

PERESTROIKA: AS TRANSFORMAÇÕES NAS RELAÇÕES DE PROPRIEDADE NA URSS

Lenina Pomeranz

Está em discussão desde finais de novembro, quando foi publicado (*Pravda*, 18/11/1989), o projeto de lei sobre a propriedade na URSS. Esta lei faz parte de um conjunto de instrumentos, que se pretende consistente, para a institucionalização das bases da reforma econômica no país¹. Mas é, sem dúvida, a que desperta maior interesse, porque diz respeito aos fundamentos do sistema, e porque surge quando a reforma do mesmo, em outros países do bloco socialista europeu, particularmente Polônia e Hungria, acelera-se notavelmente, dando lugar, juntamente com a derrubada do Muro de Berlim, a uma acentuação da discussão acerca de um retorno ao capitalismo. Em outros países, a discussão tem como centro a ampliação dos mecanismos de mercado; no Brasil, por razões associadas ao seu momento político, o foco da polêmica gira em torno da assim chamada privatização do sistema. Parece, pois, bastante oportuno apresentar a questão da propriedade tal como proposta pelo Soviete Supremo da URSS.

Antes, porém, de fazê-lo, convém traçar rapidamente a estratégia geral da *perestroika* econômica, a fim de que se possa referenciar essa proposta no marco maior da reconstrução do sistema. Este artigo propõe-se, assim, numa primeira parte, a apresentar sucintamente a estratégia da reforma econômica; e, numa segunda parte, a apresentar o sistema de propriedade proposto no projeto de lei, com alguns comentários.

I

A reforma econômica é parte da *perestroika*, entendida como uma reconstrução global do sistema. Isto significa que se, por um lado, ela constitui a pedra angular do processo de transformação, por outro lado, tem

Este artigo foi concluído em dezembro de 1989. (NR)

(1) Fazem parte desse conjunto as leis sobre o arrendamento, sobre a aposentadoria, sobre a tributação, sobre o sistema bancário e o crédito, entre outras, aprovadas, em discussão e preparação.

nesse processo o suporte indispensável para imprimir um caráter mais radical aos seus próprios objetivos de transformação da economia.

É essa totalidade da *perestroika* que distingue a atual reforma econômica das que foram anteriormente tentadas. Não se trata, desta vez, de simplesmente descentralizar o processo decisório ou de introduzir indicadores de desempenho para estimular o crescimento da produção e/ou a melhoria de qualidade dos produtos. Trata-se de uma mudança no modo de funcionamento do sistema, de uma modificação do sistema de gestão que altera substancialmente a natureza do planejamento central e as relações entre as empresas e entre estas e os órgãos centrais de administração econômica. E esta transformação é possível porque está referenciada por um quadro de reconstrução maior do sistema, no qual as transformações institucionais e a abertura democrática ampliam gradativa e substancialmente o campo da ação política para a discussão e a solução das questões e dos conflitos econômico-sociais.

Em que consiste a reforma econômica? Basicamente em substituir os mecanismos de gestão burocrático-administrativa por mecanismos econômicos como instrumentos de direção da economia. Em outras palavras, em substituir o sistema de monitoramento das empresas pelos órgãos da administração econômica — ministérios setoriais e departamentos (comitês e comissões) intersetoriais — por um processo de gestão que combina o planejamento central com uma maior autonomia empresarial e o direcionamento da atividade produtiva das empresas através de mecanismos de mercado.

Na estratégia de condução da reforma, de par com a mudança da própria estratégia de desenvolvimento econômico, visando aumentar o ritmo de crescimento dos setores produtores de bens de consumo, estão previstas duas grandes linhas de atuação. A primeira consiste em criar todos os institutos legais que outorgam a referida autonomia empresarial de gestão e estimulam a iniciativa produtiva. Nesta linha incluem-se: a Lei sobre a Empresa Estatal, aprovada em 1987 para vigorar a partir de 1988 e já alterada em alguns de seus aspectos em meados de 1989; a Lei sobre o Trabalho Individual; e a Lei sobre as Cooperativas. Posteriormente, aprovou-se uma Lei sobre o Arrendamento, e estão sendo submetidos à discussão pública projetos de lei sobre a Previdência, sobre a instituição de novo sistema de tributação e sobre a propriedade. A lei sobre as cooperativas está sendo revista e o projeto de lei sobre a propriedade, como se verá, precisa melhorar as condições da autonomia concedida às empresas. Embora não vinculadas diretamente à reforma econômica, as reformas da legislação relativa à institucionalização do Estado de direito são importantes para a sua consecução, particularmente as concernentes aos Códigos Penal e de Processo, as quais proporcionam as garantias jurídicas previstas nos institutos legais anteriormente referidos.

