



**do socialismo soviético
ao capitalismo russo**

Lenina Pomeranz

Lenina Pomeranz

DO SOCIALISMO SOVIÉTICO AO
CAPITALISMO RUSSO

A TRANSFORMAÇÃO SISTÊMICA DA RÚSSIA

Copyright © 2018 Lenina Pomeranz

Direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998.
É proibida a reprodução total ou parcial sem autorização, por escrito, da editora.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Pomeranz, Lenina

*Do Socialismo Soviético ao Capitalismo Russo: A
Transformação Sistêmica da Rússia* / Lenina Pomeranz. – Cotia,
SP: Ateliê Editorial, 2018.

ISBN 978-85-7480-794-2
Bibliografia.

1. Capitalismo – Rússia 2. Política econômica 3. Política
e governo 4. Rússia – História 5. Socialismo – União
Soviética 6. União Soviética – História 1. Título.

18-12891

CDD-330.0947

Índices para catálogo sistemático:

1. Socialismo soviético para o capitalismo russo: Processo
de transformação sistêmica: Política econômica 330.0947

Direitos reservados à

ATELIÊ EDITORIAL

Estrada da Aldeia de Carapicuíba, 897

06709-300 – Granja Viana – Cotia – SP

Tels.: (11) 4612-9666 | 4702-5915

www.atelie.com.br | contato@atelie.com.br

facebook.com/atelieeditorial | blog.atelie.com.br

2018

Printed in Brazil

Foi feito o depósito legal

*Aos meus alunos.
Idos, presentes e futuros.*

Sumário

Apresentação – A TRANSFORMAÇÃO SISTÊMICA DA RÚSSIA II

PARTE I. O SISTEMA SOVIÉTICO

Capítulo 1. PRELIMINARES HISTÓRICAS À CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA 19

A Formação do Estado e da Sociedade Russa 19; *A Modernização da Rússia Czarista* 24; *Os Movimentos Revolucionários na Rússia Czarista* 36; *A Revolução de Outubro de 1917 e suas Antecessoras, as Revoluções de 1905 e de Fevereiro de 1917* 43; *A Revolução de 1905* 43; *A Revolução de Fevereiro de 1917* 45; *A Revolução de Outubro de 1917* 49

Capítulo 2. FORMAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA 57

Definição dos Rumos do Desenvolvimento. O Grande Debate Sobre a Industrialização e a Gestão da Economia 74; *O Embate Político. O Período de Comando Stalinista* 83; *A Evolução do Regime Político Após a Morte de Stalin* 86

Capítulo 3. O MODO DE FUNCIONAMENTO DO SISTEMA EM SUA EVOLUÇÃO 89

O Sistema Político. Estruturas de Comando da Economia e da Sociedade 89; *O Quadro Social. Estrutura Social e Sua Evolução. O Homem Soviético* 91; *A Estrutura Social e Sua Evolução* 91; *O Homem Soviético* 96; *A Questão das Nacionalidades* 100; *O Planejamento Econômico e Suas Tentativas de Aperfeiçoamento. Reformas do Sistema de Planejamento* 108; *O Sistema de Planejamento* 108; *As Reformas do Sistema de Planejamento* 112

Capítulo 4. PERESTROIKA E GLASNOST: TENTATIVA DERRADEIRA DE CONSTRUÇÃO DO SOCIALISMO DE FACE HUMANA 121

A Situação da Economia Soviética no Período Pré-Perestroika 121; *As Medidas Contempladas na Perestroika. Medidas de Natureza Política* 128; *As Medidas de Natureza Políti-*

ca 131; *As Reformas* 132; *A Reforma da Economia* 133; *A Reforma Política* 140; *A Evolução da Perestroika e a Desintegração da URSS* 144

Capítulo 5. ENSAIO SUMÁRIO COMO CONTRIBUIÇÃO À AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA HISTÓRICA DE CONSTRUÇÃO DO SOCIALISMO SOVIÉTICO 153

O Quadro de Referências em que Surgiu o Sistema Socialista Soviético 153; *Condições nas Quais se Deu a Evolução do Sistema* 154; *O Stalinismo* 155; *A Perestroika e o Fim do Sistema* 157

PARTE 2. A TRANSFORMAÇÃO SISTÊMICA

Capítulo 1. A CONSTRUÇÃO DA NOVA RÚSSIA CAPITALISTA 163

O Referencial Político e Econômico Herdado com a Dissolução da URSS 163; *A Institucionalização do Novo Estado Russo* 165; *Os Dois Eixos da Transformação Institucional na Economia: O Programa de Estabilização e a Privatização* 173; *O Programa de Estabilização* 177; *Os Programas de Privatização* 180; *A Privatização de Massa* 182; *A Privatização por Empréstimo com Garantia de Ações* 199; *Resultados da Privatização por Empréstimo com Garantia de Ações* 204; *Resultados Gerais da Privatização* 205; *A Nova Estratificação Social* 208

Capítulo 2. A CONSOLIDAÇÃO DA NOVA RÚSSIA CAPITALISTA 215

O Segundo Mandato Presidencial de Yeltsin 216; *A Indicação de Vladimir Putin Como Herdeiro de Yeltsin* 218; *A Formação do Primeiro Governo Putin* 222; *As Mudanças Institucionais Realizadas por Putin* 223; *Nova Política Externa e Reforma Militar* 230

Capítulo 3. SÍNTESE DO PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO SISTÊMICA 235

BIBLIOGRAFIA 239

ÍNDICE REMISSIVO 249

Apresentação

A Transformação Sistêmica da Rússia

Este livro é o resultado das pesquisas e análises que fiz sobre o processo de transformação sistêmica da Rússia, entendendo por transformação sistêmica a passagem do país do sistema socialista¹ para o sistema capitalista, ambos com suas peculiaridades.

Essas análises tiveram início em 1989, quando me foi proposto, pelo professor Roberto Macedo, então diretor da FEA – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, dar início a um intercâmbio de pesquisadores entre a FEA e o ILA – Instituto da América Latina, da Academia de Ciências da URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, acertado com o então diretor desse instituto, Doutor Victor Volsky, durante sua visita à FEA. Eram tempos de abertura, proporcionados pela *perestroika* de Mikhail Gorbatchov e os institutos especializados da Academia de Ciências da URSS buscavam estabelecer novos vínculos com pesquisadores de outros países. Por sua vez, os extraordinários acontecimentos decorrentes da implementação da *perestroika*, constituíam objeto de observação e investigação no mundo inteiro, inclusive no Brasil. Daí a oportunidade do intercâmbio acertado, que

1. Há quem conteste que o sistema soviético fosse socialista. Trata-se de uma polêmica que remete a pesquisa histórica específica e foge, assim, ao escopo deste trabalho. Assume-se que o sistema soviético, com todas as ressalvas que possam levar à contestação do seu caráter socialista, representou uma das alternativas históricas concretas que se apresentaram para a construção do socialismo. E como tal será considerado neste texto.

resultou no convite do professor Macedo. Por que eu, entretanto, deveria dar início a ele? Simples, segundo o professor Macedo: eu tinha feito o meu doutoramento na URSS, conhecia de certa forma o país por ter lá vivido alguns anos durante os estudos de doutorado e sabia a língua russa – ou ele achava que eu ainda sabia, mesmo depois de vinte anos sem a praticar, pelas mesmas razões de ordem política que tornaram difíceis os contatos com aquele país. E eu poderia, portanto, na visão dele, contribuir com o entendimento do que lá estava acontecendo.

Os objetivos da *perestroika* de reconstruir o sistema, configurando-o como o de um socialismo de face humana, e de criar os caminhos para o que seria o término da Guerra Fria, com uma nova política externa para o país, constituíram estímulo suficiente para que eu empreendesse a pesquisa proposta. Foram três meses de estágio inicial, durante os quais recuperei alguma fluência da língua russa. Com ela, pude acompanhar os acontecimentos na mídia local e realizar um amplo programa de entrevistas com especialistas soviéticos. Este programa foi preparado com base nas questões de meu interesse, pela direção do ILA que, além disso, proporcionou-me o acompanhamento de uma pesquisadora para a marcação de entrevistas e as necessidades eventuais de tradução.

Na volta ao Brasil, editei um livro com contribuições de cientistas sociais sobre a realidade soviética em processo de reconstrução², e continuei acompanhando este processo num Núcleo de Apoio à Pesquisa da USP, o Centro de Estudos dos Países Socialistas em Transformação. A sua criação teve por objetivo primordial a divulgação das análises a esse respeito feitas por cientistas sociais dos diversos países socialistas da época, num boletim – *Sociedades em Transformação* – editado com apoio da Funag – Fundação Alexandre de Gusmão. Fiz várias viagens à URSS, inclusive após a dissolução deste país, buscando elementos que me permitissem entender *por quê* e *como* se fez a transformação sistêmica.

Afirmar que entendi seria prepotência; mas procurei fazê-lo. Dadas as próprias necessidades de acompanhar a construção de um novo sistema, tanto no plano econômico quanto no plano político, ou seja, o *como*, durante alguns anos releguei a segundo plano a análise do funcionamento do sistema soviético, o *porquê*. Vários artigos e capítulos de livros foram o resultado do referido acompanhamento e só mais recentemente dediquei-me a tentar entender o

2. Lenina Pomeranz, *Perestroika. Desafios da Transformação Social na URSS*, São Paulo, Edusp, 1990.

porquê. Com mais razão quando concluí que não seria possível apreender a natureza do capitalismo russo, as feições econômicas e políticas que adquiriu, sem me reportar ao seu passado socialista e até mesmo ao passado remoto que o antecedeu.

Isso explica a estrutura do livro. Quando a mostrei, ainda em projeto, a amigos pesquisadores, as suas objeções foram a amplitude do tema e as dificuldades para tratá-lo com o aprofundamento que mereceria, especialmente em relação aos períodos revolucionário e de construção do sistema soviético. Por certo tempo, estas observações me perseguiram. Resolvi, entretanto, após ponderá-las, manter essa estrutura, atentando para alguns fatores de ordem objetiva: *i.* a despeito de terem surgido inúmeras publicações de pesquisas sobre o período soviético, com base na abertura dos arquivos estatais, a temática continua em aberto, seja por sua complexidade histórico-social, seja porque é ainda muito curto o tempo histórico decorrido desde o fim da URSS. E esta é uma tarefa para os historiadores. Minha tarefa consistiu em extrair da história conhecida, os aspectos que permitissem tentar entender o *porquê* e o *como* da transformação sistêmica; *ii.* pareceu-me necessário compartilhar com meus alunos, para cuja grande maioria os eventos relacionados com a história da transformação do sistema socialista soviético são muito pouco vistos, os conhecimentos adquiridos nas pesquisas realizadas. Para tanto o enfoque adotado foi o de apresentar um amplo painel sobre como funcionava o sistema soviético, os seus antecedentes históricos na formação do Estado russo imperial, o processo de sua extinção e os elementos que constituíram o novo sistema capitalista. Este último aspecto constitui toda a segunda parte do livro, na qual se descreve o processo que chamo de transformação sistêmica, incluindo a descrição e análise dos instrumentos utilizados para esse fim, a atuação dos diversos personagens que fizeram parte do referido processo; e os resultados a que levou. Não avancei na análise do modo de funcionamento do novo sistema depois de consolidado, ou seja, do período Putin posterior à consolidação do sistema e das questões nele presentes, como a evolução do sistema político interno e as questões de política geoestratégica enfrentadas. Entendi que já foram objeto de artigos por mim publicados, talvez não tão abrangentes como seria desejado, mas que fogem ao tema central a que me propus.

Este painel foi apresentado inicialmente na forma de aulas que ministrei ao longo de alguns anos para os alunos de graduação da Faculdade de Economia e Administração da USP e é retomado agora, com a rica contribuição das

discussões com meus alunos, na forma deste livro. Na bibliografia, apresentada ao final dele, são indicadas fontes que permitem pesquisa mais aprofundada de aspectos de interesse específico para os alunos e demais leitores.

A elaboração do texto, apoiada no levantamento de informações *in loco* e na bibliografia complementar resultante de publicações continuadas de pesquisadores do tema, não foi objeto de dedicação exclusiva, tendo se realizado em meio às múltiplas atividades acadêmicas e não acadêmicas. Esta é a razão principal para sua tardia edição.

Cabe ressaltar, entretanto, que todo o meu trabalho ao longo dos anos contou com o apoio de “muita gente”, das mais diversas formações, tanto na Rússia quanto no Brasil. É praticamente impossível nomear todas as pessoas para lhes agradecer individualmente por esse apoio, sem que a memória me traia. Mas alguns agradecimentos individuais são necessários. Ao professor Roberto Macedo, por ter me criado a oportunidade de pesquisar um dos acontecimentos mais importantes do século xx, o processo de transformação sistêmica que constitui objeto deste livro. Ao ex-embaixador do Brasil na Rússia em parte do período de pesquisa, Sebastião do Rego Barros, *in memoriam*, pelo apoio indispensável prestado quando de minhas viagens de pesquisa à Rússia; e por ter propiciado o estabelecimento de minhas relações com a Fundação Alexandre de Gusmão, do Ministério das Relações Exteriores, que resultaram no apoio à publicação do boletim *Sociedades em Transformação*, durante sete anos, entre 1994 e 2001. À embaixadora Thereza Quintella, pelo apoio inestimável que sempre me proporcionou, enquanto embaixadora do Brasil em Moscou e, posteriormente, até hoje, como minha grande amiga. Ao professor Jacques Marcovitch, à testa do Instituto de Estudos Avançados da USP e coordenador de sua área de Assuntos Internacionais, de cujo apoio sempre gozei e com quem organizei a vinda ao Brasil, do economista Abel Aganbegian, então assessor econômico de Mikhail Gorbatchov na condução da *perestroika*. A Gilberto Dupas, *in memoriam*, grande incentivador do meu trabalho de pesquisa e responsável pela divulgação de alguns de seus resultados no decorrer dos anos, inicialmente no Instituto de Estudos Avançados da USP e, posteriormente, no Gacint – Grupo de Análise da Conjuntura Internacional, da USP. Ao economista Ivan Sergueivitch Korolev, então um dos diretores do Imemo – Instituto de Economia Mundial e das Relações Internacionais, da Academia de Ciências da URSS, meu ponto de apoio importantíssimo para os contatos de especialistas a consultar durante minhas viagens de pesquisa a Moscou.

Ao cientista político latino-americanista Victor Volsky, *in memoriam*, diretor executivo do ILA, que colocou o instituto à minha disposição durante os três meses de minha viagem inicial à URSS, inclusive na pessoa de Elena Kapustian, então uma jovem cientista política conhecedora da língua espanhola, por ter o Chile como tema de pesquisa. Elena organizou todas as minhas entrevistas e me acompanhou em todas elas, ajudando-me na tradução do russo, quando surgiam algumas dificuldades de entendimento. A convivência com ela e sua família gerou uma fraterna amizade, mantida até hoje; o agradecimento a ela cabe, assim, não só pelo apoio prestado a mim, mas pela amizade que temos. Com a morte de Victor Volsky, assumiu a direção do ILA o professor Vladimir M. Davydov, a quem agradeço pela continuação do apoio do instituto durante as minhas recorrentes viagens de pesquisa a Moscou. Ao estatístico Boris M. Bolotin, *in memoriam*, associado à diretoria de Ivan S. Korolev, no Imemo, pelas longas conversações sobre a nova realidade social russa e pela imensa amizade que se estabeleceu entre nós. Ao economista Leonid Gregoriev, do Institut Energetiki i Finansov, pelo apoio na organização de minhas entrevistas e ao economista Aleksander Bym, que não somente me introduziu a especialistas russos da economia e das finanças, como se dispôs a vir ao Brasil, para um curso rápido de extensão promovido pelo Centro de Estudos dos Países Socialistas em Transformação. Finalmente, ao cientista político latino-americanista Kiva Maidanek, *in memoriam*, muito amigo do Brasil e a quem devo inúmeras análises dos acontecimentos na URSS durante a *perestroika*, e, posteriormente, na nova Rússia capitalista.

Não poderiam faltar, ainda, os agradecimentos aos meus amigos Alfredo Costa Filho, Luiz Afonso Simoens, José Conrado Vieira, Jorge Miglioli, Victor Aratangy e Flávio Saes, aos quais submeti a minuta deste livro, por suas críticas e sugestões que me foram de grande valia. Agradeço ainda o inestimável apoio para edição digital do texto a Edilson de Souza, assessor de informática e amigo desde sempre.

É necessário ressaltar que, de todo modo, cabe exclusivamente a mim a responsabilidade por quaisquer imprecisões e/ou faltas que persistirem.

Capítulo I

A Construção da Nova Rússia Capitalista

O Referencial Político e Econômico Herdado com a Dissolução da URSS

Com a dissolução da URSS estava aberto o caminho para a construção de um novo sistema na Rússia independente. Alguns passos nesta direção já tinham sido tomados por Yeltsin, como presidente da República Federativa Socialista Soviética da Rússia. Mas a plenitude da transformação começou a fazer-se no início de 1992, quando o poder estatal deixou de ser dual (com Gorbachov na presidência da URSS, Yeltsin como presidente eleito da República Federativa da Rússia, declarada independente) e passou a ser um só, o da Federação da Rússia, representado pelo presidente Yeltsin.

Algumas referências do passado soviético permaneceram como herança a ser considerada no processo inicial das mudanças. Estas referências envolvem: *i.* A continuidade do embate entre as diferentes forças políticas surgidas durante o processo de democratização propiciado pela *glasnost*, em torno da configuração do novo país capitalista e das dificuldades de ordem econômica, resultantes do não funcionamento dos mecanismos reguladores da economia, na sua transição para um sistema de mercado; *ii.* O enfrentamento dos compromissos internacionais assumidos pela URSS.

