que prontamente se estabeleceu foi a manutenção dos laços comerciais anteriores, apoiados em acordos comerciais intergovernamentais que, por sua vez, eram

---

[17] *Após a independência, e em cooperação com grandes empresas internacionais, vastas reservas de petróleo foram descobertas no mar Cáspio, em águas reclamadas pelo Azerbaidjão e pelo Turquemenistão, e no Cazaquistão. A exploração desses recursos ainda esbarra, no entanto, em questões de fronteiras levantadas pela Rússia (é o Cáspio um mar ou um lago?) e pela dificuldade de estabelecer um traçado de oleoduto para os mercados do Ocidente: as rotas mais diretas têm de ser descartadas porque passariam sobre áreas politicamente difíceis (Irã), sobre regiões conflagradas (Armênia/Azerbaidjão), ou sobre a Geórgia (onde os abkazis têm sustentado uma guerra secessionista). A exclusão dessas rotas deixa os países produtores dependentes do longo trânsito através da Rússia (com todo o ônus geopolítico que isso implica), e de problemas sérios de logística, principalmente o escoamento através do já saturado estreito do Bósforo.*

apoiados em contratos de suprimento governo-empresas (no lugar das ordens estatais anteriores).

A Rússia assumiu, assim, um papel importante de liderar, e até certo ponto coordenar, as políticas comerciais na região. Isso se casava bem com os interesses russos de manter uma influência decisiva na região, ao projetar seu poder econômico, militar e político; e preservar, até certo ponto, sua influência cultural (por exemplo, o idioma russo é a língua de comunicação internacional na região).

Essa coordenação tomou várias formas, nas quais se sobressaem os mecanismos de coordenação de políticas — o mais importante deles é a Comunidade dos Estados Independentes (CEI), composta de doze países: as repúblicas ex-soviéticas, exceto os três países bálticos. A CEI é governada por um conselho superior, composto pelos chefes de estado e governo da região, e administrada por um comitê executivo, com ministros de Estado. O conselho superior se reúne duas vezes ao ano. A CEI possui diversos órgãos de coordenação de área; assim, a defesa conjunta é coordenada pelos ministros de Defesa. Há associações de bancos centrais, dos sistemas de bancos de poupança, etc. Ainda não existem controles aduaneiros nas fronteiras internas da CEI, e a formação de um mercado comum é um objetivo de médio prazo.

Dados os laços de interdependência, as várias repúblicas acompanham com o maior interesse os desenvolvimentos políticos e econômicos na Rússia, pois estes impactam relações econômicas vitais e condicionam o processo de mudança.

10 Perspectivas

O processo de reforma econômica nas economias pós-soviéticas tem sido muito doloroso para as populações envolvidas. Como pode ser verificado pela aplicação cumulativa das taxas anuais de crescimento mostradas na tabela 2, a produção física agregada

contraiu-se dramaticamente em toda a região. Na Rússia, o PIB decresceu perto de 50% entre 1990 e 1995. Entretanto, o declínio do PIB, em 1995 (4%,), representou sensível melhora em relação aos anos anteriores pós-reforma, quando a percentagem de declínio esteve em dois dígitos.[18]

Na realidade, há razões para crer que o declínio possa não ter sido tão drástico como indicam as estatísticas. Primeiro, porque os registros de produção no período soviético recente eram rotineiramente superestimados. Segundo, reestimativas do PIB baseadas no consumo de eletricidade revelaram menor redução do produto real, sendo esse viés sistemático em quase todas as repúblicas [Dobozi (1995)]. De qualquer forma, a escala da contração de produção encontra poucos paralelos. A manutenção dos trabalhadores na folha de pagamento das empresas, se impediu o crescimento exponencial do desemprego aberto, criou, porém, vastas camadas de desemprego disfarçado e resultou em sensível declínio da produtividade média.