Não cabe nos objetivos deste artigo uma análise desta legislação. Vale, porém, a pena ressaltar, para efeito da apreciação que se pretende fazer posteriormente sobre a Lei sobre a Propriedade, que, ao se defini-

rem a autonomia de gestão, o âmbito de atuação das cooperativas e as condições de arrendamento dos meios de produção, inclusive a terra, estão se redefinindo também os padrões de acumulação e de reprodução do sistema. Os efeitos redistributivos dessa redefinição não podem ser subestimados, seja no que se refere à configuração do novo modelo econômico, seja para a compreensão das resistências que se apresentam à sua implantação — reais, de interesses; e ideológicas.

A segunda linha de atuação consiste em criar os mecanismos macroeconômicos indispensáveis à atuação autônoma das empresas. Trata-se basicamente: a) da substituição do sistema centralizado de suprimento, através do qual as empresas obtêm os insumos de que necessitam, pela criação de um mercado atacadista de meios de produção, isto é, por relações diretas entre as empresas compradoras e vendedoras, na contratação de seus negócios; b) da modificação do sistema de preços, de tal sorte que eles deixem de ser meros instrumentos de controle contábil e passem a ser sinalizadores efetivos para a tomada de decisões no âmbito das empresas; c) da criação de um sistema bancário que institucionalize novas condições de financiamento das atividades empresariais, tornando efetivo o princípio afirmado na Lei sobre a Empresa Estatal, do autofinanciamento ou da autonomia financeira da empresa, frente aos órgãos superiores de administração da economia.

São enormes as dificuldades para a consecução desta segunda linha de atuação, que está se revelando, nas discussões mais recentes, como o elemento estratégico central para o prosseguimento da reforma. Estas dificuldades estão relacionadas, por um lado, à situação econômica do país, agravada pelas próprias condições de transição de um modo de funcionamento da economia para outro: o precário abastecimento e a demanda insatisfeita por bens de consumo, embora fontes de um mercado paralelo onde os preços distanciam-se consideravelmente dos preços fixados legalmente, constituem obstáculos políticos ponderáveis para a reforma dos preços; ao mesmo tempo, estendendo-se para a esfera dos insumos, o *déficit* de oferta impede o estabelecimento generalizado e imediato do mercado de meios de produção; e o Estado vê-se tolhido em sua ação para melhoria das condições sociais e econômicas pelo *déficit* de seu orçamento e pelas restrições do balanço de pagamentos do país. Por outro lado, pesam a inexperiência, em todos os níveis, no trato dos mecanismos econômicos de mercado e a insegurança que daí advém para os produtores, agora obrigados a aceitar riscos. Acrescente-se a isso a preocupação, que é mais do que simplesmente ideológica, de assegurar, mediante controle e regulamentação do mercado, os fundamentos de equidade do sistema, as chamadas garantias sociais.

Este conjunto de dificuldades obstaculiza a obtenção de melhorias econômicas sensíveis e perceptíveis pela população, gerando grande descrença e pessimismo. A descrença advém não só desse fato, como também das contradições inerentes ao próprio processo — o "enriquecimento" de alguns cooperados que se aproveitam das difíceis condições do mer-

cado, o relacionamento, tornado público, de membros do aparelho estatal e partidário com máfias econômicas organizadas, por exemplo — e da insegurança que resulta do desconhecimento do alcance e do ritmo das reformas propostas.

Por tudo isso ganharam importância central os problemas relacionados com o processo de transição de um modelo para outro. Em informe apresentado a uma Conferência Nacional Científico-Operativa sobre a reforma econômica, realizada em Moscou entre 13 e 15 de novembro passado² Leonid Abalkin, 1º vice-ministro para a Economia e presidente do Comitê para Assuntos da Reforma Econômica do Soviete Supremo da URSS, apontando para as ameaças que cercam a reforma nesse processo, traçou o que chamou uma "linha conseqüente" de implantação da reforma e indicou as etapas que são necessárias, a seu ver, para concluí-la. Segundo ele, atuando de forma suficientemente enérgica e decidida, e em condições de enormes e ingentes esforços, pode-se concluir o período de transição em 5-6 anos.