No primeiro caso, a questão consistiu em como institucionalizar o novo Estado capitalista, criar uma nova constituição e uma nova regulação das relações políticas, econômicas e sociais internas do país. E, ao mesmo tempo,

promover a introdução dos elementos indispensáveis para o funcionamento de uma economia de mercado, ampliando e aprofundando as medidas que já vinham sendo contempladas na *perestroika*.

Cabe ainda ressaltar os problemas referentes ao relacionamento entre a Rússia e as diferentes ex-Repúblicas soviéticas, agora países independentes soberanos. Este relacionamento se expressava: *i.* Na interdependência econômica, estabelecida no sistema anterior, entre os seus sistemas produtivos e de troca. Os exemplos mais conspícuos são o do Uzbequistão, República na qual se concentrava a produção do algodão para a indústria têxtil da Rússia, e o da existência de uma moeda única, o rublo. A sua manutenção em todas as ex-Repúblicas, administrada pela Rússia, além de implicar limites à sua soberania, trazia enormes problemas para a condução da política monetária russa; *ii.* Na interdependência política e cultural, resultante da localização do poder central na Rússia e do papel que os russos desempenharam na formação do povo soviético, com perdas histórico-culturais próprias do povo russo¹, na criação de uma nova situação para os russos habitantes das ex-Repúblicas, antes cidadãos soviéticos e, no novo quadro, transformados em imigrantes em seu antigo país, e, como tais, em cidadãos de “segunda categoria”, perdendo em alguns casos, até alguns direitos civis (caso dos russos na Estônia)²; *iii.* Na formação multiétnica das forças armadas; e *iv.* Na localização de importantes bases de sua marinha na Ucrânia, agora nação independente.

Alguns destes problemas (moeda, forças armadas) foram paulatinamente sendo enfrentados, à medida que as demais ex-Repúblicas soviéticas se consolidaram e as relações entre elas e a Rússia passaram a ser estabelecidas no âmbito de regulares relações internacionais. Alguns problemas permaneceram, como os conflitos que envolvem sub-regiões na Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Moldova e, mais recentemente, na Ucrânia, com implicações geopolíticas para o país. Outros não dependeram de ações estritas do governo russo, como o caso acima citado dos cidadãos russos na Estônia.

Não menos importante no plano interno, pelo papel que desempenha ainda hoje, restou como herança, incentivada pelo próprio Yeltsin em suas disputas com Gorbatchov durante a *perestroika*, a questão da independência

1. G. Starovoitova, *op. cit.*

2. Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*, p. 56.

reivindicada pela Chechênia. As guerras recorrentes dos chechenos com o poder central marcaram e continuam a marcar a história da Rússia.

No plano internacional, a Rússia se anteviu com os compromissos internacionais de desarmamento assumidos entre a URSS e os Estados Unidos, com a posição da URSS no Conselho de Segurança da ONU – Organização das Nações Unidas e com as dívidas internacionais contraídas, envolvendo as ex-Repúblicas soviéticas. Todos esses compromissos foram assumidos pela Federação da Rússia.

A Institucionalização do Novo Estado Russo

A institucionalização do novo Estado russo, com a promulgação de uma nova constituição e poderes nela definidos, realizou-se num processo conflituoso que teve lugar ao longo de quase três anos após a dissolução da URSS e do exercício da presidência por Boris Yeltsin.

Esse processo teve como base a política conduzida por Yeltsin, centrada: *i.* Nas reformas econômicas, destinadas à construção de uma economia de mercado e de um sistema econômico assentado numa classe de proprietários; e *ii.* Em reformas nas instituições políticas, destinadas à garantia de um poder executivo forte, capaz não só de assegurar a implementação das reformas econômicas, mas também de impedir a restauração do sistema soviético.

Deixando as reformas econômicas para serem tratadas adiante, cabe aqui assinalar que o entendimento de que estas reformas só seriam de fato realizadas por um executivo forte decorreu da resistência do Congresso de Deputados do Povo às reformas iniciadas pelo primeiro-ministro Egor Gaidar, e levou ao gradativo desmanche das instituições democráticas surgidas durante a *perestroika* e à centralização do poder. Com esta afirmação não se está subestimando o conflito do governo Yeltsin com os diferentes grupos de oposição pela defesa dos seus interesses³, nem os conflitos pelo poder, vigentes entre

3. P. Reddaway e D. Glinski identificam três desses grupos: *i.* Os movimentos e partidos que tentaram expressar os interesses dos elementos não pertencentes à elite da sociedade e que não eram apoiados por facções da *nomenklatura*; *ii.* As organizações de oposição criadas abertamente pela *nomenklatura* e seus grupos de ativistas e filiados; *iii.* Grupos que se declararam de oposição, entre os quais os autores citam como mais influentes o PCRF – Partido Comunista da Federação da Rússia, sob a direção de Ziuganov; o Iabloko, após 1993, de orientação social reformista; e algumas organizações comunistas radicais. P. Reddaway & D. Glinski, *The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism Against Democracy*, Washington, United States Institute of Peace, 2001.

os grupos que formaram o novo núcleo dirigente russo⁴. Entretanto, como oposição organizada, a mais significativa se expressou nas referidas instituições democráticas e no Congresso de Deputados do Povo. Razão pela qual Yeltsin ocupou-se em desmontá-la.

Poch-de-Feliu⁵ aponta três tentativas anticonstitucionais de Yeltsin para dissolução do Congresso de Deputados, realizadas entre dezembro de 1992 e outubro de 1993, quando ordenou o canhoneio da sede do parlamento. A primeira ocorreu em abril de 1992, meses antes que o conflito entre os dois poderes se tornasse declarado. Tratou-se de oposição ao projeto desenvolvido por uma Comissão Constitucional, presidida por Yeltsin, para elaborar um novo texto constitucional para a Rússia. Este projeto dava muitos poderes ao presidente, embora não fosse presidencialista. Ele substituía o Congresso de Deputados do Povo por um parlamento bicameral, com capacidade de derrubar o governo, mediante voto de censura. Em seu lugar, assessores de Yeltsin propuseram dissolver as câmaras, decretar um período de transição legitimado por um referendo e criar uma assembleia de deputados fiéis, encarregada de elaborar uma nova constituição. O seu projeto incluía a criação de um sistema paralelo de governadores regionais, subordinados ao presidente. Este foi o quadro de referência em que se instalou, em dezembro de 1992, um novo Congresso de Deputados, que cancelou os poderes extraordinários anteriormente concedidos a Yeltsin, e censurou a terapia de choque na economia, conduzindo à substituição do então primeiro-ministro Gaidar por Viktor Chernomirdin.

A segunda tentativa deu-se com a convocação de um referendo, anunciada por Yeltsin em 7 de março de 1993, com o objetivo de dissolver o congresso e criar um sistema presidencialista. Para alcançá-lo, assinou um decreto, em 20 de março, com o qual criou um “regime especial”, que colocou a sua autoridade acima de qualquer outro poder constitucional e convocou o referendo para 25 de abril; este deveria votar confiança no presidente ou no Congresso de Deputados. A condenação geral a esta atitude levou à convocação do IX Congresso de Deputados, para votar a destituição de Yeltsin. A destituição não ocorreu, por uma diferença de 72 votos (617 ante os 689 necessários) e

4. Constituía este núcleo quatro grupos: o de Sverdlov, formado pelos velhos companheiros de Yeltsin, dos tempos de partido; o dos intelectuais do partido Rússia Democrática; o dos burocratas militares e membros do segundo e terceiro escalões da *nomenklatura*, que ascenderam com o fim da URSS; e o dos novos políticos e burocratas que ingressaram na atividade pública nas instituições russas. R. Poch-de-Feliu, *op. cit.*, p. 261.

5. *Idem*, p. 267.

a derrota fez com que o congresso acabasse aceitando a convocação do referendo, conforme pretensão de Yeltsin. Os deputados, porém, incluíram uma pergunta de avaliação da política econômica conduzida por Gaidar, ficando assim formuladas as questões do referendo: *i.* Confia no presidente Yeltsin? *ii.* Aprova a política econômica conduzida pelo presidente e o governo em 1992? *iii.* Considera necessário realizar eleições presidenciais antecipadas? *iv.* Considera necessário realizar eleições parlamentares antecipadas?

A participação da população no referendo foi de 64% e os resultados obtidos foram respectivamente os seguintes: 58,7% dos respondentes confiavam no presidente, 53% deles aprovavam a política econômica conduzida pelo presidente e o governo, 31,7% deles consideravam necessário realizar eleições presidenciais antecipadas e 43,1% deles consideravam necessário realizar eleições parlamentares antecipadas⁶. Analisando estes resultados, Poch-de-Feliu⁷ descreve as condições de realização da campanha pelo referendo, na qual a oposição parlamentar não só foi retratada como resíduo stalinista e ridicularizada, com ataques pessoais e demonização dos seus líderes, como foi praticamente expulsa da TV nas horas de maior audiência: ao vice-presidente Alexandr Rutskoi, único rival relativamente carismático de Yeltsin, foi negado acesso à TV. E foi inaugurada na Rússia, segundo o autor, a propaganda eleitoral de estilo ocidental, com extraordinária proliferação de promessas eleitorais, como a concessão de autonomia aos cossacos do Don, a triplicação dos soldos militares, o aumento em dobro do valor das bolsas aos estudantes e das pensões aos aposentados, o congelamento dos aluguéis e outras inúmeras vantagens. Mas, ao mesmo tempo, considera mais importante para a vitória de Yeltsin no referendo a tradição cultural russa, com base na qual a população se identifica com um líder carismático e se apegava a um presidente forte para resolução dos problemas.

De toda maneira, a vitória foi pouco significativa, indicando, na opinião de líderes da oposição anti-Yeltsin, que as reformas não deveriam continuar no rumo definido e praticado pelo governo⁸.

6. Estes números são de R. Poch-de-Feliu, *op. cit.*, p. 273. M. McFaul dá outros números relativos às respostas aos itens 3 e 4; segundo ele, “para a terceira e quarta questões, uma grande quantidade daqueles que votaram (49,5%) apoiavam eleições presidenciais antecipadas, enquanto um sólida maioria (67,2%) pediam novas eleições parlamentares”. M. McFaul, *Russia's Unfinished Revolution: Political Change From Gorbachev to Putin*, Ithaca/ London, Cornell Univ. Press, 2001.

7. R. Poch-de-Feliu, *op. cit.*, p. 273.

8. M. McFaul, *op. cit.*, p. 191.

Entretanto, aproveitando os resultados do referendo, Yeltsin criou a Conferência Constitucional, constituída por 762 representantes de todas as áreas da vida política russa (líderes de partidos políticos e de organizações sociais, de governos regionais, da economia e da cultura) para elaborar uma nova constituição para o país. O seu objetivo foi o de substituir a emendada Constituição em vigência, assim como o projeto elaborado no âmbito do Congresso de Deputados por Oleg Rummyantsev. Ambos garantiam a primazia e o controle do congresso sobre o presidente e incorporavam, com emendas insignificantes, a estrutura e o sistema federalista incluído na Constituição da era soviética.

A primeira minuta da nova Constituição circulou na primavera de 1993 e tinha caráter nitidamente presidencialista, delimitando, claramente, as autoridades do presidente e do Congresso de Deputados. Foi com ela que se abriu a discussão quando instalada a referida Conferência Constitucional, em junho de 1993. A oposição participou inicialmente dos seus trabalhos, mas os considerou controlados pelo presidente e se retirou, retirando com isso também a sua legitimidade. Ruslan Khasbulatov, presidente do congresso, tentou organizar delegados regionais descrentes da autoridade da conferência para elaborar uma nova Constituição, convocando um Congresso de Deputados dos conselhos locais para demonstrar resistência à tentativa de Yeltsin de dissolver o Congresso central. Com o decreto de número 1400, de 21 de setembro de 1993, Yeltsin declarou dissolvidos os poderes legislativo e judiciário. O Tribunal Constitucional, criado em outubro de 1991, declarou a ilegalidade do decreto, indicando dez violações à carta magna e apontando bases para a destituição de Yeltsin. Utilizando esta declaração, o vice-presidente Aleksandr Rutskoi assumiu a presidência do país, nomeou novos ministros da Defesa, da Segurança e do Interior, invalidou os decretos de Yeltsin e organizou uma guarda armada para impedir uma tomada do edifício do parlamento. Centenas e, posteriormente milhares de pessoas manifestaram-se em apoio ao parlamento, ao redor de cujo edifício, a partir de 24 de setembro, foi estabelecido um cordão policial de dez mil agentes e doze veículos blindados do Ministério do Interior, reforçado por atiradores de precisão colocados nos telhados dos edifícios das redondezas. Foram cortados os suprimentos de água quente, calefação e eletricidade, criando-se situação de grande pressão sobre os sediados. Esta pressão alcançou também o Tribunal Constitucional, que propôs um retorno à situação anterior ao decreto e a convocação simultânea de novas eleições presidenciais e legislativas, como saída para a crise. O decreto

1400, porém, previa eleições legislativas somente para uma das câmaras e eleições presidenciais para seis meses depois. O impasse se manteve a despeito das detenções de manifestantes, sendo rompido somente quando manifestantes partidários do parlamento, cerca de quinze mil pessoas, tentaram assaltar a sede da emissora de televisão, na tarde do dia 3 de outubro. Os manifestantes dirigiram-se inicialmente à Casa Branca, sede do parlamento, rompendo o seu cordão de isolamento. Rutskoï e Khasbulatov, livres desse cordão, conclamaram os manifestantes a tomar o edifício da prefeitura, o Kremlin e a sede da emissora de televisão. Yeltsin decretou estado de emergência em Moscou, após o qual se verificou a repressão armada contra a multidão, conduzida por unidade especial do Ministério do Interior. Foram mortos 42 manifestantes e curiosos, ficando feridos outros 114.

A sede do parlamento foi tomada no dia seguinte. O tiroteio começou pela manhã, quando os tanques estacionados em frente a ela dispararam. Segundo cifras oficiais, nessa manhã morreram 103 pessoas, 22 delas soldados e agentes do Ministério do Interior. Dentro do edifício, deputados e serviçais do edifício, além de jornalistas se concentraram na sala do Conselho das Nacionalidades, ao abrigo do canhoneio, à espera do final da operação. Este se deu com a evacuação do edifício, às quatro horas da tarde. Neste mesmo dia, foi decretada a suspensão de trinta periódicos e organizações políticas; e na semana seguinte dezenove mil pessoas foram detidas. Segundo cômputo oficial, morreram nos dias 3 e 4 um total de 147 pessoas, ficando feridas outras 372⁹.

Com este desfecho encerrou-se uma primeira fase de institucionalização do novo Estado russo. Os acontecimentos violentos de outubro acabaram por influenciar a natureza das instituições políticas que foram formadas posteriormente, pois a vitória de Yeltsin sobre os seus oponentes, fez com que ele e seus apoiadores entendessem que ela lhes concedia mandato político para impor as novas regras econômicas e políticas do país.

Assim, até mesmo antes, com a assinatura do decreto 1400 referido, foi determinada a realização de eleições para compor um novo parlamento, que deveria aprovar uma nova Constituição. E imediatamente após os acontecimentos de outubro, foi organizado um referendo para aprová-la. Ambos, eleições e referendo, foram marcados para o dia 12 de dezembro de 1993. As regras para sua realização foram estabelecidas de forma a assegurar a vitória do presidente.

9. R. Poch-de-Feliu, *op. cit.*, p. 284.

Para aprovação da Constituição no referendo era suficiente o voto afirmativo de um quarto dos votantes, da mesma forma que, para ser válida a eleição do parlamento, era suficiente a participação de 25% do eleitorado. As comissões eleitorais distritais, responsáveis pelo controle das candidaturas e pela contagem dos votos, foram formadas por representantes do poder executivo, que também controlou a Comissão Eleitoral Central. Esta, por sua vez detinha a prerrogativa de interpretar a lei eleitoral¹⁰ (antes pertencente ao parlamento) e controlar o financiamento das eleições e dos partidos. Foram proibidas críticas ao presidente e à Constituição nos programas gratuitos de tv¹¹. Segundo dados oficiais, compareceram às urnas 54,4% do eleitorado, dos quais 31% votaram a favor da Constituição¹².

A aprovação da nova Constituição foi anunciada pelo porta-voz presidencial, em meio a polêmicas sobre o real comparecimento dos eleitores¹³. O resultado das eleições foi, entretanto, decepcionante para o poder central: este contava com a vitória do seu partido, Opção da Rússia, o qual, entretanto, ficou atrás do Partido Liberal Democrático da Rússia, liderado por Zhirinovski (um líder radical da direita nacionalista), que ficou em primeiro lugar, com 22,7% dos votos. Em algumas circunscrições eleitorais, os votos comunistas ficaram em segundo lugar, deixando Opção da Rússia para trás de ambos¹⁴.

A nova Constituição preservou o cargo de presidente e aumentou os seus poderes, definindo o regime político como presidencialista, portanto, ainda que singular, posto dispor de um primeiro-ministro. Ela definiu as prerrogativas da presidência e alterou a estrutura do poder legislativo e suas competências.

10. Na verdade, decreto de número 1557, de 1º de outubro de 1993, estipulava que a Câmara de Deputados seria eleita de acordo com um sistema misto: metade das cadeiras (225) deveria ser determinada pelo sistema majoritário nos novos distritos eleitorais, ficando a outra metade para ser determinada de acordo com um sistema de representação proporcional. Os partidos precisavam alcançar o umbral de 5% dos votos para receber qualquer cadeira neste último sistema. Para o Conselho da Federação, Yeltsin promulgou o Decreto 1628, de 11 de outubro de 1993. Com base nele, cada região, República e província constituiu um distrito eleitoral, com dois mandatos. Candidatos a essas posições deviam obter assinaturas de 2% da população ou 25 mil assinaturas, o número que fosse maior. M. McFaul, *op. cit.*, p. 221.