No período de 1991 a 1995, o índice de preços ao consumidor na Rússia aumentou 3 250 vezes. Sem um mecanismo de defesa contra a inflação, e pressionados por condições adversas de mercado, os salários reais diminuíram,[19] e, com eles, todos os rendimentos fixos tais como as aposentadorias e os benefícios pecuniários pagos às famílias pelo sistema de seguridade social. Em todas as repúblicas, o Estado teve de encolher rapidamente em função da nova forma de financiamento (basicamente impostos), e surgiram problemas novos tais como a evasão de tributos e a substituição de moedas (dolarização). Numa posição financeira débil, o Estado, nesses países, não foi capaz de garantir uma rede de proteção social em benefício de grupos mais vulneráveis tais como os idosos. Além disso, o Estado viu-se forçado a reduzir a disponibilidade de muitos bens e serviços

---

18 As autoridades russas projetaram crescimento positivo, em 1996, e nos anos subseqüentes.

19 Na Rússia, o salário real médio diminuiu 15% entre 1990 e 1994, enquanto o número de empregados diminuiu 10%. O decréscimo no emprego teria sido maior se fossem computados os trabalhadores aos quais as empresas concederam licença sem vencimento (involuntárias), ou que passaram a trabalhar em tempo parcial. Em muitos casos, os trabalhadores aceitaram salários reais menores em troca de manutenção do emprego.

que, por serem anteriormente providos à população gratuitamente ou a preços altamente subsidiados (por exemplo, serviços de saúde, entretenimento e transporte coletivo), mitigavam o impacto dos baixos salários sobre o bem-estar.

TABELA 2

Repúblicas Pós-Soviéticas: Crescimento do PIB Real 1992—1995

(Em porcentagem)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Armênia	-7,2	-8,8	-52,3	-14,8	5,4	
Azerbaidjão	-11,7	-0,7	-35,2	-23,1	-21,1	-13,2
Belarrus	-2,8	-1,0	-8,6	-10,6	-20,2	-9,8
Cazaquistão	-4,6	-6,8	-13,0	-12,0	-25,0	-8,8
Estônia	-8,5	-10,7	-14,2	-8,4	-8,1	3,2
Geórgia	-16,7	-25,0	-43,4	-25,4	-11,2	-5,0
Letônia	-1,2	-10,4	-34,9	-16,1	2,2	0,0
Lituânia	-3,2	-12,6	-39,3	-18,4	1,0	-
Moldávia	-1,7	-15,8	-25,0	-1,2	-31,2	1,5
Quirguízia	-	-	-	-15,5	-20,1	1,3
Rússia	-3,5	-12,8	-18,5	-12,0	-15,0	-4,0
Tadjiquistão	-	-7,0	-29,0	-11,0	-21,5	-12,5
Turquemenistão	-	-	-	-10,2	-20,0	
Ucrânia	-3,8	-13,4	-17,5	-14,4	-23,9	-11,1
Uzbequistão	2,0	-0,5	-11,1	-2,3	-4,2	-1,2

Fonte: *Transition*, diversos números; e outras fontes.

Ao agravar o declínio das rendas médias da população, a introdução de mecanismos de mercado sem a eliminação de formas de controle burocráticos herdados do regime anterior resultou na possibilidade de extração de rendas (*rent seeking*) por muitos dos novos burocratas (os mesmos burocratas anteriores), e, sobretudo, pelos novos dirigentes empresariais (em muitos casos, os mesmos diretores de empresas de antes). O acesso desigual a oportunidades, bem como a falta de sincronia nas

várias frentes do processo de reforma, teve por conseqüencia uma significativa concentração na distribuição da renda.[20]

Os novos tempos têm sido muito difíceis para a população dos países ex-soviéticos. A incerteza quanto às condições de vida tem levado muitos a emigrar e a evitar o casamento e a procriação. [21] A taxa de mortalidade cresceu em todas as repúblicas, o que causou redução nas expectativas de vida. Em todo o mundo, em 1994, somente em dez países a população decresceu devido a taxas negativas de crescimento natural; desses dez países, cinco são repúblicas ex-soviéticas [Heleniak (1995)].