Numa primeira etapa, de curto prazo — até começos de 1991 —, considerada preparatória, deve-se deter as tendências negativas da economia e dar os primeiros passos reais para o saneamento financeiro e o equilíbrio do mercado consumidor; preparar um complexo integrado de medidas para pôr em marcha o mecanismo econômico do período de transição, constituído por uma massa crítica de leis que torne irreversível a trajetória da reforma; e conseguir quebrar a situação psicológico-social vigente no país, de maneira a restabelecer a confiança nas ações propostas.

A segunda etapa deve ocupar dois anos, 1991 e 1992, e no seu decorrer devem ser postos em marcha os mecanismos econômicos do período de transição. Em primeiro lugar, deve estar plenamente equilibrado o mercado consumidor. Ao mesmo tempo, deve começar a vigorar o 13º Plano Quinquenal, já formulado com base nos princípios e ideologia da reforma econômica. Nesta fase, devem começar a vigir todas as novas leis referidas anteriormente e começar a funcionar em todas as repúblicas do país os princípios da autogestão e do autofinanciamento. Nesta fase ainda, deve estar concluída a reforma do sistema bancário e definida a política de crédito, deve estar desenvolvido o mercado de bens de produção e ampliada a esfera de ação dos preços contratuais, dos preços-limite e dos preços livres. Como, com essas medidas, estarão sendo dados passos decisivos para o funcionamento do mercado, será preciso também nessa etapa criar um sistema de regulamentação econômica. Esta regulamentação deverá envolver: políticas reguladoras, inclusive antiinflacionárias e antimonopolistas, um sistema adequado de órgãos reguladores e um sistema de garantias sociais.

A terceira etapa inicia-se em 1993 e é a etapa em que devem consolidar-se e começar a dar resultados as medidas tomadas nas duas primeiras. Nesse período pode-se começar a eliminar as encomendas governamentais como forma de assegurar o nível da produção e substituí-las por encomendas voluntárias e por concorrência; já devem também estar

(2) *Ekonomičeskaia Gazeta (Gazeta Econômica)* n° 47, novembro de 1989, pp. 3-5.

em pleno funcionamento os mercados por atacado e financeiro. Como conseqüência, poderão ser realizadas as grandes reformas das estruturas organizacionais do sistema de gestão. A terceira etapa não tem suas tarefas suficientemente detalhadas, devido às incertezas e contradições que cercam a implementação das duas primeiras; mas espera-se que, concluídas estas, ela possa ser traçada mais precisamente, de maneira a se passar a uma nova etapa do funcionamento do sistema econômico, pós-reforma, a partir da segunda metade dos anos 90.

II

O projeto de lei sobre a propriedade incluiu-se no conjunto de leis que devem constituir a base de funcionamento do novo modelo econômico. Entretanto, o seu alcance extravasa os objetivos da reforma econômica, uma vez que inclui dispositivos relativos à propriedade de uma forma muito ampla, não se restringindo à propriedade produtiva. O projeto é dividido em seis capítulos. No primeiro, sobre as "Proposições Gerais", definem-se a propriedade socialista, os direitos de propriedade, os objetos do direito de propriedade e as formas de propriedade. De acordo com o projeto, a propriedade socialista é definida como a base do sistema econômico-social da URSS e "se expressa em múltiplas formas de propriedade social e na propriedade individual dos cidadãos soviéticos"; baseia-se "na liberdade das pessoas de disporem de suas capacidades para o trabalho produtivo e criativo, de escolherem sua forma e a de distribuir os resultados de seu trabalho na satisfação de suas necessidades individuais e sociais"; é "incompatível com a alienação dos trabalhadores dos meios de produção e exclui a exploração do homem pelo homem". Ainda segundo o projeto, "O Estado contribui para o incremento da propriedade socialista, assegura iguais condições para o desenvolvimento de todas as suas formas".

Os direitos de propriedade são amplos, podendo o proprietário de bens utilizá-los em qualquer atividade, econômica ou não, desde que não seja ilegal e não prejudique os direitos e os interesses dos cidadãos, empresas, organizações, repartições públicas e outras pessoas. Entre os objetos da propriedade cabe destacar, além dos recursos naturais e bens produtivos materiais, títulos de valor e quaisquer bens, inclusive empresas e outros complexos de bens que apresentam valor econômico ou social em seu todo. Os resultados da utilização econômica desses bens pertencem ao seu proprietário, desde que não haja dispositivos legais ou acordos em contrário.

O projeto define ainda a propriedade intelectual. Esta compreende todos os direitos relativos à atividade intelectual nas esferas produtiva, científica, literária e artística. Na indústria, a propriedade inclui as invenções,

a produção de informações, modelos úteis, padrões industriais, marcas e denominações, entre outros.