11. R. Poch-de-Feliu, *op. cit.*, p. 287.

12. P. Reddaway & D. Glinski, *op. cit.*, p. 436.

13. O jornal *Izvestia* divulgou que o total de votantes da constituição somou 29,3 milhões; quatro dias depois, *Rossiiskaia Gazeta* informou que os votantes somaram 32,9 milhões. R. Poch-de-Feliu, *op. cit.*, p. 290.

14. R. Poch-de-Feliu, *op. cit.*, pp. 288-289.

Em relação ao legislativo, a nova Constituição criou um Parlamento Nacional bicameral: um Conselho da Federação, criado por Yeltsin ainda no verão de 1993, e uma Câmara de Deputados, a Duma¹⁵. O primeiro foi constituído em base territorial, com dois representantes de cada uma das noventa regiões da Federação da Rússia. A Duma, como o órgão legislativo principal, foi composta por 450 deputados, tendo como responsabilidades, a elaboração das leis, a aprovação do orçamento do país e a aprovação ou a rejeição do candidato a primeiro-ministro indicado pelo presidente. No caso de a Duma rejeitar esta indicação por três vezes, o presidente tem o direito de dissolvê-la e convocar novas eleições. Caso a Duma aprove um voto de não confiança no governo duas vezes, em três meses, o presidente tem o direito de demitir o gabinete ou dissolver a Duma. O primeiro-ministro, porém, nomeia os demais ministros, não necessitando para isso, a aprovação da Duma. A prerrogativa de nomeação dos ministros da Defesa, do Interior e das Relações Exteriores e do Chefe do Serviço Federal de Segurança é do presidente, não havendo na nova Constituição o cargo de vice-presidente. Na ausência do presidente, o primeiro-ministro assume a presidência.

A nova Constituição reafirmou o princípio da independência do poder judiciário, dando a uma Corte Constitucional, a função de dirimir conflitos constitucionais. Segundo McFaul¹⁶, ações empreendidas por Yeltsin, assim como algumas de suas inovações institucionais tiveram o efeito imediato de diminuir o poder dessa corte. Através de uma lei, aprovada em ambas as casas do parlamento em 1994, ele efetivamente diluiu o poder dos juizes de oposição, expandindo o número de seus membros. Nos termos desta lei, o presidente nomeia os juizes da Corte Constitucional e o Conselho da Federação aprova as nomeações.

A nova Constituição também propiciou as condições para a realização centralizada da política econômica, ao entregar à administração presidencial os principais instrumentos para implementá-la. Os ministros não se reportam ao parlamento, mas ao presidente, que dela recebe o poder de governar por decreto. A nova ordem constitucional e a nova correlação de forças que levou à sua aprovação, pareceram garantir aos reformadores econômicos russos, o tipo de estado que desejavam para implementar sua política de reformas¹⁷.

15. Estes dispositivos foram regulamentados pelos decretos 1557, de 1º de outubro e 1628, de 11 de outubro, conforme referidos anteriormente. Ver nota 10, p. 170.

16. M. McFaul, *op. cit.* Com base na qual é feita toda a descrição sobre a nova constituição.

17. M. McFaul, *op. cit.*, p. 223.

Além da Constituição, outras ações de natureza institucional tiveram lugar, no início do primeiro governo Yeltsin, cabendo mencionar duas, pelo seu significado do ponto de vista do controle do poder central. A mais importante delas refere-se à decisão de reforçar o poder executivo, mediante a criação de um imenso aparato administrativo em torno da presidência e nos demais níveis de governo; este aparato teve como objetivo declarado, assegurar o cumprimento das decisões centrais, mediante seu monitoramento e supervisão. O resultado foi um grande crescimento do seu corpo de funcionários: de 3 500 de que dispunha em dezembro de 1993, a administração presidencial passou a contar rapidamente com 5 500, responsáveis por 21 500 subordinados¹⁸. Em informe apresentado à Duma, em abril de 1998, o primeiro-ministro, Sergei Kirienko, informou que os aparatos governamentais em Moscou e regiões tiveram um aumento de 1,2 milhões de funcionários entre 1992 e 1997¹⁹. A segunda medida refere-se à criação de um corpo de segurança próprio da presidência (o Serviço de Segurança Presidencial, sua “mini KGB pessoal”²⁰), e à subordinação direta a ele, não ao parlamento, dos ministérios vinculados à defesa e do Ministério de Relações Exteriores.

Os princípios constitucionais não foram inicialmente aceitos pela oposição, sendo os anos das gestões Yeltsin marcados por conflitos políticos importantes. Destacam-se entre eles: a concessão da anistia aos golpistas de agosto de 1991 e aos ocupantes da Casa Branca em 1993, a política econômica, a deflagração e condução da guerra com a Chechênia e as próprias disputas eleitorais para a Duma e para a presidência.

Tendo em vista a necessidade de legitimar seu governo, Yeltsin dedicou-se à promoção de um documento de Entendimentos para um Acordo Cívico, com base no qual os seus signatários renunciariam a convocar eleições antecipadas e a apresentar emendas constitucionais, quando não baseadas em amplo consenso social. Este documento foi assinado no final de abril por líderes do governo central e de algumas regiões, partidos, sindicatos, religiosos e movimentos sociais, mas não obteve a adesão dos principais partidos da oposição, nem de forças políticas que, não o reconhecendo, passaram a exercer atividades hostis ao governo²¹. Estas não foram bem sucedidas e, na fase do Acordo

18. P. Reddaway & D. Glinski, *op. cit.*, p. 442.

19. *Idem*.

20. *Idem*.

21. *Idem*, p. 445.

Cívico, houve atuação política mais amena da oposição. Esta, fortemente concentrada na Duma, não chegou a criar sérios problemas à vigência do sistema criado com a nova Constituição.

Estava, portanto, institucionalizado o novo Estado, pelo menos nesta primeira fase. Como se verá adiante, ele sofreu alterações significativas depois da assunção de Putin à presidência, em 2000.

*Os Dois Eixos da Transformação Institucional na Economia:
O Programa de Estabilização e a Privatização*

A transformação institucional na economia realizou-se, na Rússia, através de um único programa de reformas, no qual foram incluídos, como objetivos interligados para a transformação, sem retrocessos²², do sistema econômico soviético: a liberalização dos preços, a estabilização econômica, a abertura econômica externa e a privatização da propriedade pública.

Estes objetivos constam dos entendimentos e memorandos realizados com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, contando, para sua definição e implementação, com assessoria e apoio financeiro internacionais²³.

A lógica de sua definição foi indicada por E. Gaidar e A. Chubais, considerados os principais articuladores do programa, em um livro recente, no qual descrevem os principais dilemas que tiveram que enfrentar para isso²⁴. Segundo eles, o primeiro dilema consistiu em definir como enfrentar a crise de abastecimento, frente à situação falimentar russa, caracterizada pelo fato de as reservas cambiais do país estarem próximas de zero, e de seus recursos financeiros não serem suficientes nem mesmo para pagar os fretes dos grãos eventualmente importados com crédito estrangeiro. Os estoques de grãos disponíveis eram suficientes, de acordo com estimativas otimistas, somente até fevereiro-março de 1992. O dilema apresentou-se da seguinte forma: assegurar o abastecimento de alimentos às cidades à força (confiscar os grãos dos *kolkho-*

22. "Sua [dos novos líderes do país] prioridade 'econômica' era estritamente política: destruir o velho sistema mediante mudanças irreversíveis". R. Poch-de-Feliu, *op. cit.*, p. 251.

23. The World Bank, *Russian Economic Reform: Crossing the Threshold of Structural Change*, Washington, The World Bank, 1992; The World Bank & Government of the Russian Federation, Agency for International Cooperation and Development (April 20, 1993).

24. E. Gaidar & A. Chubais, *Razvilki noveishei istorii Rossii* [Dilemas da Nova História da Rússia], Moskva, Ogi, 2011.

ses, mantendo fixos os preços) ou, ao contrário, liberalizar os preços, tornando vantajosa para os *kolkhosianos* a venda deles. A primeira alternativa tinha precedente histórico desastroso. A segunda, pela qual se decidiu a direção do país, apesar de implementação complexa e difícil, consistia em propor preços que os produtores agrícolas considerassem aceitáveis. A dificuldade estava no sistema monetário e de crédito ainda não reformado, o qual funcionava na base de filiais do Banco Estatal, que deveriam operar sob seu estrito controle. Nas condições da nova economia de mercado, porém, essas filiais ignoravam as ordens do Banco Estatal e executavam sua própria política creditícia, criando sério perigo para a unidade do sistema monetário.

Disto resultou o segundo dilema: liberalizar os preços, não dispondo de controle sobre a circulação monetária ou postergar a liberalização dos preços para quando fosse possível introduzir a nova moeda nacional russa. Este dilema foi discutido no outono de 1991, tendo-se pensado em uma liberalização parcial de preços no começo de 1992 e na introdução da nova moeda em julho seguinte. Mas a situação do abastecimento, conforme visto acima, convenceu o governo de que a implementação desta alternativa não seria possível: a crise alimentar era muito grave para se tentar resolvê-la antes da próxima colheita em julho. Decidiu-se, então, adotar a plena liberalização dos preços. Mas, para que ela funcionasse, era preciso também regularizar a situação do comércio no país, uma vez, que no sistema soviético, a atividade comercial como empreendimento era considerada ilegal, sujeita a sanções. Esta regularização se deu através do decreto assinado por Yeltsin em 29 de janeiro de 1992, "Sobre a Liberdade de Comércio".

O terceiro dilema apresentou-se nas seguintes alternativas: fazer antes a privatização e depois liberalizar preços ou o contrário, liberalizar preços e depois fazer a privatização. Era sabido que o pleno funcionamento do mercado pressupunha a existência de um amplo setor privado, como também era evidente que a propriedade privada não é eficiente na ausência de mercado. Este dilema foi resolvido a favor da prioridade à liberalização dos preços, à criação de mecanismos de integração à economia internacional, à convertibilidade do rublo e somente depois, uma ampla privatização. A decisão apoiou-se nas condições reais da economia, na necessidade de enfrentamento dos problemas de abastecimento alimentar no final de 1991, começos de 1992 e na complexidade técnica e política de promover a privatização, que retardaria a solução dos referidos problemas de abastecimento por alguns anos. Os demais dilemas

referidos pelos dois autores referem-se às formas de conduzir a privatização e a eles se fará referência quando se tratar especificamente dela.

O que se pretende aqui discutir é a partir de que pressupostos e situações foram construídos os próprios dilemas, referentes ao programa de estabilização da economia russa no quadro da construção do novo sistema capitalista no país.

Em 28 de outubro de 1991, frente ao vazio institucional criado na URSS pelo golpe de agosto contra Mikhail Gorbatchov, Yeltsin proclamou, em mensagem dirigida ao quinto Congresso de Deputados da Rússia, a sua intenção de conduzir uma radical reforma econômica no país. Esta envolveria uma estabilização macroeconômica, especialmente financeira, liberalização imediata e drástica dos preços e privatização. Neste mesmo discurso, Yeltsin convidou oficialmente o FMI, o Banco Mundial e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento para participar da elaboração de um plano detalhado de reforma econômica, solicitando assistência técnica para a análise e preparo de recomendações sobre questões chave da economia, da ecologia e das regiões. A equipe de jovens economistas radicais criada por ele uma semana após o discurso para levar a cabo a reforma, anunciou por sua vez, sua completa dedicação ao pacote de reformas econômicas do FMI e, em fevereiro de 1992, prometeu aceitar inteiramente as condições desta instituição²⁵.

Cabe aqui, porém, antes de passar à análise do pacote, indicar dois elementos que parecem relevantes para definir o curso dos acontecimentos relacionados a eles. O primeiro deles refere-se ao debate econômico ocorrido no interior da equipe de assessores de Yeltsin, ainda em setembro de 1991, entre um grupo de economistas ligados a Gaidar e outro grupo liderado por Oleg Lobov. O primeiro defendia uma reforma monetária radical e a independência da Rússia, enquanto o segundo defendia uma política industrial e a preservação da URSS. Segundo Hough²⁶, a posição de Yeltsin em relação ao debate era contraditória: por um lado desejava a independência, por outro lado, a política industrial lhe parecia mais conveniente para seus objetivos eleitorais à presidência em 1996, tendo em vista uma coalizão política com os industrialistas. A sua preferência, entretanto, em 1992, foi pela continuidade da política defendida por Gaidar, levando à suspeita de que tenha assim decidido, por

25. J. F. Hough, *The Logic of Economic Reform in Russia*, Washington, Brooking Institution Press, 2001, p. 1.

26. *Idem*, pp. 128-129.

acreditar que o Ocidente apoiaria o seu desejo de suprimir o congresso e introduzir uma Constituição mais autoritária, se ele mantivesse a sua política econômica²⁷. O que não o impediu de posteriormente, em final do verão de 1993, indicar Lobov²⁸ para primeiro-vice-ministro suplente²⁹ e estabelecer a referida coalizão política com a União Cívica, liderada por Arkadi Volski, presidente da União Russa de Industrialistas e Empreendedores.

A outra observação consiste em referenciar a integral aceitação por Gaidar, das condições impostas pelos assessores internacionais à elaboração do programa de reformas. Assinale-se que esta aceitação reflete a formação e o pensamento político-ideológico dos jovens economistas radicais que constituíram, sob a liderança de Gaidar, a comissão criada por Yeltsin para elaborar o programa da reforma. Paradoxalmente, todos eles procederam dos círculos vinculados à *nomenklatura* soviética, inclusive o próprio intermediário do acesso de Gaidar a Yeltsin, Guenadi Burbulis, um assessor dos mais próximos do presidente, ex-professor de marxismo, chefe do departamento de Comunismo Científico, do Instituto Politécnico dos Urais, em Sverdlovsk. No capítulo de seu livro em que tratam da economia política da terapia de choque, Reddaway e Glinski³⁰ descrevem a procedência e o pensamento do grupo de jovens economistas: a despeito de suas diferenças, o traço comum deles era o de terem nascido em Moscou ou São Petersburgo, cidades de significado federal na Rússia, de famílias bem situadas e com posição na *nomenklatura* soviética. Todos os membros do grupo eram graduados em nível universitário e leais acólitos do partido³¹, pelo qual eram periodicamente designados para viagens ao exterior. Isto lhes permitiu familiarizar-se com academias ocidentais, nas quais se apresentavam como liberais ocidentalizados, com domínio das teorias econômicas predominantes (*mainstream*). A assistência técnica demandada, apoiada nestas teorias, deveria auxiliá-los em sua aplicação, ou seja, na elaboração técnica das medidas nelas preconizadas.

27. *Idem*, p. 129.

28. Oleg Lobov foi um administrador da indústria de defesa que entrou para o aparelho partidário e nele serviu como segundo secretário regional no último ano da gestão de Yeltsin em Sverdlovsk.

29. Em dezembro de 1992, Yeltsin substituiu Gaidar, então primeiro-ministro, por Viktor Chernomirdin.

30. P. Reddaway & D. Glinski, *op. cit.*, cap. 5.

31. Gaidar foi diretor da revista teórica do PCUS, *Kommunist*. Na sua redação reuniu um grupo de economistas que discutia políticas para a reforma da economia soviética, alguns dos quais fizeram parte posteriormente da equipe encarregada da reforma russa.

O grande problema consistiu em como ajustar estas teorias às condições particulares do processo de transição da economia russa. Mas esta não era a preocupação central nem da equipe, nem dos próprios assessores do FMI e do Banco Mundial³². A experiência mais de perto discutida foi a do Programa Balcerowicz, segundo nome de seu condutor, adotado na Polônia e conhecido pela adoção da chamada “terapia de choque”. E o pacote adotado na Rússia nele inspirou-se para aplicar a terapia de choque à sua reforma.

O Programa de Estabilização

O pacote consistiu num programa de reformas que compreendeu: *i*. Imediata liberação dos preços, seguida de restritiva política monetária destinada a aparar as suas consequências inflacionárias; *ii*. Ajustamento fiscal; *iii*. Liberação do comércio exterior e estímulo ao investimento direto estrangeiro; *iv*. Reformas estruturais, com foco centrado na privatização. As justificativas para a sua adoção pela equipe encarregada de conduzir a reforma já foram parcialmente expostas acima.

A liberação dos preços foi realizada de uma vez, em 2 de janeiro de 1992, compreendendo 80% dos preços de atacado e 90% dos preços de varejo. Não foram incluídos, nesta fase, alguns produtos de alimentação considerados essenciais para o consumo da população e alguns insumos, os quais não eram passíveis de ajustamento via mercado (energia e fretes). Estes, no entanto, tiveram seus preços aumentados entre três e cinco vezes. Em 7 de março os preços de praticamente todos os produtos de consumo remanescentes foram liberados e, em 18 de maio, o governo elevou os preços de atacado do petróleo bruto de 350 rublos por tonelada para 2.200 rublos por tonelada³³. A liberação levou a um aumento de preços de quase cinco vezes no varejo no primeiro trimestre de 1992, em relação a dezembro de 1991, e de quase nove vezes no atacado, nos dois primeiros meses do ano. Para enfrentar este surto inflacionário, foi adotada uma política monetária apertada, que combinou restrição de crédito e um teto para emissão de moeda. Ainda que tenha sido aplicada no contexto de

32. Segundo P. Reddaway e D. Glinski, Larry Summers, quando economista chefe do Banco Mundial, em 1991, declarou que “as leis da economia são como as da engenharia. Um conjunto de leis são aplicáveis em toda parte”. P. Reddaway & D. Glinski, *op. cit.*, p. 237.