A despeito de passar por essas grandes dificuldades, a maioria das populações das novas repúblicas tem revelado um impressionante apoio — ou resignação — ao processo de reformas, e as críticas, tipicamente, envolvem métodos e estratégias (bem como a alocação dos escassos recursos públicos) e não a orientação geral do processo de transformação. Para a maioria das pessoas, as oportunidades econômicas provavelmente não mudaram drasticamente. Nas lojas, antes não havia o que comprar (racionamento por meio de quantidades); hoje, as prateleiras estão cheias, mas é baixo o poder aquisitivo (racionamento por meio de preços). Enquanto os jovens enfrentam os novos tempos com a confiança de que terão mais oportunidades do que teriam sob o regime anterior, as pessoas maduras angustiam-se por serem incapazes de recomeçar a vida profissional em novas bases, quando, ao mesmo tempo, o fantasma da inflação os ameaça com a miséria. As políticas de privatização e de liberalização comercial prosseguem, embora não ao mesmo ritmo em todas as repúblicas. De fato, nas repúblicas bálticas e na Armênia, onde o processo de transformação foi mais acelerado, a recuperação da produção

---

[20] *Em 1995, na Rússia, a renda dos 10% mais ricos da população foi treze vezes superior à dos 10% mais pobres.*

[21] *Para o declínio da taxa de natalidade também contribuiu o acesso, a partir das reformas econômicas, a meios anticoncepcionais que não o aborto.*

ocorreu muito antes que naquelas de processo mais lento — caso de Ucrânia e Belarrus [Fischer *et alii* (1995)].

A reorientação econômica, do sistema de planejamento para a economia de mercado, foi uma decisão soberana dos países da antiga esfera socialista.[22] Na base dessa decisão, está (ou esteve) uma atitude de otimismo: a de que esses países poderão competir com êxito e lograr mais progresso — e, portanto, prover sua população com melhor qualidade de vida — em um mundo capitalista do que sob o antigo sistema planificado. O corolário dessa atitude é que esses países estão dispostos a desenvolver sua competitividade e tirar o melhor proveito da divisão internacional do trabalho. Seguramente, têm o potencial requerido. Os países da CEI são, com algumas exceções, ricos em recursos naturais e em energia, e juntos compõem uma das grandes áreas econômicas do mundo, com grande potencial de comércio intra-área.[23] Visto que o regime anterior privilegiava a educação e a saúde comunitária, a população é hígida e bem-educada. Portanto, para o processo de desenvolvimento, existe uma excelente base de capital humano[24] — versátil, criativa e ambiciosa.

---

[22] *Há muitas explicações plausíveis para o colapso da União Soviética. Há quem enfatize os enormes gastos requeridos pela corrida armamentista, acirrada durante o governo Reagan nos EUA, ou a estagnação da economia soviética, que se acentuou nos anos 80 e que tornara menos tangíveis melhorias nos padrões de consumo. Houve, ainda, o fracasso da agricultura, que desde o período Kruschev tornava necessárias importações volumosas e crescentes de trigo dos Estados Unidos e do Canadá. Devem também ter contribuído para a implosão do regime os custos de subsídio aos regimes socialistas no estrangeiro, o desencanto da população com quadros corruptos e incompetentes, a crônica falta de bens de consumo os mais corriqueiros, o acesso crescente à informação sobre as condições de vida nos países desenvolvidos e a incômoda situação da mulher na sociedade soviética.*

[23] *O território da Rússia é 2,6 vezes maior que o do Brasil e se espalha sobre onze fusos horários. A Federação Russa é dividida em repúblicas autônomas (21), 49 regiões autônomas (*oblasts*), 6 regiões sob administração especial (*krays*) e 2 regiões metropolitanas (Moscou e São Petersburgo). As regiões administrativas dividem-se em administrações municipais; estas, em unidades distritais.*