As formas de propriedade definidas são três, embora se ressalte em artigos específicos que a lei não restringe a formação de propriedades mistas, resultantes da fusão entre algumas ou todas as formas definidas; e que, através de legislação das repúblicas federadas, podem constituir-se outras formas de propriedade não contempladas nesta lei. As três formas de propriedade são: individual dos cidadãos, coletiva e estatal. Quando na forma empresarial, esta última fica sob plena gestão econômica da empresa. A terra pode ser concedida aos cidadãos na forma de posse³, com direito de herança. Em artigo específico, contempla-se a possibilidade de existência de propriedade estrangeira, de governos estrangeiros, de organizações internacionais, de figuras jurídicas e físicas estrangeiras e de empresas mistas. É autorizado o emprego de trabalho, por acordo, em concordância com a legislação da URSS e das repúblicas federadas. Define-se expressamente a responsabilidade pelas obrigações das unidades econômicas, através dos seus bens. O Estado não responde pelas obrigações das unidades empresariais e estas não respondem pelas do Estado.

Antes de passar ao detalhamento dessas formas de propriedade, que constituem objeto dos demais capítulos do projeto, convém determo-nos em algumas observações a respeito das proposições apresentadas. Além de sua amplitude, já referida acima, há que se ressaltar, em relação à ordem econômica, tal como definida na Constituição soviética vigente⁴: a) a supressão da propriedade estatal e colcosiana como as únicas formas de propriedade social e sua substituição por múltiplas formas, inclusive estrangeira; b) a possibilidade de a terra ser concedida aos cidadãos na forma de posse, com direito de herança. Na atual Constituição a terra é incluída entre os bens de propriedade exclusiva do Estado, e quando ocupada por colcosos, é a eles alocada para utilização gratuita e por período indeterminado. Amplia-se, portanto, a concessão de terras aos cidadãos e se institui o direito de herança sobre a posse; c) o trabalho individual, na agricultura, no artesanato, nos serviços pessoais à população, só podia ser exercido pessoalmente pelos cidadãos e membros de sua família. No projeto de lei, contempla-se a possibilidade de emprego de trabalho, por acordo entre as partes; d) os resultados da utilização da propriedade são apropriados pelo proprietário — individual, coletivo ou estatal — dos bens que a constituem; e) o Estado deixa de ser o único responsável pelas obrigações das empresas, que por elas respondem com a totalidade de sua propriedade. Da mesma forma, e mesmo nas empresas estatais, explicita-se que a gestão das unidades descentralizadas passa a ser de responsabilidade destas. Na Constituição vigente a direção da economia é atribuída ao Estado, através dos planos de desenvolvimento econômico e social e da combinação da gestão centralizada e da autonomia econômica das empresas. Na prática, contudo, a gestão centralizada revelou-se um monitoramento das empresas e um constrangimento à sua autonomia.

Introduz-se, pois, com a nova lei, explicitamente, a autonomia de

(3) A posse tem as mesmas garantias que a propriedade, porém sem direito de compra/venda e sem expropriação por parte do Estado. Ver entrevista de Serguei Alexeev, presidente do Comitê para Assuntos de Legislação, Legalidade e Ordem Pública do Soviete Supremo, ao jornal *Novidades de Moscú*, nº 49, dezembro de 1989.

(4) *Konstitutsia SSSR (Constituição da URSS)*, aprovada em 7/10/77 com complementação aprovada em 24/07/1981. Moscou, Iuridicheskaja Literatura (Ed. de Literatura Jurídica), 1987. Esta constituição foi modificada em 1988, mas não no que se refere à ordem econômica.

gestão e o risco, na medida em que se responsabiliza o proprietário dos bens pelas obrigações que assumir através de sua utilização. Indiscutivelmente, e antes mesmo de examinar mais detalhadamente os dispositivos relativos às várias formas de propriedade, pode-se observar que a nova lei altera significativamente as relações de propriedade. Ao se descentralizarem a posse e a disposição dos bens sociais, descentralizam-se também, não só as condições de sua reprodução, como também a apropriação dos resultados de sua exploração econômica. O Estado deixa de ser o decisor único no processo alocativo e distributivo, não obstante se mantenha o planejamento central como instrumento de gestão macroeconômica⁵. Para se atentar ao sentido desta descentralização, cabe examinar mais detalhadamente os dispositivos legais de cada forma de propriedade prevista.