33. The World Bank, *Russian Economic Reform*. Fonte inclusive das demais informações abaixo, quando não indicada outra.

uma difícil situação econômica herdada da condução da *perestroika*³⁴, esta política obteve algum sucesso, reduzindo o nível de crescimento dos preços ao longo dos dois anos seguintes. Segundo dados apresentados por Illarionov (ex-assessor do governo russo e diretor do Instituto de Análise Econômica), em artigo publicado em 1995³⁵ sobre a natureza da inflação russa, o IPC – Índice de Preços ao Consumidor, depois de apresentar uma elevação de 2 705% em 1992 em relação a 1991, teve uma queda no ritmo do seu aumento para 806% em 1993, em relação a 1992, e uma nova queda nesse ritmo para 318% em 1994, em relação ao ano anterior de 1993, registrando-se ritmos análogos de queda nos seus componentes (produtos alimentícios, outros produtos e serviços). Da mesma forma, o Índice de Preços de Atacado teve seus ritmos de elevação reduzidos de 6 164% em 1992, em relação aos preços em 1991, para 1 124% em 1993, em relação aos preços de 1992, e para 335% em 1994, em relação aos preços de 1993.

Mas a restrição do crédito agravou a queda da produção (22% em 1992, 13% em 1993 e 17% em 1994 da Renda Nacional Produzida; 18% em 1992, 14% em 1993 e 21% em 1994 do Produto Industrial; 9% em 1992, 4% em 1993 e 9% em 1994 do Produto Agrícola³⁶. Assim como também a queda do emprego: estimativas divulgadas pelo Centro Panrusso de Estudos sobre o Nível de Vida da População da Federação da Rússia, indicaram um crescimento de mais de três vezes no nível de desemprego até 1994³⁷. Além disso, provocou atraso no pagamento dos salários e dos débitos entre as empresas, conduzindo a instabilidades sociais e mobilização de alguns setores de trabalhadores.

O impacto da liberação dos preços foi, porém, muito maior na redução do padrão de vida da maioria da população, não obstante os resultados positivos assinalados no combate à inflação. Segundo R. Layard e J. Parker³⁸,

34. Esta situação expressou-se na queda de 11% da Renda Nacional Produzida, de 8% do Produto Industrial e de quase 40% no volume do comércio exterior em 1991 e no funcionamento da economia em condições de pseudomercado, entre outras dificuldades. Ver Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*, pp. 59-60.

35. A Illarionov, "Priroda Rossiiskoi Inflatsii" [Natureza da Inflação Russa], *Voprosy Ekonomiki*, n. 3, 1995, apud Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*, pp. 64-65.

36. Instituto de Economia da Academia Russa de Ciências, "Sotsialno-Ekonomitcheskaja Situatia v Rossii. Itogi Problemy, Stabilizatsii". [Situação Socioeconômica na Rússia. Resultados, Problemas, Estabilização], *Voprosy Ekonomiki*, n. 2, 1994, apud Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*, pp. 70-71.

37. Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*, p. 70.

38. R. Layard & J. Parker, *The Coming Russian Boom*, New York, The Free Press, 1996, cap. 6, "How do People Live?"

esse padrão de vida, em termos de quantidade de bens consumidos, caiu, em 1992, cerca da metade do nível registrado em 1991, já tendo este caído cerca de 10% em relação ao nível de 1990. Estes dados refletem a redução, entre 1991 e 1992, do consumo mensal *per capita* menor dos alimentos mais nobres – carne e derivados (de 5,7 kg/mês para 5 kg/mês), leite e derivados (de 30,2 kg/mês para 27,5 kg/mês), ovos (de 24 unidades para vinte) – e a elevação do consumo mensal dos mais básicos (batatas, de 8,8 kg/mês para 9,4 kg/mês) e vegetais (de 7,3 kg/mês para 8 kg/mês). Uma das instituições cruciais para a sobrevivência das pessoas, segundo os mesmos autores, foi a existência de cinquenta milhões de lotes privados de terra, nos quais, embora limitados pelo tamanho (em média igual a um quarto de um campo de futebol) foram produzidos 83% de toda a produção de batatas e 40% da produção de carne do país em 1993.

A liberação do comércio exterior focou basicamente a criação de um sistema cambial apropriado à criação de uma economia de mercado, uma vez que a liberação das transações externas, ou o desmonte do denominado monopólio estatal delas, já tinha sido iniciado no processo anterior da *perestroika* na URSS³⁹. A reforma compreendeu o estabelecimento de uma taxa de câmbio flutuante, determinada pelo mercado interbancário, embora com controle das taxas de câmbio para algumas transações⁴⁰. E contemplou a liberação e incentivos ao ingresso de capital estrangeiro, tendo em vista o aumento dos investimentos. No memorando de intenções assinado entre o governo da Federação Russa e o Banco Mundial, foram definidas as áreas da assistência técnica internacional relativas a estas medidas. No caso do comércio, ela compreendeu suporte para definição de algumas mudanças de natureza institucional, como a criação de um conselho de alto nível, a redefinição do papel do Ministério das Relações Econômicas com o Exterior e o aperfeiçoamento do marco regulatório destinado a encorajar a colaboração doméstica/

39. E. A. Hewett & C. G. Gaddy, *op. cit.*, cap. 3 “Requiem for a Foreign Trade Monopoly”. Este processo compreendeu medidas envolvendo estímulo à exportação de manufaturados, a legalização e promoção de *joint ventures* com capital estrangeiro e o interesse na criação de zonas econômicas especiais. Estas medidas foram acompanhadas por outras, de natureza institucional (liberalização geral do comércio externo para todas as unidades econômicas, criação de organismos destinados especificamente à direção e coordenação das relações econômicas externas) e pelas primeiras tentativas de introdução da convertibilidade do rublo e da criação de um mercado de divisas. Com a crise do balanço de pagamentos de 1990, causada pela deterioração dos termos de troca do país (resultante primeiramente da queda dos preços do petróleo), mas também pelo aumento das importações, o país acabou acumulando déficits da balança comercial em 1989 e 1990 e dívidas incorridas de forma descentralizada, dificilmente pagáveis.

40. The World Bank & Government of the Russian Federation, Agency for International Cooperation and Development (April 20, 1993), 1993, cap. 1.

internacional. Sugeriu-se, como iniciativas para ajudar a promoção de exportações não tradicionais: *i.* Suporte para o desenvolvimento de zonas de livre comércio; *ii.* Desenvolvimento da capacidade administrativa regional, *iii.* Desenvolvimento de serviços de informações; e *iv.* desenvolvimento e suporte de um serviço de aduana. E indicou-se a possibilidade de criação de um sistema de financiamento de médio prazo, em rublos ou divisas, como forma de contornar as dificuldades de acesso a financiamento externo e seu alto custo.

No caso do investimento direto estrangeiro foram definidos como prioridades para a assistência técnica internacional: *i.* O aperfeiçoamento da política e o enquadramento da legislação concernente, incluindo neste trabalho o esclarecimento e a análise das funções das instituições encarregadas da política e da regulamentação do investimento direto estrangeiro; *ii.* O trabalho de construção institucional específico para o investimento direto estrangeiro, com assistência de consultores residentes nos estágios iniciais de sua operação⁴¹.

O programa de ajustamento fiscal previu, para o primeiro semestre de 1992, um corte drástico do tamanho do governo em todos os seus níveis. Estimou-se a redução dos dispêndios governamentais em relação ao PIB, de 48% em 1991 para 27% em 1992. Como resultado, os investimentos empresariais centralmente financiados caíram de 5,5% em 1991 para 2,3% no primeiro trimestre de 1992, enquanto caíram os subsídios ao produtor e ao consumidor de 3,9% para 2,3% no mesmo período. O déficit no primeiro semestre, estimado em 19% do PIB, teve como causa a venda aos importadores do câmbio obtido pelo governo através de amplos fluxos de financiamento externo, a taxas altamente subsidiadas⁴².

Todos os ajustamentos referidos até aqui, conforme foram recorrentemente explicitados nos textos do memorando assinado entre a Federação da Rússia e o Banco Mundial, dependiam do ajustamento estrutural maior, representado pela privatização da propriedade estatal. Da mesma forma o funcionamento das empresas privatizadas dependeu da realização dos ajustamentos macroeconômicos referidos.

Os Programas de Privatização

O processo formal de privatização na Federação da Rússia iniciou-se ainda durante a existência da URSS, com um primeiro programa elaborado em julho

41. *Idem*, cap. 3.

42. The World Bank, *Russian Economic Reform*, p. 22.

de 1991⁴³. Mas ele teve começo factual durante a *perestroika* na URSS, com as inúmeras leis relativas ao funcionamento das empresas, tendo em vista a introdução da economia de mercado: a lei sobre as cooperativas, que visou a criação de pequenas empresas urbanas privadas; a lei sobre a terra, que objetivou reduzir o gigantismo dos *kolkhozes* e *sovkhozes*, tendo por base os lotes explorados individual ou familiarmente no campo; a lei sobre o arrendamento, que deveria servir de base para a privatização acionária do setor estatal; a lei sobre a empresa estatal e a lei sobre as empresas, ambas envolvendo os movimentos que deram lugar à chamada “privatização da *nomenklatura*”⁴⁴. O primeiro destes movimentos realizou-se, basicamente, através da conversão das empresas estatais em sociedades anônimas, sendo acionistas majoritários os diretores e os trabalhadores dos seus coletivos, em associação ou não com os membros das agências governamentais aos quais as empresas estavam subordinadas. O segundo movimento transformou os ministérios setoriais em associações estatais intersetoriais (*mejotraslevie gosudarstvenie obiedinenia*) e complexos empresariais (*concerns*, consórcios, associações de empresas correlatas). Este movimento foi muito intenso depois do golpe de agosto de 1991, quando a crise política e econômica dele resultante levou os remanescentes dos ministérios e agências federais a se reorganizarem rapidamente, a fim de adquirirem direitos sobre a propriedade estatal⁴⁵.

A “privatização da *nomenklatura*” envolveu ainda dois outros movimentos: *i*. A constituição, ainda em 1986, da chamada Economia do Komsomol, a partir dos Centros de Criatividade Científica e Tecnológica da Juventude, criados junto aos comitês distritais do PCUS. Estes centros tinham autorização para produzir bens de consumo e estabelecer relações com o exterior, estabelecer seus próprios preços para as manufaturas produzidas ou importadas, além de terem isenções de tarifas alfandegárias e poderem trabalhar com moeda fiduciária; *ii*. A criação, no âmbito das empresas, de unidades comerciais independentes, especializadas na prestação de serviços a estas mesmas empresas, como *marketing* e vendas. Estas unidades podiam vender sua produção a preços não controlados, superiores aos preços fixados pelo governo, assegurando

43. Este plano não foi implementado, por força dos acontecimentos no plano político que redundaram no fim da URSS.

44. Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*, p. 92.

45. *Idem*.

assim, através do lucro gerado, a sua existência como entidades privadas, de propriedade da gerência das empresas das quais se originaram.

As leis referidas acima e o quadro econômico e político criado com o empreendimento das reformas no plano macroeconômico criaram o quadro inicial da acirrada disputa empreendida pela obtenção da propriedade estatal, que continuou nos primeiros anos após o fim da URSS.

Cynthia Freeland⁴⁶ descrevendo o que analistas por ela citados consideraram “a liquidação do século” (*the sale of the century*), aponta para os diferentes caminhos adotados por contendores que se tornaram os detentores mais bem-sucedidos da propriedade estatal, desde a utilização das cooperativas como começo dos negócios até a materialização dos complexos industriais, passando pelo aproveitamento da criação e funcionamento incipiente do sistema financeiro. Entre eles, ela se refere aos detentores das grandes empresas do setor de gás e petróleo, aos criadores de novas empresas no Ártico a partir de empresas de exploração geológica, a investidores estrangeiros em setores ainda não explorados (cervejaria em Perm) e aos investidores na criação de instituições financeiras e criadores dos grandes grupos econômico-financeiros organizados em torno delas, alguns posteriormente identificados como os oligarcas do novo sistema.

A privatização programada da propriedade pública na Federação Russa foi promovida em duas etapas, depois de realizada a privatização das pequenas empresas do setor comercial e do setor de serviços, através de leilões competitivos e/ou licitações. A primeira, convencionalmente denominada de *privatização de massa*, por envolver a grande massa das empresas russas, foi contemplada nos Programas de Privatização do Governo da Federação da Rússia (Programa de Privatização) para 1992 e 1993, aprovados em junho e no final do ano de 1992, respectivamente. A segunda envolveu a *privatização das empresas maiores e estratégicas*, propositadamente deixada para ser tratada de forma diferenciada posteriormente, por sua importância econômica.

A Privatização de Massa

A Lei sobre a Privatização das Empresas Estatais e Municipais da Federação da Rússia, promulgada pelo *soviet* (conselho) da República, em julho

46. C. Freeland, *The Sale of the Century*, New York, Crown Business, 2000.

de 1991, formulou princípios gerais para a elaboração de um programa de privatização. Este programa, conhecido como Plano Saburov, não foi, porém, implementado, devido à dissolução da URSS e à instalação de um novo governo na Rússia, conduzido pelo primeiro-ministro, Egor Gaidar.

Foi então elaborado um novo programa de privatização do governo da Federação Russa, aprovado em junho de 1992, sem as amarras ideológicas previamente existentes. Antes de adentrar na sua descrição e análise, convém apresentar as especificidades da organização econômica soviética herdada pela Federação Russa, que condicionaram as formas que assumiu a privatização da propriedade estatal⁴⁷.

A primeira delas era a universalidade da propriedade estatal: 99,9% era o índice de socialização da propriedade indicado no Anuário Estatístico da URSS de 1965, considerando-se socializadas a propriedade estatal e a propriedade *kolkhoziana*. Em 1985, antes do início da *perestroika*, estes dois tipos de propriedade somavam 95,2%, quando considerados os ativos totais da economia, e 97,8%, quando considerados somente os ativos produtivos. Considerada somente a propriedade estatal *stricto sensu*, tem-se um índice em torno de 88% (tabela 8). Para se ter ideia do esforço necessário para a privatização, o número de empresas estatais na indústria, em começos de 1991, era de 45 900; na agricultura existiam 23 300 *sovkhoses* e 27 900 *kolkhozes*; na construção, 3 400 *trusts* e organizações subordinadas; e no comércio retalhista e serviços, 572 mil e 690 mil estabelecimentos, respectivamente. Segundo estimativas de Iacín⁴⁸, de onde foram extraídos os números apresentados, os ativos sujeitos à privatização eram da ordem de 1,2 a 1,4 trilhões de rublos, considerado o seu valor a preços de época (como ordem de grandeza para efeito de comparação, o valor da Renda Nacional Produzida em 1990 foi de 704, 6 bilhões de rublos).

Ademais de universal, a propriedade estatal era extremamente concentrada. Por força das inúmeras reformas realizadas na estrutura empresarial, especialmente através de fusões (*mergers*) durante a gestão Brejnev, para facilitar o monitoramento central das empresas, chegou-se a um grau de concentração econômica sem precedentes. Segundo Iacín, já citado, nas empresas industriais de mais de duzentos milhões de rublos de ativos fixos (correspondentes a 1,3%

47. A descrição destas características é extraída de Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*.

48. E. Iacín, "Razgosudarstvennie i privatizatsia" [Desestatização e Privatização], *Kommunist*, n. 5, 1991, mart, em Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*, pp. 78-79.

do número de empresas), concentravam-se 47,2% dos ativos produtivos, 25,7% da produção e 19,4% do pessoal ocupado na produção da indústria. Como se verifica na tabela 9, os produtos observados em quatro setores industriais eram produzidos por até três empresas, sendo particularmente concentrada a produção de bens da indústria de máquinas e equipamentos: 87% dos 5 885 produtos constantes da tabela eram produzidos em uma única empresa e mais 7,8% em duas ou três empresas. Um levantamento feito pelo Goskomstata⁴⁹, em 1988, contou 166 empresas do setor de máquinas e equipamentos que eram monopolistas absolutos; e outro levantamento do Gosnab indica que cerca de duzentas empresas eram as únicas produtoras de um tipo específico de produto⁵⁰. Em final de 1990, a percentagem da força de trabalho ocupada em empresas maiores de mil empregados era de 63,4%, sendo 21,6% em empresas de mais de dez mil empregados⁵¹.

TABELA 8. URSS. ATIVOS POR FORMA DE PROPRIEDADE. 1985

Discriminação	Total*		Só ativos produtivos
	Bilhões de rublos	Porcentagem sobre o total	Porcentagem sobre o total
Propriedade estatal	2.049	87,8	88,2
Propriedade cooperativa	37	1,6	1,2
Propriedade <i>kolkhoziana</i>	173	7,4	9,6
Propriedade individual	74	3,2	-
Total	2.333	100,0	100,0

Fonte: Goskomstata SSSR [Comitê Estatal de Estatística], *Narodnoe khoziaistvo SSSR v 1990 g.* [A economia nacional da URSS em 1990.] Em Lenina Pomeranz, *Transformações Sistemáticas e Privatização na Rússia.*

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

A segunda característica era a ausência de poupança privada, em termos de recursos para investimento, fora do âmbito do Estado. Por um lado, os recur-

49. Órgão Central de Estatística da URSS. Heidi Kroll, "Monopoly and Transition to the Market", *Soviet Economy*, vol. 7, n. 2, Apr.-Jun. 1991. Em Lenina Pomeranz, *Transformações Sistemáticas e Privatização na Rússia.*

50. Amurzhuiev & Tsapelik, "Kak pobedit' diktat monopolista" [Como vencer o ditame do monopolista], *Ekonomicheskaya gazeta*, n. 49, December 1989, *apud* Heidi Kroll em Lenina Pomeranz, *Transformações Sistemáticas e Privatização na Rússia.*

51. Kholodkov, *apud* Heidi Kroll em Lenina Pomeranz, *Transformações Sistemáticas e Privatização na Rússia.*

tos disponíveis da população, para eventual aplicação na compra de empresas, segundo estimativas feitas no início de 1991, não ultrapassariam 100 a 150 bilhões de rublos, quando o estoque de ativos fixos de propriedade estatal, exclusive recursos naturais e terra, constituiriam mais de 2,5 trilhões de rublos⁵². Além disso, o sistema financeiro soviético não deixava margem para a acumulação de recursos “livres” nas mãos das empresas. Somente durante a *perestroika*, com a lei sobre a empresa estatal e as leis complementares sobre as cooperativas e o trabalho individual é que se iniciou um processo de obtenção de autonomia financeira pelas empresas e, conseqüentemente, de sua monetização. O corolário da ausência de poupança privada era a inexistência de um mercado de capitais e a maneira como este se formou, assim que foram criadas as condições para o seu surgimento: um grande número de instituições fracas, atuando de forma especulativa no mercado cambial e, posteriormente, no incipiente mercado de papéis de diferentes origens.