[24] *Entretanto, se não for mantido, esse capital humano pode se deteriorar. Por exemplo, o governo da Ucrânia, premido por dificuldades fiscais, adotou um orçamento (para 1996) no qual os gastos com educação se reduzem de 10% (em 1995) para 6,5% do PIB; e o gasto com pesquisa passa de 1,7% para apenas 0,7%*

Os mercados de bens de consumo, que viviam em contínuo excesso de demanda, foram abastecidos primeiramente com produtos importados, mas, em seguida, novos produtos começam a ser produzidos na região — freqüentemente imitando processos e embalagens dos países industrializados. As autoridades também aprenderam técnicas de gerenciamento de políticas econômicas e, como resultado, a inflação foi colocada sob controle em quase todas as repúblicas. Assim, aqui e ali, são vistas taxas positivas de crescimento do produto real. À medida que o quadro legal se completa e o mercado cambial adquire certa estabilidade, é de se esperar um crescimento significativo no investimento estrangeiro e — mais importante — na importação e exportação de bens ao exterior. Os grandes investimentos na área da exploração petrolífera para a exportação deverão maturar nos próximos anos, e aumentarão muito a disponibilidade de divisas estrangeiras. Assim, vai sendo removido um importante ponto de estrangulamento do processo de modernização do parque industrial. Oportunidades comerciais estarão se abrindo para países que, como o Brasil, têm economia e pauta de exportação diversificadas.

Referências Bibliográficas

ASLUND, A. *How Russia became a market economy*.— Washington: Brookings, 1995.

DOBOZI, I. Electricity consumption and output decline - an update. *Transition*, v.6, n.9-10, p.19-20, set.-out. 1995.

FISCHER, S.; SAHAY, R. e VÉGH, C. *Stabilization and growth in transition economies*: early experiences. 1995. mimeo

do PIB. Além disso, o governo anunciou que cobrirá apenas 31% dos custos básicos do sistema de saúde.

HARDY, D. e LAHIRI, A. Cash shortage in the former Soviet Union. *Journal of Comparative Economics*, v.22, n.14, p.119-140, abr. 1996.

HELENIAK, T. Dramatic population trends in countries of the FSU. *Transition*, v.6, n.9-10, p.1-5, set.-out. 1995.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World economic outlook*.— Washington: out. 1995.

IMF/IBRD/OECD/EBRD. *A study of the soviet economy*.— Washing-ton: International Monetary Fund, 1991. 3 vols.

OECD. Centre for Co-Operation with the Economies in Transition. *OECD economic surveys: The Russia Federation, 1995*.— Paris: OECD, 1995.

OLSON JR., M. *The devolution of power and the societies in transition*. Texto apresentado na conferência "Russia Reforms: Established Interests and Practical Alternatives", Moscou, 13 a 15/04/l995.

RUSSIA. Ministério da Economia e BANCO MUNDIAL. CONFERÊNCIA RUSSIA ECONOMIC POLICY AND ENTERPRISE RESTRUCTURING. 12 a 13/06/1995, São Petersburgo. *Anais* ... 1995.

SMITH, A. (org.) *Challenges for russian economic reform*.— Washington: Brookings, and Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1995.

TRANSITION: the newsletter about reforming economies.— Washington: Banco Mundial, diversos números. Disponível na World Wide Web em:

http://www.worldbank.org/html/

prddr/trans/trans.htm

ZHUKOV, S. e REZNIKOVA, O. Central Asia in world politics and economics.Publicado em russo em *Economia Mundial e Relações Internacionais* (Moscou) e reproduzido em *Problems of Economic Transition*, Armonk, NY, Sharpe, v.38, n.8, p.59-81, dez. 1995.

(Originais recebidos em junho de 1997. Revistos em agosto de 1997)