(5) A manutenção do planejamento não é contemplada na nova lei, que se refere exclusivamente à propriedade. Mas em outros documentos fica clara essa manutenção, embora com conteúdo modificado.

Sobre a propriedade dos cidadãos da URSS

Neste capítulo contempla-se a propriedade dos cidadãos soviéticos como indivíduos, a propriedade de empreendimentos econômicos de trabalho e a propriedade familiar na agricultura. No que se refere à primeira, os aspectos novos em relação ao disposto na Constituição vigente dizem respeito à liberdade de aplicação dos seus bens na satisfação de suas necessidades ou na condução de atividade autônoma, ao direito de decidir como utilizar sua capacidade de trabalho na esfera produtiva ou artística, autonomamente ou empregado, e à explicitação da possibilidade de incrementar os seus bens com base na renda de seu trabalho, em suas economias e em outras formas legais, sem limites.

Estas novas disposições merecem consideração por pelo menos duas razões: a primeira é que, concedendo-se o direito de livre escolha sobre a forma de exercer a sua atividade produtiva ou artística, cria-se o fundamento legal para a exclusão — contemplada na reforma do Código Penal, ora em andamento — da figura do "parasita", com que eram travestidos os artistas e demais dissidentes que, não encontrando guarida nas instituições oficiais de registro profissional ou nas empresas, trabalhavam autonomamente em suas obras ou exerciam atividade individual "ilegal"; a segunda é que, permitindo-se o incremento, sem limites, dos bens resultantes das atividades contempladas em lei, de certa forma estabelecem-se fronteiras à indisposição de grande parcela da população contra o que esta considera ganho "especulativo" ou "enriquecimento" dos cidadãos de maior iniciativa, seja individual, seja familiar. Esse dispositivo atende aos objetivos contemplados na *perestroika* de eliminação do igualitarismo (entendido como igualdade de direito sem igualdade de deveres) e de mobilização do fator humano como condição indispensável ao êxito da reforma econômica. Não é, contudo, um dispositivo isento de discussões, na medida em que, ainda que com base no esforço e na capacidade de poupança dos cidadãos, introduz entre eles a competição e uma diferencia-

ção de renda mais marcada; e na medida em que possibilita também a "lavagem" de dinheiro obtido em atividades ilegais anteriores — comércio paralelo, máfias organizadas.

Sobre a propriedade de empreendimentos comuns de trabalho, bem como sobre a propriedade familiar na agricultura, dispõe-se que pertencem aos seus membros comumente, os meios de produção e os resultados de sua atividade. No caso particular dos empreendimentos agrícolas, explicita-se que a terra lhes será concedida como posse com herança ou em arrendamento.

Sobre a propriedade coletiva

Esta é, realmente, a grande inovação legal introduzida. A propriedade coletiva, que não existe na atual Constituição, é definida como: "patrimônio comum de coletivos de trabalhadores e de outras formações coletivas, que unem o seu trabalho e recursos para exploração econômica conjunta ou outra atividade". Os membros do coletivo definem as normas e as diretrizes de utilização da propriedade coletiva, participam de sua gestão e da decisão relativa à distribuição da renda resultante de sua atividade. "A formação e desenvolvimento da propriedade coletiva é assegurada pela transferência de objetos da propriedade estatal em arrendamento ou à plena gestão dos coletivos de trabalhadores, dando-lhes condições de utilizar a renda obtida nessa atividade, para a compra de bens estatais e a formação de associações, empresas e organizações de trabalhadores, na base de participação, cotas e ações."

São contempladas como propriedades coletivas: a do coletivo de trabalhadores das empresas estatais; a da associação de trabalhadores (empresa coletiva); a cooperativa; a das comunidades econômicas; a das sociedades anônimas; a de associações econômicas (união de empresas, na forma de consórcios etc); a de organizações sociais; e a de organizações religiosas. Desse conjunto todo, cujo direito de propriedade é regulamentado pelos artigos correspondentes, merecem destaque para consideração, pela maior importância que podem ocupar na estrutura da economia soviética, a propriedade do coletivo de trabalhadores das empresas estatais, a das associações de trabalhadores, a cooperativa e a das sociedades anônimas.

A propriedade do coletivo de trabalhadores das empresas estatais

"Ao coletivo de trabalhadores das empresas estatais pertence parte do direito de propriedade comum sobre os bens da empresa estatal. Esta

parte forma-se a partir de parcela dos lucros obtidos de sua atividade, e de outros bens e recursos voluntariamente trazidos pelos membros do coletivo de trabalhadores. O montante dos lucros (ou perdas) transferidos para o coletivo define-se conjuntamente pelos órgãos de gestão dos bens estatais e pelos membros do coletivo." Os conflitos, neste particular, são decididos por arbitragem estatal.