TABELA 9. URSS. CONCENTRAÇÃO DA PRODUÇÃO DE PRODUTOS SELECIONADOS

Ramo Industrial	Número de Produtos	Número de Produtores (%)				
		Um	Entre dois e três	Entre quatro e seis	Entre sete e dez	Mais de dez
Máquinas e Equipamentos	5885	87	7,8	2,7	1	1,5
Metalúrgica	208	27,9	28,4	20,7	9,6	13,4
Química e Madeira	1225	46,7	27,6	13,1	5,1	7,5
Construção	90	30	28,9	121,1	17,8	11,1
Esfera Social	256	44,9	20,7	12,9	9	12,5

Fonte: O. Amurzhuyev & V. Tsapelik, “Kak pobedit’ diktat monopolista” [Como vencer o ditame do monopolista], *Ekonomicheskaya gazeta*, n. 49, December 1989, p. 7; E. Yasin & V. Tsapelik, “Puti preodoleniya monopolizatsii v obshchestvennom proizvodstve” [Caminhos para Vencer a Monopolização na Produção Social], *Planovoye khozyaystvo*, n. 1, Jan. 1990, pp. 35-41, *apud* Heidi Kroll, “Monopoly and Transition to the Market”, *Soviet Economy*, vol. 7, n. 2, Apr.-Jun. 1991. Em Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*.

52. As estimativas de E. Iacín indicadas anteriormente são menores, mas os dados não contrariam a linha de argumentação que se está utilizando. E. Iacín, *op. cit.*; A. Akhmeduev, “Razgosudarstvennie i rasvitie form sobstvennosti” [Desestatização e Desenvolvimento das Formas de Propriedade], *Voprosy Ekonomiki*, n. 4, 1991, pp. 48-57. Em Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*, p. 81.

A terceira característica era a ausência de uma cultura empresarial, nos moldes das economias capitalistas ocidentais. A iniciativa gerencial na empresa soviética teve mais a ver com a busca de insumos para o cumprimento de suas metas de produção, frente à escassez deles (o que era feito através do estabelecimento de redes de relações com outros diretores/gerentes de empresa e de manutenção de estoques, inclusive de equipamento, muitas vezes não utilizados). E com o exercício de sólida liderança do coletivo de trabalhadores, que assegurou o seu apoio aos diretores das empresas posteriormente, no processo de privatização. Esta forma de atuação se explica, basicamente, pela organização da gestão econômica soviética, que restringia a autonomia empresarial e impunha mecanismos centralizados de atuação da administração da empresa. A evidência maior da ausência de cultura empresarial estava na dificuldade de realização de negócios por empresas ocidentais neles interessadas, seja no plano das transações comerciais, seja no plano das inversões.

A quarta característica era (ainda é, na população russa) o forte sentimento de justiça social da população soviética. Na formulação da estratégia da privatização era necessário levar este sentimento na devida conta, pois a propriedade pública era entendida como “propriedade de todo povo” e representava um sentido de direito a certas garantias de parte do Estado, titular e gerente dessa propriedade. Esta questão foi amplamente discutida pelos técnicos durante a definição das alternativas de privatização e foi aventada recorrentemente, para assegurar o apoio político necessário à execução de qualquer delas.

O programa de Privatização do Governo da Federação da Rússia (Programa de Privatização⁵³), aprovado em julho de 1992, apoiou-se em instrumentos legais que estabeleceram preliminarmente o quadro referencial em que se realizaram as privatizações: *i*. A nomeação do Comitê Estatal de Administração da Propriedade Estatal (Goskomimushestvo) como a agência responsável pela condução do programa; *ii*. A classificação das empresas, segundo condições de privatização: as empresas cuja privatização era mandatória, aquelas não sujeitas à privatização, aquelas sujeitas à privatização apenas com autorização da autoridade competente e aquelas cuja privatização foi proibida; *iii*. A definição dos direitos de propriedade nos diferentes níveis de competência da

53. *Gosudarstvennaia Programma Privatizatsii Gosudarstvennikh i Munitsipalnikh Predpriatii v Rossiiskoi Federatsii na 1992 god* [Programa de Privatização das Empresas Estatais e Municipais da Federação Russa para o ano de 1992], 1992.

autoridade, federal, regional/local e municipal; *iv*. A criação, no nível dessas autoridades, dos Fundos da Propriedade Estatal, subordinados aos respectivos legislativos, como depositários dos direitos de propriedade a elas transferidos.

O Programa de Privatização estabeleceu as metas a serem alcançadas por nível territorial (Repúblicas, regiões, províncias, municípios), a utilização dos cheques de privatização (*vouchers*), condições para participação do capital estrangeiro no processo e as normas de distribuição dos recursos obtidos com a privatização. Foram ainda estabelecidas as formas de procedimento da privatização: venda de ações de sociedades anônimas abertas, em que tiveram que ser transformadas as empresas sujeitas à privatização, venda de empresas em leilão, venda de empresas em licitações (inclusive com restrição do número de participantes), venda de empresas por concorrências não comerciais de investimento (transação de investimentos), venda de patrimônio (ativos) em liquidação e de empresas liquidadas, compra de patrimônio arrendado.

Excetuadas as empresas deixadas para a segunda fase do processo de privatização, as demais empresas foram classificadas por tamanho, em empresas pequenas, médias e grandes, segundo o número de seus empregados e o valor de balanço do seu ativo fixo, em valores de janeiro de 1992⁵⁴.

As pequenas, normalmente de propriedade municipal, empregavam menos de duzentos empregados e dispunham de um valor de balanço do ativo fixo inferior a um milhão de rublos. Foram definidas como grandes as empresas com mais de mil empregados ou com valor de balanço de seu ativo fixo superior a cinquenta milhões de rublos. As empresas médias foram situadas entre estes limites.

As empresas com mais de dez mil empregados ou com ativo fixo de valor superior a 150 milhões de rublos foram definidas como estratégicas (situadas em setores estratégicos como transporte, comunicações, defesa e espaço) e deixadas para a etapa posterior do processo de privatização. A partir dessa classificação, foram definidas a amplitude (número de empresas) e as formas de privatização das empresas.

As empresas pequenas foram todas submetidas à privatização. Em sua maioria pertenciam aos setores de comércio e serviços e o seu número variou

54. Existe alguma dificuldade para estabelecer que preços são estes, sabendo-se que, com a liberação de praticamente todos os preços nesta data, houve um salto extraordinário dos mesmos. De todo modo, trata-se de um critério de referência.

segundo diferentes estimativas. O EBRD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento sugeriu, a partir de fontes diversas, que o seu número era da ordem de 150 mil unidades⁵⁵; o Goskomstata informou serem 76 884 e A. S. Bym, D. C. Jones e T. Weisskopf⁵⁶, incluindo os setores da construção e transporte, estimaram o seu número em mais de duzentos mil⁵⁷. Estas empresas deveriam ser privatizadas através de leilões competitivos ou de licitações comerciais, e as ofertas neles feitas deveriam satisfazer algumas condições relativas à manutenção do emprego ou ao investimento. Os coletivos de trabalhadores dessas empresas teriam 30% de desconto no valor dos ativos adquiridos e um prazo para seu pagamento de até três anos. Até outubro de 1992, todos os pagamentos deveriam ser feitos em dinheiro; depois desta data, parte deles poderia ser efetuada utilizando *vouchers*.

As empresas médias e grandes foram submetidas à privatização compulsoriamente; de acordo com A. S. Bym, D. C. Jones e T. Weisskopf, anteriormente referidos, o número delas envolvidas no programa foi de seis mil inicialmente, representando dois terços da capacidade de produção da Rússia, incluindo o setor industrial. Posteriormente, foram incorporadas mais dezoito mil empresas classificadas como médias. Estas, porém, não foram obrigadas a adotar as formas de privatização previstas para as empresas grandes, tendo liberdade de escolher o modelo de sua privatização, dentre os explicitados no programa, conforme descritos abaixo. Para serem privatizadas, as empresas médias (que assim optassem) e grandes deveriam inicialmente ser transformadas em sociedades anônimas, para somente depois terem as suas ações vendidas pelas agências de privatização. O valor das ações teria por base o valor contábil líquido do ativo fixo da empresa em julho de 1992. Até o final de 1992, as empresas deveriam submeter a cada uma dessas agências o seu próprio programa de privatização, no qual deveria estar explicitada a opção dos seus coletivos por um dos três modelos alternativos a eles apresentados como forma de privatização de sua empresa.

55. European Bank For Reconstruction And Development, *Privatizations in Russia. A discussion Paper for the Consultative Group in Paris. 8-9 June 1993*. Londres – Mimeo, em: Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*, p. 101.

56. A.S. Bym; D. C. Jones & T. Weisskopf, *Privatization in the Former Soviet Union and the New Russia*, 1993. Mimeo, em Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*, p. 101.

57. Estes números são discrepantes em relação aos indicados anteriormente por E. Iacín (ver p. 183). Não há como explicar esta discrepância, a não ser pela dificuldade estatística de agregar este tipo de estabelecimento.

Os modelos referidos foram os seguintes:

MODELO 1. Distribuição gratuita de ações preferenciais sem direito a voto, equivalentes a 25% do capital social para o coletivo (trabalhadores e administradores) da empresa; os trabalhadores tinham o direito de subscrever mais ações ordinárias com direito a voto, em valor equivalente a 10% do capital, ao preço de 70% do seu valor nominal em 1 de julho de 1992. Os administradores/diretores das empresas tinham a opção de comprar outros 5% do capital em ações ordinárias, mas ao seu valor nominal sem desconto. O pagamento das ações tinha prazo de até três anos. As ações restantes deveriam ser vendidas principalmente através de leilões públicos, dos quais poderiam participar compradores estrangeiros. Este modelo pretendeu limitar o controle acionário pelo coletivo da empresa (*insiders*), que traria consigo todos os vícios e a ineficiência de sua administração, dando preferência ao controle externo (*outsiders*), do qual não se excluía o governo.

MODELO 2. Venda de ações ordinárias com direito a voto para o coletivo das empresas, no montante equivalente a 51% do capital social, ao preço de 170% do seu valor nominal e sem direito a obtenção de crédito de qualquer instituição financeira estatal para proceder a essa subscrição. Não era previsto prazo para pagamento das ações compradas. As demais ações deveriam ser vendidas em leilões públicos. Neste modelo o controle acionário ficaria com o coletivo da empresa, os *insiders*. Este modelo foi formulado em apresentação e votação no Congresso, graças à força do *lobby* dos diretores de empresas.

MODELO 3. Era válido somente para as empresas médias, aquelas com número de empregados variando entre duzentos e mil ou capital variando entre um e cinquenta milhões de rublos. Neste modelo um grupo de trabalhadores e administradores poderia assumir a administração de uma empresa em vias de falência, a fim de evitá-la, desde que para isto tivesse a aprovação do coletivo. O contrato assinado com esse objetivo teria a duração de um ano, após o qual, caso fosse bem sucedido, o coletivo teria direito de subscrever 20% do capital da empresa em ações ordinárias, pelo seu valor nominal. Em caso de insucesso, o coletivo perderia a prerrogativa a ele concedida e as ações passariam a ser vendidas segundo as condições estabelecidas em lei. Durante a realização do contrato, o coletivo teria direito ao voto correspondente a 20% das ações especificamente emitidas com este fim, pertencentes ao fun-

do de administração da propriedade ao qual a empresa era subordinada. A todos os trabalhadores do coletivo era outorgado o direito de adquirir ações correspondentes a 20% do capital da empresa, com 30% de desconto sobre o seu valor nominal e com prazo de pagamento parcelado em três anos. Trata-se de modelo em que o coletivo ficava com participação minoritária na melhor das hipóteses (40% das ações) e com o risco de recuperação da empresa.

A escolha entre as três alternativas tinha que ser aprovada em assembleia ou em listas de assinaturas, por pelo menos dois terços do número total de empregados da empresa.

Em adição aos três modelos referidos na tabela, aos coletivos eram oferecidos ainda dois outros mecanismos para sua participação no processo de privatização: *i.* 10% da renda proveniente da venda das ações da empresa, excluídas as vendidas ao próprio coletivo, seriam creditados na conta pessoal de privatização de cada empregado. *ii.* Este poderia receber financiamento adicional para subscrição de ações, proveniente do fundo de privatização da empresa; este era formado por 10% dos lucros obtidos no ano anterior, mais metade do seu fundo social.

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

Os *vouchers* eram títulos de propriedade que foram emitidos para serem trocados por ações das empresas submetidas à privatização. Foi o instrumento encontrado pelos condutores dela, tendo em vista a universalidade da propriedade estatal e o objetivo explícito de “despolitizar” as empresas, delas eliminando a influência do comando centralizado da economia e substituindo os membros da velha *nomenklatura*, os *insiders*, por novos proprietários deles desvinculados, os *outsiders*. Isto, na sua visão permitiria aumentar a eficiência empresarial. Mas, ao mesmo tempo, atendeu à necessidade de obter apoio político à privatização, destinando parte da propriedade estatal à população.

O valor total de *vouchers* emitidos correspondeu à soma do valor contábil líquido dos ativos fixos das empresas em julho de 1992. O valor de cada *vou-*

cher foi obtido pela divisão deste valor total pelos 148 milhões de habitantes da Federação Russa, resultando num valor de face de cada um de dez mil rublos, sem provisão para sua indexação à inflação. Os *vouchers* eram transacionáveis e se pretendia que tivessem o seu valor estimado posteriormente pelo mercado.

A sua distribuição foi feita à população, através das agências do *Sberbank* (Banco Estatal de Poupança), mediante a taxa de 25 rublos (dez centavos de dólar, à taxa de câmbio vigente na ocasião) por cada um; foram, assim, distribuídos 144 milhões de *vouchers*, 98% do total emitido⁵⁸.

A possibilidade de transacionar os *vouchers* levou ao surgimento de centenas de fundos de investimento, que tinham por objetivo acumulá-los para aquisição das ações das empresas submetidas à privatização. Estes fundos eram, entretanto, limitados pela proibição de deter mais de 10% das ações ou de destinar mais de 5% de seus ativos para aquisição de ações de uma mesma empresa. Não obstante essas limitações, a intenção dos fundos era concentrar os *vouchers* disseminados entre a população em um número reduzido de portadores, a fim de assegurar o controle acionário das empresas, por parte deles próprios ou de terceiros.

Os fundos podiam acumular *vouchers* em troca de ações de sua própria emissão. Isto levou a movimentos de especulação financeira em torno delas, à criação de pirâmides que não tardaram a ruir e, conseqüentemente, a destruir o pequeno patrimônio de poupanças dos inexperientes e iludidos investidores russos. Mas os *vouchers* podiam também ser utilizados pelos trabalhadores para subscrição de ações da própria empresa em que estavam empregados, pelo seu valor de face; e poderiam ser utilizados nos leilões de venda de ações, individualmente ou por meio dos fundos de investimento.

Dada a incipiência do mercado financeiro e o volume de *vouchers* disponíveis para transação, o seu valor de face declinou rapidamente, sendo possível ver nas estações do sistema metroviário, logo após a sua distribuição, cartazes carregados por “homens sanduiche” oferecendo-se para comprá-los com descontos acima de 60%.

Por outro lado, dado o tempo necessário para a criação da infraestrutura de realização dos leilões desses papéis, o seu baixo valor e a desconfiança da população, foram poucos os leilões realizados na fase inicial do programa. Isto

58. M. Boycko; A. Sleifer & R. Vishny, *Privatizing Russia*, Cambridge / London, The MIT Press, 1996, pp. 83-85.

levou o governo a fixar em 29% a proporção mínima de ações de cada empresa que deveriam ser vendidas através de *vouchers* nos leilões, no período de três meses após o seu registro como sociedade anônima; e a elevar gradativamente esta proporção até alcançar os 80% determinados no programa.

No Programa de Privatização aprovado em final de 1992, para vigor em 1993, foram mantidas as linhas gerais descritas acima, introduzindo-se somente algumas precisões de ordem operacional e definindo-se a responsabilidade de cada uma das agências envolvidas no processo de privatização através dos *vouchers*. Nele foram incluídos procedimentos para a privatização das empresas estatais com capital superior a vinte bilhões de rublos em 1º de janeiro de 1994, listadas entre aquelas cuja privatização teria que ser autorizada por decreto do presidente ou por decisão do governo da Rússia e dos governos das Repúblicas. E foi incluída ainda uma provisão para transformá-las em sociedades anônimas, independentemente da decisão de privatizá-las ou não. Foram, entretanto, previstas limitações para a privatização dessas empresas: elas deveriam transferir o seu controle acionário para o Estado, o qual deveria emitir *Golden Shares*⁵⁹. Previu-se ainda que, no processo de sua transformação, estas empresas deveriam transferir, vendendo ou doando, 49% das ações aos seus empregados. Para as empresas de alguns setores específicos, de natureza estratégica, o governo e o Goskomimushestvo ficaram com o direito de transferir para a propriedade federal, por um período de três anos, o controle (51% das ações) das empresas transformadas.

As linhas básicas seguidas no processo de privatização, em 1992 e 1993, são indicadas na tabela 10. Elas foram expressas nos programas de privatização de 1992 e 1993 e apoiadas em dispositivos legais promulgados para sua implementação obrigatória e marcaram a etapa da chamada “privatização de massa com utilização de *vouchers*” (*vouchernaia privatizatsia*). A privatização, a partir de julho de 1994, deveria ser feita exclusivamente a dinheiro.

59. Estas ações davam ao seu proprietário o direito de veto, por três anos, às seguintes decisões tomadas nas assembleias de acionistas: sobre emendas e adições aos Estatutos; sobre sua reorganização ou liquidação; sobre sua participação em outras empresas e associações de empresas; sobre a transferência de controle ou empréstimos, venda ou alienação em qualquer outra forma de propriedade, cuja composição fosse determinada pelo plano de privatização da empresa. Estas ações seriam propriedade do Estado e sua transferência como empréstimo ou em confiança não era permitida. Quando alienadas, elas seriam transformadas em ações ordinárias e perderiam os direitos especiais concedidos aos seus portadores.

A implementação do programa realizou-se em meio às disputas políticas em torno da promulgação da nova Constituição, do rumo das reformas econômicas contempladas na terapia de choque e em torno da própria guerra pela repartição da propriedade estatal.

Segundo Kholodkovskii⁶⁰, tanto o programa de privatização de 1992, como o seguinte, de 1993, foram resultado de acirrada luta em torno da repartição da propriedade estatal, entre a velha *nomenklatura* do aparelho administrativo estatal, não desejosa de perder os seus poderes de mando, a nova *nomenklatura*, interessada na rápida privatização, cuja posição era vinculada ao governo, e a *nomenklatura empresarial*, representada pelo corpo de diretores de empresa, pelos novos empresários e pelos proprietários de *vouchers*. No desenrolar dessa luta, por força da pressão exercida pela velha *nomenklatura*, parte considerável das empresas estatais ficou fora do programa de privatização, enquanto parte também considerável delas só poderia ser privatizada com autorização do conselho de ministros da Federação ou das Repúblicas. No setor energético, citado como exemplo por Kholodkovskii, mais de 30% das empresas foram excluídas do programa, 31% delas poderiam ser incluídas somente por decisão do governo e 30% delas somente com permissão do Goskomimushestvo.

Para análise dos resultados da privatização de massa precisa-se, portanto, levar na devida conta, além dos dados relativos à quantidade e relevância econômica das empresas privatizadas, também os resultados relacionados com a mudança da estrutura social da propriedade e dos seus efeitos no modo de operação da economia.

Os resultados quantitativos obtidos foram os seguintes.

No que se refere à privatização dos pequenos estabelecimentos, realizada na fase anterior à da elaboração e implementação dos programas formais de privatização de massa, as informações são precárias. Em abril de 1993, segundo Hough⁶¹, tinham sido privatizadas 61 810 pequenas empresas, correspondendo a 25% de seu total⁶².

60. K.H. Kholodkovskii, *Privatizatsia: stolkovenie tselei i interesov* [Privatização: Conflito de Objetivos e Interesses], Moscou, 1994, *apud* Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização Rússia*, p. 104.

61. J. F. Hough, *The Logic of Economic Reform in Russia*, Washington, Brooking Institution Press, 2001, p. 75.

62. A percentagem apresentada deve ser recebida com cautela, pois, como se verá adiante, confirmando a precariedade das informações disponíveis, as estimativas do número destes estabelecimentos variam muito, dependendo de suas fontes.

TABELA 10. LINHAS GERAIS DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO ESTABELECIDAS NOS PROGRAMAS DO GOVERNO RUSSO ATÉ 1994

<p>• Pequena Privatização</p> <ul style="list-style-type: none"> – Venda das propriedades pequenas, nos setores comercial, de serviços e de apoio à propriedade agrícola, através de múltiplas formas, inclusive com o uso de <i>vouchers</i>, e mediante concessão de uma série de privilégios aos membros dos coletivos de trabalhadores. – Criação de novas unidades.
<p>• Grande Privatização</p> <ul style="list-style-type: none"> – Classificação das empresas, por possibilidade de privatização. Definição das empresas estratégicas, cuja proibição é proibida ou deve ser autorizada pelo governo. – Transformação compulsória das empresas em s/A, com exceção das estratégicas. – Emissão de <i>vouchers</i>. – Submissão dos planos de privatização das empresas acionarizadas. – Promoção da venda de ações das empresas acionarizadas, através dos <i>vouchers</i>, com alternativas de vendas especiais para o coletivo das empresas. Manutenção de parte das ações nas mãos do Estado, para posterior utilização/venda, com objetivo fiscal e de garantia do controle acionário da empresa, especialmente nas empresas que dependem de autorização para privatização (em setores estratégicos). – Apoio aos Fundos de Investimento e criação do mercado acionário. <p>Prazos de execução: até final de 1993, finalizar a privatização pequena e concluir a privatização por <i>vouchers</i>. Esta última teve o seu prazo prorrogado inicialmente para 1º de julho e, posteriormente, para 1º de dezembro de 1994.</p>

Por meio dos leilões com *vouchers*, entre dezembro de 1992 e junho de 1994, foram vendidas entre 14 mil e 15 779 empresas⁶³, com um total de 113,6 milhões de *vouchers* aceitos, 80% do total deles distribuído. A parcela do capital acionário destas empresas vendido nos leilões foi, em média, de 17,6% do total, avaliado em 1 151 450 milhões de rublos⁶⁴.

Em um relatório analítico da Chotnaia Palata Rossiiskoi Federatsii (Tribunal de Contas da Federação da Rússia)⁶⁵ sobre o processo de privatização

63. Os números referem-se aos leilões realizados para a venda das empresas. Algumas delas participaram em mais de um leilão, razão pela qual o número varia entre os limites apontados.

64. M. Boycko; A. Sleifer & R. Vishny, *op. cit.*, pp. 106-107, tabela 5.1.

65. Equivalente ao nosso Tribunal de Contas.

realizado no país entre 1993 e 2003⁶⁶, estão indicados os resultados totais da privatização de massa, nos três anos em que foi realizada, incluídas outras formas de privatização além da realizada nos leilões com *vouchers*.

Neste relatório não são apresentados os valores dos ativos privatizados, mas tão somente o número de empresas estatizadas, por forma de propriedade (federal, das Repúblicas e municipal) e por setores de atividade. E estes dados, ademais de discreparem daqueles indicados por outras fontes e referenciados acima, também não são consistentes entre si, pois o relatório inclui dados referidos pelo Goskomstata e pelo Goskomimushestvo. Eles são, contudo, utilizados nesta análise sobre os resultados do processo de privatização de massa, para dar uma ordem de grandeza desses resultados.

No começo de 1992, já considerada a realização da chamada “privatização espontânea”, isto é, realizada anteriormente à elaboração do programa formal de privatização adotado pelo governo russo, a propriedade estatal era absolutamente predominante, somando 95,8% do total da propriedade industrial. De acordo com dados do Goskomstata, em meados de 1992 a estrutura da propriedade na Federação da Rússia, em termos de seus ativos, era a seguinte: 349 381 empresas estatais e municipais, com valor de balanço superior a 35,6 bilhões de rublos; e 80 809 uniões empresariais federais, organizações, empresas e autarquias, detentoras de capital superior a 24,1 bilhões de rublos⁶⁷. Em 1992 foram privatizadas 46,8 mil empresas, em 1993, 49,9 mil e, em 1994, 21,9 mil, perfazendo 118,6 mil empresas (33,9% do total de empresas federais e municipais existentes em meados de 1992).

Comparando-se estes dados com os apresentados anteriormente, sobre a privatização por *vouchers*, observa-se que as empresas privatizadas através destes títulos constituem menos de 5% do número das empresas estatais existentes em meados de 1992 e representam somente 13,2% do total de empresas privatizadas entre 1992 e 1994. O que permite concluir que o total da proprie-

66. Gosudarstvennyi Nauchno-Isledovatel'skii Institut Sistemnovo Analisa Chotnoi Palaty Rossiiskoi Federatsii [Instituto Estatal de Pesquisa Científica de Análise Sistemática da Câmara de Prestação de Contas da Federação da Rússia], *Analiz protsesov privatizatsii gosudarstvennoi sobstvennost Rossiiskoi Federatsii na period 1993-2003 gody*. [Análise dos Processos de Privatização da Propriedade Estatal da Federação da Rússia no período 1993-2003], Moskva, 2004. Todos os dados apresentados, a menos de indicação específica, são deste relatório analítico.

67. Os dados de valor parecem inconsistentes frente ao valor total dos ativos fixos que constituíram a base da emissão dos *vouchers*. Por esta razão, e como foi dito anteriormente, vão se utilizar somente os dados relativos ao número de empresas, ainda que admitindo alguma imprecisão nestes também.

dade estatal oferecido em *vouchers* à população, como parcela da propriedade “pertencente a todo povo”, é muito pequeno, encobrindo, de certa forma, a verdadeira expropriação desta propriedade em favor dos novos proprietários privados. Acrescente-se ainda que, com a livre circulação dos *vouchers*, grandes empresas os acumularam e se tornaram detentores estratégicos de propriedade.

Por sua vez, a nova importância que ganhou o mercado secundário de ações, quando foi eliminada a utilização de *vouchers* como meio de pagamento para subscrição de ações, propiciou condições para atuação bastante ativa dos diretores/administradores das empresas privatizadas para a aquisição do controle acionário delas. Com isso, foi restringida a participação dos trabalhadores e tornada inócua a intenção do segundo modelo referido, de assegurar a participação dos trabalhadores na propriedade das empresas. Neste particular, é interessante observar que, segundo os idealizadores do programa de privatização por *vouchers*, a possibilidade de realocação destes títulos dos trabalhadores para outros investidores foi pensada desde o início da elaboração do programa, para evitar o “sério perigo de conversão das empresas industriais em parcerias no estilo de fazendas coletivas”⁶⁸.

Ainda no plano da avaliação quantitativa do Programa de Privatização de Massas, cabe observar que sua realização no curto prazo de três anos foi bastante coerente com a natureza da terapia de choque aplicada no processo de transformação do sistema. Foram criadas mais de cem mil empresas privadas, as quais, no próprio processo de sua privatização, aproveitaram mecanismos do sistema financeiro surgidos com o ajustamento macroeconômico empreendido. Esta rapidez foi possível porque, para fazer frente à oposição política no parlamento, foram concedidos poderes excepcionais ao governo, como a utilização de decretos na condução das reformas econômicas.

Dentre os demais resultados da privatização de massa, o foco que deve merecer atenção é o que se refere à nova estrutura social da propriedade, decisiva para definir a natureza do sistema econômico-social e objeto primordial da transformação sistêmica buscada. Os primeiros trabalhos analíticos realizados em 1994 por especialistas do Instituto de Economia da Academia de Ciências da Rússia concluíram que as transformações das relações de propriedade seguiram em três direções: *i*. Estabelecimento de uma camada de proprietários privados, basicamente a partir da criação de pequenas empresas no setor da intermediação

68. M. Boycko; A. Sleifer & R. Vishny, *op. cit.*, p. 94.

comercial e de serviços; *ii*. Formalização jurídica da situação de proprietários para pessoas que detinham o direito de dispor da propriedade estatal; *iii*. Surgimento de um grande número de proprietários formais, apartados da disposição da propriedade e sem possibilidade real de exercer os seus direitos sobre ela. A transformação da propriedade estatal em sociedade anônima teria mero caráter formal no sistema de relações de propriedade⁶⁹. O que se confirmaria pelas pesquisas de opinião a respeito: entrevistadas pelo Centro Panrusso de Pesquisas da Opinião Pública: em uma amostra de 3 959 pessoas sobre, entre outras questões, quem de fato deteria o poder na sua empresa após a privatização, 15,9% responderam que seria o coletivo da empresa, 30,3%, que seria a administração vigente, 22%, que seria o diretor e 4,5% , que seria um novo empreendedor.

Cerca de dois terços das empresas – 83,3% segundo pesquisa realizada por Bym⁷⁰ – optaram pelo segundo modelo de privatização, no qual o coletivo de trabalhadores devia ficar com 51% das ações das empresas submetidas à privatização. Entretanto, segundo dados dessa mesma pesquisa, os trabalhadores só detinham mais de 50% das ações em 16,7% das empresas e detinham entre 30% e 50% das ações em 66,7% delas. A direção das empresas, na qual está incluído o pessoal da burocracia administrativa, por sua vez, detinha posição relevante: de 3% a 5% das ações em 20,8% das empresas, de 5% a 10% das ações em outros 20,8% das empresas, de 10% a 20% das ações em 12,5% das empresas e de 20% a 30% das ações em 8,3% das empresas. Esta concentração de ações nas mãos da direção das empresas já expressa a atuação dos seus membros no mercado secundário de ações, tendo em vista a obtenção do seu controle.

Entre os portadores externos de ações – os *outsiders* – foram encontradas empresas privadas diversas, fundos de investimento especializados nas transações com *vouchers* e pessoas físicas. As empresas privadas detinham um pacote pequeno de ações e seu interesse maior seria o de obtenção de dividendos. Os fundos de investimento detinham de 10% a 20% das ações em 25% das empresas e entre 5% e 10% das ações em 20,8% delas, tendo como primeiro objetivo a busca de ganhos financeiros nas transações de ações e como objetivo secundário a obtenção de dividendos. As pessoas físicas adquiriam as ações exclusivamente tendo em vista a obtenção de dividendos.

69. Lenina Pomeranz, *Transformações Sistêmicas e Privatização na Rússia*, p. 122.

70. A. S. Bym, “Posleprivatizatsionnye problemy rossiiskikh predpriatii” [Problemas das Empresas Russas Pós-privatizadas], *Voprosy Ekonomiki*, n. 3, 1994.

Boycko, Sleifer e Vishny⁷¹, na análise dos resultados da privatização por *vouchers*, procedem a uma análise sobre os perfis das empresas russas, apoiados em pequenos levantamentos realizados por dois pesquisadores, Joseph Blasi e Katarina Pistor, em 1993. Estes levantamentos não se restringiram aos resultados dos leilões de privatização com *vouchers*, mas buscaram levantar a estrutura factual das empresas, surgida após o início das transações de ações. Na amostra de Blasi, de 143 empresas médias e grandes, os diretores/gerentes juntamente com os trabalhadores, através de subscrições fechadas e posterior aquisição de ações, obtiveram uma média de 65% das ações das empresas; destas, 8,6% pertenciam ao time da administração superior. As demais ações estavam divididas entre os acionistas externos e o governo russo, com médias de 21,5% e 13%, respectivamente. Das ações detidas pelos acionistas externos, cerca de 11% pertenciam a portadores de blocos de ações superiores a 5%; as demais ações pertenciam a pessoas físicas (4%) e fundos de investimento em *vouchers*, com blocos de ações inferiores a 5%. A incidência de blocos de ações foi maior nas grandes empresas, sugerindo a existência de um núcleo investidor (*core investor*) em praticamente cada uma das privatizações mais promissoras. Estes núcleos pareciam ser de três tipos: *i*. Fundos privados de investimento em *vouchers*, *ii*. Indivíduos ricos e firmas privadas, que fizeram suas fortunas no comércio e em outras atividades e *iii*. Estrangeiros, cuja participação tornou-se relevante nos dois últimos meses da privatização de massa, quando mais de dois bilhões de investimento estrangeiro de *portfolio* ingressaram na Rússia. Segundo os referidos analistas, o papel dos grandes portadores de ações tenderia a crescer, tendo em vista: *i*. A venda das ações dos trabalhadores a compradores profissionais (*brokers*) dos grandes investidores, face ao aumento do seu valor de mercado. Cabe ressaltar que este comportamento reflete também o completo desconhecimento, por parte dos trabalhadores, dos mecanismos do mercado financeiro em geral e do mercado financeiro russo em particular. O que os induziu a preferirem liquidez financeira à detenção de títulos de crédito; *ii*. A venda das ações do governo, em ofertas de investimento (*investment tenders*).

Em síntese, as conclusões a que se pode chegar sobre a mudança das relações de propriedade decorrentes do programa de privatização de massa são as seguintes: *i*. Parcela considerável da propriedade estatal nos diversos níveis de competência governamental foi transferida para proprietários privados, tanto

71. M. Boycko; A. Sleifer & R. Vishny, *op. cit.*, p. 111.

através dos leilões com *vouchers*, quanto no mercado de ações, criado a partir das reformas macroeconômicas e da liberdade de transação destes títulos de propriedade; *ii*. Neste processo, a parcela de propriedade destinada aos trabalhadores foi gradativamente sendo reduzida a favor dos diretores das empresas, dos grandes investidores, detentores de núcleos de ações e dos investidores estrangeiros; *iii*. A transação dos *vouchers* propiciou o surgimento de alguns magnatas banqueiros, que participaram posteriormente do grupo de oligarcas que desempenhou papel fundamental na reeleição de Yeltsin, em 1996, e influenciou sobremaneira o processo econômico e político do período; *iv*. A transferência da propriedade estatal para proprietários privados se deu num quadro de guerra entre os representantes da velha *nomenklatura* e os novos atores econômicos por sua parcela de participação nos ativos a serem privatizados. E em um quadro de grande instabilidade política, relacionada com a oposição à terapia de choque e à própria privatização da propriedade estatal, sendo assim desvinculada de qualquer programa de reestruturação empresarial, no sentido da sua governança; *v*. Dos diretores de empresa, nos quais foi concentrado o controle da propriedade privatizada, 33,3%, segundo a pesquisa de Bym referida acima, não eram capacitados plenamente para a função executiva e a grande maioria deles considerava os seus interesses pessoais vinculados à realização vitoriosa das reformas macroeconômicas. Decorre desta característica o sucateamento de algumas empresas e o surgimento dos “novos ricos russos” que, com seu extravagante comportamento, ilustraram as páginas da grande imprensa internacional. Em contraposição, foram criados núcleos de acionistas nas grandes empresas, interessados na formação e desenvolvimento da economia de mercado na Rússia.

A Privatização por Empréstimo com Garantia de Ações

Como foi dito anteriormente, o programa oficial de privatização da Rússia, tal como aprovado e implementado nos primeiros anos da década de 1990, não incluiu as grandes empresas situadas em setores considerados estratégicos da economia russa. A privatização destas empresas não foi objeto de um programa específico de privatização, mas resultado de um chamado empréstimo por garantia de ações, uma “transação bruta de propriedade em troca de apoio político”⁷².

72. C. Freeland, *op. cit.*, p. 169.

Os empréstimos com garantia de ações criaram um pacto político. Eles ajudaram a garantir que Ziuganov (o líder comunista, que chegou ao segundo lugar no primeiro turno da votação para a presidência nas eleições de 1996 por poucos pontos de percentagem de diferença e que, conseqüentemente, disputaria o posto presidencial com Yeltsin no segundo turno) não viesse para o Kremlin. Foi um pacto necessário⁷³.

Por que seria necessário? Por receio de que os resultados das eleições presidenciais pudessem por em risco o projeto de criação da nova Rússia capitalista. Este receio não parecia ser sem sentido, dado o descontentamento com as reformas envolvidas no programa de terapia de choque e suas conseqüências econômicas, sensivelmente manifestado nas votações para a Duma (Câmara de Deputados) nas eleições de dezembro de 1995. Nestas votações, os partidos a favor do governo perderam 45 das 119 cadeiras de que dispunham em outubro de 1995, passando a ser minoritários em relação aos demais partidos. Somando a votação nas listas dos partidos e agregando deputados que aderiram a eles depois das eleições, a distribuição das cadeiras na Duma, em janeiro de 1996, era a seguinte⁷⁴. Partidos pró-governo: Escolha da Rússia (Gaidar), Partido da Unidade e do Acordo Russos (Shakhrail), Mulheres da Rússia (Lakhova) e Nosso Lar é a Rússia (Chernomirdin/Shokhin) somavam 79 (17,6% do total). Partidos com posições mutantes a favor e contra o governo: Liberal Democratas (Jirinosky), Agrários (Lapshin) e Independentes somavam 111 (24,7% do total). E partidos de oposição: Comunista (Ziuganov), Yabloko (Yavlinski) somavam 193 (42,9% do total), das quais 147 (32,7% do total) eram do Partido Comunista.

Mas o pacto político tornou-se possível porque este receio era compartilhado pelos grandes banqueiros e empresários, que viam na volta dos comunistas a perda dos ganhos obtidos com a mudança do sistema. E lhes permitia, ademais, obter o lote das maiores e mais lucrativas empresas, por preços de barganha.

A privatização por empréstimo com garantia de ações foi concebida por Vladimir Potanin, proprietário do Oneximbank, que tinha como objetivo a obtenção da Norilsk Niquel, uma das maiores empresas produtoras de níquel do mundo. Suas vendas anuais eram estimadas em mais de 2,5 bilhões de dóla-

73. E. Gaidar, *apud* C. Freeland, *op. cit.*, p. 171.

74. Inclui somente os partidos que obtiveram mais de 5% dos votos, umbral para obtenção de cadeiras, conforme nota constante na fonte dos dados. P. Reddaway & D. Gliniski, *op. cit.*, pp. 448-449, tabela 1.

res⁷⁵; e ela dispunha de outros recursos naturais, dos quais a Rússia era grande detentora. Para alcançar este objetivo, ao invés de comprá-la por um preço reduzido, o que poderia não ser aceitável, ele propôs, ainda no outono de 1994, administrá-la em troca de um empréstimo. A situação do Tesouro russo era lamentável e a oferta de recursos não inflacionários para compor a receita do governo compunha o referencial que tornava a sua proposta aceitável. Em outubro de 1994, Yeltsin assinou um decreto autorizando Interros, a holding de Potanin, a administrar as ações detidas pelo Estado na Norilsk Niquel.

O esquema proposto foi, entretanto, ampliado, para incluir outras empresas do mesmo porte ainda não privatizadas e os empresários nelas interessados, de maneira a criar maior poder de pressão para sua implementação. O grupo, constituído por banqueiros, conhecidos na imprensa como os “sete grandes oligarcas”⁷⁶, definiu as empresas, cujas ações serviram de garantia para o empréstimo que foi concedido ao governo Yeltsin, assim como quem dos membros do grupo ficaria com qual delas. Uma versão preliminar da proposta foi apresentada ao governo em março de 1995, provocando reações distintas, em função da divisão política existente entre as diferentes facções, lideradas por Chubais e Soskovetz.

A proposta definitiva foi apresentada posteriormente ao novo diretor da Goskomimushestvo, Alfredo Kokh, que lhe deu pronta aprovação, por ter, segundo Freeland⁷⁷, captado a sua lógica política essencial, no sentido do apoio dos bancos à eleição de Yeltsin; e por entender que ela permitiria contornar a reação dos comunistas à privatização, ao disfarçá-la em um programa de empréstimo.

Um decreto, assinado por Yeltsin em agosto de 1995, definiu os termos de implementação da proposta. O governo autorizava empreendedores privados, por meio de leilões, a gerir as ações detidas pelo Estado em um grupo de empresas, em troca de empréstimo. Os leilões seriam abertos à competição, mas restritivos à participação de capital estrangeiro em sete das empresas incluídas no programa, entre elas a Norilsk Niquel, e as três grandes petrolíferas, Sidanko, Yukos e Lukoil. Nos termos do decreto, o Estado pagaria aos emprestadores uma baixa taxa de juros nos primeiros três meses do programa. Os

75. C. Freeland, *op. cit.*, p. 172.

76. P. Reddaway & D. Gliniski, *op. cit.*, p. 478. Assim denominados em razão do domínio exercido sobre o poder de Estado, conquistado através do apoio financeiro assegurado ao presidente.

77. C. Freeland, *op. cit.*, p. 179.

empréstimos deviam vencer em setembro de 1996; depois desta data, o governo teria duas opções: *i.* Pagar o empréstimo e receber as suas ações de volta; *ii.* Vender estas ações, usadas como colaterais. Neste caso, o Estado pagaria ao prestador 30% da diferença existente entre o valor obtido com a privatização e a soma inicial emprestada a ele. E o prestador atuaria como agente de vendas do governo, organizando a segunda rodada de leilões⁷⁸. Esta concessão mostrou-se fundamental para que os oligarcas conduzissem o processo e se tornassem os proprietários das empresas envolvidas no trato acordado.

Tratou-se, assim, de um esquema de privatização em duas etapas, nas quais ficou evidente o interesse mútuo: dos empresários oligarcas, na obtenção das joias empresariais russas a preços de barganha, e do governo, em assegurar o apoio financeiro para a eleição de Yeltsin em junho de 1996 (a transferência final da propriedade estatal só seria feita após setembro de 1996, após as eleições, portanto).

A implementação do programa foi nitidamente manejada para a obtenção das empresas previamente decidida pelos banqueiros, e aos valores subavaliados desejados. Este manejo implicou na organização dos leilões pelos bancos proprietários de empresas deles participantes, fixando antecipadamente os valores do menor lance, absurdamente subavaliados e em afastar eventuais concorrentes, especialmente os representados pelos antigos diretores das empresas submetidas aos leilões, com base em forçadas quebras de regras dos leilões.

Os exemplos mais conspícuos são oferecidos pelos leilões da Norilsk Níquel, da Sydanko e da Yukos. Nos dois primeiros casos, os leilões foram organizados pelo Uneximbank, pertencente a Potanin, como se disse acima, interessado na obtenção da grande produtora de níquel. Depois de desqualificar um grupo concorrente, organizado por Rossisky Kredit, alegando que o capital deste grupo era inferior ao valor da caução exigida para inscrição no leilão da Norilski Níquel, o grupo participou do leilão com três lances: duas de suas empresas ofereceram o lance mais baixo estabelecido, de 170 milhões de dólares e a terceira ofereceu o lance de 170,1 milhões de dólares com o qual obteve a desejada propriedade da empresa. O mesmo Uneximbank organizou o leilão da companhia petrolífera Sydanko, no qual, depois de desqualificar um lance mais alto de Rossisky Kredit, sob a alegação de esta empresa ter chegado atrasada, adquiriu 51% das suas ações “por alguns tostões a mais que

78. *Idem*, p. 180.

o valor do lance mínimo de 130 milhões de dólares”. Dois anos mais tarde, British Petroleum teria pago mais de quatro vezes este valor por apenas 10% das ações da empresa⁷⁹.

O leilão da Yukos foi organizado pelo banco Menatep, pertencente a Mikhail Khodorkovski, interessado na empresa. Um grupo de três bancos, o Rossiisky Kredit, o Inkobank e o Alfabank, resolveram criticar publicamente o programa de privatização, considerando-o mal preparado e duvidosamente organizado e apelar ao governo para suspendê-lo. Estando em vésperas das eleições, o governo reagiu contra as críticas, com retaliação dos bancos participantes, os quais acabaram sendo excluídos do leilão por “razões técnicas”. Como resultado disso e da campanha desenvolvida para assegurar que a interpretação da lei sobre a restrição à participação do capital estrangeiro na Yukos não constituísse ameaça à sua vitória no leilão, Khodorkovski acabou conseguindo 49% das ações da empresa por 159 milhões de dólares, valor apenas 9 milhões de dólares superior ao fixado para o menor lance. Simultaneamente, em um leilão de investimento, Khodorkovski adquiriu um lote adicional de 33% de ações da empresa, em troca de uma promessa de investir 150,12 milhões de dólares.

O andamento da implementação do projeto e seus resultados, na forma da transferência da propriedade das maiores e mais importantes empresas, despertou a ambição de Berezovski, um homem de negócios, conhecido por sua capacidade de estabelecer contatos úteis ao seu enriquecimento, com interesses no setor automobilístico. O seu objetivo no esquema de privatização por empréstimo com garantia de ações foi o setor do petróleo e, para alcançá-lo, associou-se a Roman Abramovitch, de um grupo comercial no setor, criando uma nova empresa (Sibneft) da associação da Refinaria Omsk com Noyaberneftegaz, uma produtora de petróleo da Sibéria⁸⁰. O ingresso da Sibneft no esquema realizou-se através de um decreto presidencial a três dias do seu encerramento, a despeito da resistência do primeiro-ministro, Chernomirdin. O argumento utilizado para obtenção do decreto foi o de que a aquisição da empresa era importante para financiar a ORT, empresa de TV pertencente a Berezovski, fonte de apoio ao presidente nas eleições de final de 1996. O trio de bancos que competiu pela Yukos, entrou na competição para a compra da Sibneft, mas foi novamente desclassificado. O grupo liderado por Berezovski

79. C. Freeland, *op. cit.*, pp. 182-183. As demais indicações sobre estes leilões são da mesma fonte.

80. C. Freeland, *op. cit.* e fonte das informações restantes, pp. 186-188.

levou a empresa com um lance de 100,3 milhões de dólares, ligeiramente superior ao lance mínimo fixado para o seu leilão, de cem milhões de dólares.

Resultados da Privatização por Empréstimo com Garantia de Ações

O resultado mais importante desse processo foi ter propiciado o surgimento da oligarquia russa. O processo tornou muito ricos estes homens de negócio. E o risco de uma vitória comunista nas eleições para a presidência transformou-os em políticos ativos para eliminá-lo, através do apoio decisivo à vitória de Yeltsin. Estavam criados os caminhos para a influência dos maiores oligarcas na condução do Estado russo.

A atuação política foi costurada a partir do chamado Pacto de Davos, estabelecido durante a realização do fórum econômico internacional, em janeiro de 1996, quando previsões de alguns participantes ocidentais de vitória dos comunistas nas futuras eleições, levaram alguns dos banqueiros russos participantes do fórum ao reconhecimento do risco e da necessidade de ação. Como grupo, eles seriam capazes de ação coletiva efetiva no plano político.

Para coordenador da campanha eleitoral, contrataram Chubais em fevereiro de 1996, pela quantia de três milhões de dólares, metade da qual consistiria em salário a ser a ele pago⁸¹. Vencendo os conflitos internos no governo e ganhando aliados importantes, como Luzhkov, prefeito de Moscou, o grupo logrou convencer Yeltsin a aceitar a oferta dos oligarcas de formar um grupo analítico, sob a liderança de Chubais e financiado por eles. As contas da campanha foram divididas equitativamente, de tal sorte que “ninguém perdeu muito dinheiro com este assunto”, conforme afirmou Friedman, um dos sete banqueiros, em entrevista a Freeland⁸².

Com a campanha vitoriosa, o grupo garantiu seu acesso ao poder, assumindo alguns deles posições relevantes na estrutura do governo: Potanin foi nomeado Ministro das Finanças e Berezovskí, Secretário do Conselho de Segurança.

Há ainda que considerar como resultado desta privatização, a formação dos grandes Grupos Industriais-Financeiros⁸³, liderados pelos bancos que dela parti-

81. C. Freeland, *op. cit.*, p. 197.

82. *Idem*, p. 212.

83. Os Grupos Industriais-Financeiros (GIF) foram uma forma encontrada pelo governo para estimular, através da concessão de diferentes vantagens – isenções de impostos, por exemplo –, a realização de in-

ciparam, com atuação nos setores mais relevantes da economia russa. Segundo Popova⁸⁴, o grupo liderado pelo Onexibank reunia empresas do setor do níquel, de motores para aviação, da indústria automobilística, da metalurgia, do petróleo e da construção; o grupo liderado por Menatep, além da Yukos, tinha controle acionário em empresas dos setores industriais de plásticos, metalurgia, têxteis, química e alimentação; o grupo Alfa, do banqueiro Friedman, além de 40% das ações da Tyumen Oil Cy, controlava indústrias de cimento, doces e química, além de empresas no setor comercial e da construção; o grupo Most, de Gusinski, tinha negócios no setor financeiro, da construção e era proprietário do canal de TV independente NTV e do jornal *Segodnia* (Hoje).

Cabe ressaltar que os grandes grupos industriais-financeiros não se restringiram a estes oligarcas, tendo se formado parcialmente com o apoio do governo⁸⁵ 75 grupos ditos oficiais, ou seja, registrados legalmente até janeiro de 1998. Não se dispõem de dados sobre a importância de todos os grupos (oficiais e não oficiais) na economia russa. Estudo disponível sobre eles, realizado pelo Banco Mundial⁸⁶, divulgado em 2004, indica ter-se encontrado, em pesquisa realizada em 2001-2002, 23 grandes grupos econômicos (neles incluídos proprietários de empresas com pelo menos 0,25% das vendas totais ou 0,5% do emprego total na amostra), responsáveis por 1 437 280 empregados e 1 722 trilhões de rublos, concentrados basicamente nos setores metalúrgico (aço e alumínio), petróleo, automobilístico e bancos.

Resultados Gerais da Privatização

A privatização da propriedade na Federação da Rússia continuou para além dos programas referidos. Até 2003, data da divulgação do relatório da *Chotnaia*

vestimentos na modernização e renovação das empresas privatizadas em massa. Para isto foi criada uma legislação específica em 1993, aperfeiçoada em 1995. De acordo com esta legislação, um GIF é: *i*. Um grupo de empresas e outras organizações que reúnem o seu capital; ou *ii*. Um complexo de entidades legais que funcionam como companhias principais ou subsidiárias, consolidam parte ou a totalidade dos seus ativos e visam uma integração tecnológica e econômica para a realização de investimentos. Para gozar das vantagens concedidas, os GIF eram obrigados a se registrarem. Dada a burocracia necessária para isso, a maioria dos que se formaram não o fizeram. T. Popova, "Financial-industrial Groups (FIGS) and Their Roles in the Russian Economy", Bank of Finland, *Review of Economies in Transition*, n. 5, 1998.

84. T. Popova, *op. cit.*, p. 16.

85. *Idem*, p. 14.

86. S. Guriev & A. Rachinsky, *Oligarchs: the Past or the Future of Russian Capitalism?*, Moscou, jul. 2004, *Mimeo*.

Palata (Tribunal de Contas) da Federação da Rússia⁸⁷, foram privatizadas 147,3 mil empresas entre o biênio 1991-1992 e 2002, das quais mais de 80% nos anos 1992 a 1994, período em que foi realizada a privatização de massa.

Dados mais atualizados disponíveis sobre a distribuição das empresas e organizações por forma de propriedade (tabela II), indicam o predomínio absoluto da propriedade privada, com cerca de 90% do total delas. Esta percentagem é provavelmente maior, se considerados os valores dos ativos das empresas, visto que as empresas estatais e as “outras” apresentadas na tabela incluem, em geral, empresas com ativos de valor considerável, entre as quais as que compõem os grupos industriais financeiros anteriormente referidos.

O Banco Mundial, assim como empresas de investimento, acompanha o desempenho específico das empresas, visando avaliar a sua eficiência administrativa, no âmbito da economia russa já consolidada em seu novo *status* capitalista. Não é este o objetivo perseguido neste texto, cuja preocupação central é indicar como se processou a alteração da estrutura da propriedade na Rússia, estratégica para a promoção da transformação sistêmica do país. E, em que medida a nova configuração da propriedade influencia a condução da política macroeconômica.

Neste sentido, algumas indicações já foram feitas na análise dos resultados da privatização de massa, assim como outras, em relação à privatização em dinheiro, das grandes e estratégicas empresas russas.

Num esforço de síntese, pode-se concluir. Em primeiro lugar, que o objetivo de criar rapidamente uma classe de proprietários interessada na defesa de sua propriedade foi alcançado. Ainda que o Estado continue detendo parcela dela, em empresas estratégicas para o desenvolvimento econômico, a propriedade privada tornou-se dominante. Para alguns analistas, a privatização, tendo resultado da expropriação da propriedade pública, é considerada uma acumulação primitiva de capital pelos novos proprietários dos meios de produção, inclusive pela posse legal dos ativos anteriormente administrados por parte deles. Em segundo lugar, que a descentralização da propriedade estatal em unidades empresariais e outras organizações promovida pela privatização, mas em andamento já no período final da existência da URSS, levou à substituição do planejamento central diretivo pela regulação econômica através dos mecanismos de mercado, ou seja, por diretrizes de política econômica baseadas

87. Ver notas 65, p. 194, e 66, p. 195.

TABELA 11. FEDERAÇÃO DA RÚSSIA – DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS E ORGANIZAÇÕES POR FORMA DE PROPRIEDADE

Formas de Propriedade	2000		2005		2010		2012		2013	
	1000	Porcentagem sobre total	1000	Porcentagem sobre o total						
Estatal	151	4,5	160	3,4	119	2,5	113	2,3	116	2,4
Municipal	217	6,5	252	5,3	246	5,1	231	4,7	225	4,7
Privada	2 510	75	3 838	80,5	4 104	85,1	4.195	85,9	4.160	85,9
Organizações sociais e religiosas	223	6,7	253	5,3	157	3,3	147	3	145	3
Outras*	246	7,4	265	5,6	197	4,1	201	4,1	198	4,1
Total	3 346	100	4 767	100	4 823	100	4.886	100	4.843	100

* Inclui empresas mistas russas, mistas estatais c/ capital estrangeiro, corporações estatais, capital estrangeiro.

Fonte: Gostat. Disponível em www.gks.ru/bgd/regl/b14_13/statisticheskiijegodnik2014 (Anuário Estatístico 2014).

em indicadores de mercado. Em terceiro lugar, que a privatização propiciou a formação de uma estrutura social bastante desigual, com o surgimento, nos seus extremos, de uma parcela da população situada abaixo da linha da pobreza e de um grupo de milionários, detentores de enormes fortunas no país e no exterior⁸⁸. Finalmente, que a forma pela qual a privatização foi realizada ensejou uma diferenciação entre os novos proprietários capitalistas, dando lugar ao surgimento de uma oligarquia, com influência direta na condução da política econômica e na política geral do Estado russo, até à assunção de Putin à presidência do país, em começos de 2000, conforme se verá adiante.

A Nova Estratificação Social

A privatização da propriedade estatal continua a ser realizada na Rússia. Mas, depois de realizados os processos descritos acima, o seu impacto sobre a estrutura social do país alterou-se pouco⁸⁹, podendo-se avaliá-lo com base nas pesquisas que foram realizadas ainda nos anos 1990⁹⁰.

A mudança da estrutura social provocada pelo processo de transformação sistêmica foi sensível. Em termos oficiais, a URSS era constituída por uma sociedade sem classes e bastante igualitária, diferenciando-se a renda dos seus habitantes em função das posições por eles ocupada na distribuição das atividades econômicas e sociais do país.

Não havendo propriedade privada, não havia proprietários dos meios de produção e os estratos sociais se definiam como trabalhadores, camponeses cooperativados e empregados nas fazendas estatais, membros da *intelligentsia* e membros do aparelho estatal e partidário. Os dois últimos estratos gozavam de uma posição privilegiada na estrutura social soviética, por disporem de capital

88. Deve-se aqui ressaltar que a estratificação social referida resultou não somente da privatização, mas também como resultado das políticas de introdução da economia de mercado, relatadas anteriormente.

89. Alguma mudança ocorreu, mas no âmbito da propriedade de algumas grandes empresas, não afetando a estrutura social que será descrita.

90. N. Chmatko, *Les Entrepreneurs en Russie: Genèse d'un Nouveau Groupe Social*, Paris, Maison des Sciences de L'Homme, 1994, *Mimeo*. apud Lenina Pomeranz, "O Impacto Social das Transformações Sistêmicas na Rússia". São Paulo, *Instituto de Assuntos Avançados da USP*, Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais, n. 5, jun. 1998; T. Popova & N. Tekoniemi, "Social Consequences of Economic Reform in Russia", *Review of Economics in Transition*, Finland, n. 5, 1996; T. Zaslavskaja, *Sotsietal'naia Transformatsia Rossiiskovo Obshestva* [Transformação Societal da Sociedade Russa], Moskva, Izdatelstvo Delo, 2002; T. Zaslavskaja, "Estrutura Social da Rússia: Principais Direções da Mudança", *Sociedades em Transformação*, ano 5, n. 2, out./nov./dez., 1998.

cultural e burocrático, respectivamente, o que lhes propiciou as possibilidades de rapidamente se ajustarem às novas condições criadas pela introdução da economia de mercado⁹¹.

Com a privatização e as reformas macroeconômicas, surgiu uma nova estrutura social, com estratos anteriormente não existentes, como o dos proprietários de capital e o das pessoas vivendo em condições de extrema pobreza. A nova estratificação social foi, e continua sendo, objeto de muita pesquisa sociológica, especialmente nos anos finais da década de 1990. Conforme definida por Tatiana Zaslavskaja, utilizando dados de pesquisas familiares realizadas pelo VTSIOM – Centro Panrusso de Pesquisas da Opinião Pública, no período compreendido entre 1993 e 1995⁹², ela se compõe de quatro camadas sociais: superior, média, básica e inferior, numa proporção de 1%, 24%, 68% e 7%, respectivamente. Segundo ela, os números relativos à primeira e à última camada estão subestimados, na medida em que, na amostra do seu levantamento, não foram incluídos a elite governante, os funcionários de alto escalão e o generalato, na primeira; e os grupos lumpenizados, na última. Se o fossem, a camada inferior atingiria de 12% a 15% da população economicamente ativa. Em termos de sua renda, tomando-se 100 como nível médio da renda dos russos economicamente ativos, a renda da camada superior é de 516, a da camada média é de 144, a da camada básica é de 75 e a da camada inferior é de 54⁹³. Na publicação do seu trabalho, feita em 2002, encontra-se uma descrição mais detalhada da composição de cada uma dessas camadas. Na superior, que constitui para ela a camada dirigente do país e sujeito principal das reformas, estão incluídos: os grupos de elite e subelite, que ocupam as posições mais importantes do sistema de administração governamental e das estruturas econômica e de segurança do país. Embora seus interesses não sejam idênticos, une-os o fato de estarem no poder e a possibilidade de exercerem influência direta sobre o processo de transformação. Na camada média, estão incluídos os grupos que constituem o berço da “classe média”, no sentido ocidental

91. Lenina Pomeranz, “O Impacto Social das Transformações Sistêmicas na Rússia”. *Op. cit.*

92. Este período é anterior à privatização por empréstimo com garantia de ações, que criou a oligarquia, conforme se descreveu acima. Porém, pela descrição feita da camada superior por Zaslavskaja, as oligarcas podem encaixar-se nela, não modificando o seu papel na estrutura social definida pela autora.

93. T. Zaslavskaja, “Estrutura Social da Sociedade Russa Contemporânea”, *Estudos Avançados*, vol. 10, n. 28, set.-dez., 1996 *apud* L. Pomeranz, “O Impacto Social das Transformações Sistêmicas na Rússia”, pp. 19-20.

do termo. São pequenos empresários, semiempresários, administradores de empresas pequenas e médias, o núcleo sênior da burocracia, os oficiais superiores e os trabalhadores mais capacitados e especializados. Na época do levantamento⁹⁴, esta camada constituía a base social e a principal força condutora das reformas. A camada básica é a mais massiva, comportando mais de dois terços da sociedade. Compõe-se de trabalhadores semiquali- ficados (a parcela da *intelligentsia* formada pelos especialistas, os auxiliares dos especialistas, técnicos, empregados no comércio e serviços), além de parte do campesinato. Sua característica principal é a de adaptar-se às mu- danças, buscando sobrevivência.

Quanto à camada inferior, não ficam muito claras, segundo Zaslavs- kaia, a sua estrutura e funções. O que diferencia os seus membros é o baixo potencial de atividade e a incapacidade de adaptar-se às duras condições socioeconômicas do período de transição. Ela é constituída basicamen- te por idosos, por pessoas de baixo nível de educação e más condições de saúde, sem aposentadoria; ou por pessoas que não têm profissão nem emprego permanente, desempregados, refugiados e imigrantes compelidos pelos conflitos entre nacionalidades. A sua identificação se fez por algumas indicações, como a de disporem de uma renda pessoal e familiar muito baixa, pouca educação, ocupação em trabalho não qualificado ou ausência de trabalho permanente.

Às quatro camadas referidas, Zaslavskia acrescenta o surgimento de um grupo que chama de vazio social, caracterizado pelo seu isolamento das instituições sociais e por sua inclusão em instituições criminalizadas e semicriminalizadas. Seus membros são ladrões, bandidos, traficantes de drogas, assassinos de aluguel, além de alcoólatras, drogados, criminosos e vagabundos, entre outros. E se enxergam como subclasse.

A criação deste grupo de vazio social é considerada pela autora resul- tado direto das reformas de mercado. Estas, realizadas às custas da po- pulação, conduziram inicialmente ao seu empobrecimento, à criação dos “pobres honestos”, e, posteriormente, ao rápido crescimento do crimina- lizado vazio social, assimilador rápido da parte lumpenizada dos pobres, especialmente dos jovens. Uma visão das características que constituem as diferentes camadas referidas, pode ser vista na tabela 12.

94. Posteriormente também, especialmente nos anos 2000, durante os governos Putin.

TABELA 12. RÚSSIA. INDICADORES DA POSIÇÃO SOCIAL OCUPADA
PELAS DIVERSAS CAMADAS SOCIAIS (PORCENTAGEM SOBRE OS
PARTICIPANTES DE CADA CAMADA)

Indicadores da Posição Social	Camadas Sociais			
	superior	média	básica	inferior
POSSE DE CAPITAL E TIPO DE OCUPAÇÃO				
Proprietários de empresa ou firma	100	18	0	0
Proprietários de outro tipo de capital	0	14	0	0
Empregados assalariados	0	71	100	100
SETOR ECONÔMICO DA OCUPAÇÃO (FORMA DE PROPRIEDADE)				
Estatal	0	41	67	72
Acionária	0	31	28	25
Privada	100	29	5	3
POSIÇÃO OCUPACIONAL (AUTO AVALIAÇÃO)				
Dirigentes	84	33	4	0
Especialistas	9	29	38	1
Outras posições	7	37	58	99
NÍVEL DE BEM-ESTAR				
Adequado, suficiente	70	30	5	3
Relativamente suficiente, passando necessidades	30	56	49	32
Pobre, miserável	0	14	46	65
Crescimento da renda acompanha a elevação dos preços	66	27	11	8

Fonte: T. Zaslavskaja, "Stratifikatsia i sotsialno-gruppovaja struktura obshestva" [Estratificação e Estrutura Sociogrupal da Sociedade], em *Sotsietal'naia Transformatsia Rossiiskovo Obshestva*, [Transformação Societal da Sociedade Russa], Moskva, Izdatelstvo Delo, 2002.

Uma outra perspectiva da conformação da estrutura social, feita por Rimashevskaja⁹⁵ agrupa a população em três grupos, de acordo com suas habilidades de adaptação às mudanças. Um primeiro é constituído pelos *adaptados*, aqueles que imediatamente aceitaram as regras da nova sociedade. Constituem cerca de 15% da população. O segundo é constituído pelos *outsiders* (não adaptados), que não se adaptaram às novas regras e não têm intenções de fazê-lo. Este grupo representa cerca de um quarto da população e é correlacionado com pessoas que vivem abaixo do nível mínimo de subsistência. O terceiro grupo é constituído pelos *indecisos* (adaptados relutantes) e soma 60% da população. É o grupo que luta para se adaptar, mas que até então não havia conseguido fazê-lo. Estas dificuldades de adaptação da maioria da população são compreensíveis, quando se considera o impacto provocado pelas mudanças no seu padrão de vida⁹⁶: em 1995, uma média de 25% da população vivia abaixo do nível mínimo de subsistência (65 dólares); com a inflação elevada, os salários e as pensões, no começo de 1995, perderam valor e, mesmo tendo sido retomados em certa medida no final do ano, os seus níveis caíram para o valor que tinham em 1992. Seus padrões de consumo foram substancialmente modificados, como resultado da perda de poder aquisitivo da população: dados de 1995 indicam uma queda considerável em relação a 1990, do consumo de peixes (40%), de leite (35%), de carnes (25%) e de ovos (15%) e sua substituição pelo aumento do consumo de pão e batatas. Para as famílias de renda baixa e média, a redução do consumo foi estimada em 16%.

Parte desta situação foi compensada no primeiro período do governo Putin, por políticas sociais adotadas com a estabilidade alcançada na evolução da economia, contemplando melhorias reais nos salários e pensões. De acordo com dados do Gostat⁹⁷, os salários reais aumentaram 3,8 vezes entre 2000 e 2005 e 3,5 vezes entre 2005 e 2013; as pensões, nos mesmos períodos, aumentaram 3,4 e 4,2 vezes. A renda monetária mensal *per capita* aumentou 3,5 vezes entre 2000 e 2005 e 3,2 vezes entre 2005 e 2013.

A distribuição da renda continuou, entretanto, muito desigual, não obstante as melhorias que podem ser observadas nos últimos anos do período

95. N. Rimashevskaja, "Favority i autsaydery peremen" [Favoritos e *Outsiders* das Mudanças], *apud* T. Popova & N. Tekoniemi, "Social Consequences of Economic Reform in Russia", *Review of Economics in Transition*, Finland, n. 5, 1996.

96. T. Popova & N. Tekoniemi, *op. cit.*

97. Gostat. *Statisticheskii Ejegodnik* [Anuário Estatístico], 2004 e 2014.

considerado. Em artigo publicado em finais de 2014⁹⁸, Irina Gerassimova e Helena Gerassimova, indicam que diminuiu o número das pessoas com classe de renda *per capita* inferior a dez mil rublos, entre 2005 e 2012, com participações relativas de 74,5% e 25% do total da população nos respectivos anos; aumentou o número de pessoas no nível de renda entre 10.001 e 15 mil rublos, de 25,5% em 2005 para 44,1% em 2012; e surgiu novo agrupamento de população com renda superior a 15.001 rublos em 2010, que passou a deter 30,9% da renda em 2012⁹⁹.

Segundo as mesmas autoras, distribuindo-se a população por quintís, observa-se: *i*. Uma quebra do padrão distributivo anterior à introdução das reformas, da qual resultou a redução de um terço da renda do primeiro quintil (da população de nível de renda mais baixo) e uma participação entre 40% e 45% da renda no quinto quintil (da população de nível de renda mais alto); *ii*. A manutenção deste padrão distributivo até o ano de 2000; *iii*. A partir desta data, uma queda monotônica da renda do primeiro quintil e um aumento gradativo da renda do quinto quintil até o ano de 2007; *iv*. A partir deste ano, a relação entre a renda detida pela população do quinto quintil e a detida pelo primeiro quintil, estabilizou-se em torno de nove vezes até 2012, data do seu levantamento¹⁰⁰.

98. Irina Gerassimova & Helena Gerassimova, “Neravenstvo denezhnykh dokhodov rossiiian”, [Desigualdade das Rendas Monetárias dos Russos] *Demoscope Weekly*, n. 607-608, set. 2014.

99. As taxas de câmbio eram de um dólar para 28,78 rublos, em 2005, de um dólar para 30,50 rublos, em 2012, e de um dólar para 30,48 rublos, em 2010. Bofit – Bank of Finland Russia Statistics.

100. O indicador desta relação se apresenta em níveis muito distintos em diferentes trabalhos consultados sobre a estratificação da sociedade russa; foi preferido o número utilizado neste texto, por indicar a fonte dos dados de pesquisa que lhe serviram de base e por ser o mais atualizado disponível.

O desmoronamento do sistema soviético, assim como a revolução de 1917, foram acontecimentos que marcaram o século XX. A revolução de outubro já vem sendo objeto de estudos há longo tempo. Não é o que ocorre com a derrocada do socialismo soviético e sua substituição pelo capitalismo.

A obra descreve e analisa a angustiante passagem da economia socialista soviética para o sistema capitalista russo, englobada naquilo que a autora denominou a transformação sistêmica. Nela são abordados os dois elementos básicos do processo: a transformação das instituições estatais, adequando-as ao funcionamento da economia de mercado; e a privatização da propriedade pública.

Lenina Pomeranz, professora associada à FEA-USP, é, certamente, a pessoa indicada para a elaboração de uma tal obra. Além de ter sido organizadora de *Perestroika. Desafios da Transformação Social na URSS* (1990), a autora doutorou-se em planejamento econômico na Rússia soviética, tendo anteriormente sido aluna dos célebres economistas poloneses, Michal Kalecki e Oskar Lange. Por tudo isso, a obra oferecida pela Ateliê Editorial tornar-se-á, sem dúvida, bibliografia inescapável ao público acadêmico e geral que se interessa pela temática.

Felipe Castilho de Lacerda


Ateliê Editorial

ISBN 978-85-7480-794-2



9 788574 807942

www.atelie.com.br

2017

cem anos da
revolução russa