"Na parcela do patrimônio da empresa estatal que passa a ser propriedade do coletivo de trabalhadores define-se a contribuição de cada um dos seus membros à sua criação, com base na sua participação individual no trabalho, bem como nas cotas em dinheiro e outros bens de membros do coletivo de trabalhadores. O nível da contribuição dos membros do coletivo define-se anualmente, segundo normas estabelecidas pelo coletivo." "Sobre a contribuição dos trabalhadores contabilizam-se juros anualmente, em nível definido pelo coletivo. O montante de juros recebido pode ser utilizado pelo coletivo, da forma que lhe aprouver. Os membros do coletivo que desfizerem os seus vínculos de trabalho conservam o direito de receber os juros sobre a sua contribuição. No caso de liquidação da empresa, aos membros do coletivo se paga a sua contribuição em dinheiro ou em títulos. Em caso de transferência de todo o patrimônio da empresa para propriedade do coletivo, este, por decisão própria, transforma-se em associação de trabalhadores (empresa coletiva), cooperativa, comunidade econômica ou sociedade por ações."

A propriedade da associação de trabalhadores

A propriedade da associação de trabalhadores, constituída pelos fundos fixos e circulantes de produção, pela produção e pelas rendas derivadas de suas atividades, "forma-se como resultado da transformação da propriedade de coletivos de trabalhadores das empresas estatais, da compra de patrimônio arrendado e da obtenção de bens por outras formas contempladas na legislação".

O patrimônio das associações pertence ao seu coletivo como um todo. Todos os trabalhadores da associação participam da gestão do patrimônio e da distribuição da renda da associação. A participação de cada trabalhador na renda define-se pelo trabalho com que contribui para a criação do patrimônio da associação. As normas e condições de definição do nível dessa participação e dos direitos dos trabalhadores são estabelecidas nos estatutos da associação, de acordo com regras de distribuição do patrimônio entre trabalhadores idênticas às dos coletivos de trabalhadores das empresas estatais. A participação dos trabalhadores na renda da associação depende diretamente dos resultados de sua atividade, de seus lucros e perdas, sem estabelecimento de limites máximo ou mínimo para ela.

A propriedade cooperativa

A propriedade cooperativa, constituída pelos bens de produção e demais bens necessários ao desenvolvimento de suas atividades e por sua produção, forma-se na base das cotas materiais e financeiras de seus membros, da sua produção e das rendas procedentes da venda dessa produção e de outras atividades, contempladas nos estatutos da cooperativa. O patrimônio que resta após a liquidação das cooperativas divide-se entre os seus membros, se não for estabelecida outra norma pela legislação da URSS e das repúblicas federadas.

A propriedade das sociedades anônimas

A sociedade anônima é formada "através da emissão de ações em valor correspondente ao total de seu fundo estatutário. A empresa estatal, por decisão do coletivo de trabalho, pode ser transformada em sociedade anônima, mediante emissão de ações em valor correspondente ao seu patrimônio líquido. Os recursos obtidos com a venda das ações, neste caso, passam à propriedade estatal". A sociedade anônima estatal é "aquela cujas ações pertencem a órgãos, empresas, organizações e repartições estatais." A sociedade anônima é proprietária do patrimônio "formado com base nas contribuições dos participantes, do obtido como resultado de sua atividade e do adquirido por outras formas, contempladas na legislação". Podem ser portadores de ações: órgãos, empresas, organizações e repartições estatais, cooperativas e outras organizações sociais, associações de trabalhadores (empresas coletivas) e sociedades anônimas. Os cidadãos podem participar das sociedades anônimas, desde que não existam outras disposições legais em contrário na URSS e nas repúblicas federadas; o mesmo se dá em relação à participação de pessoas jurídicas estrangeiras.

A institucionalização da propriedade coletiva nas formas descritas representa uma desestatização da propriedade. Mas com algumas características que recomendam, pelo menos, cautela na sua identificação com a privatização, objeto de discussões em nosso país, e na conclusão sobre um retorno ao capitalismo. A primeira característica fundamental é a de que as empresas coletivas pertencem, por definição, a trabalhadores, formando-se, à exceção das cooperativas, com recursos obtidos com o seu trabalho nas empresas estatais a eles transferidas em arrendamento ou plena gestão. A formação das empresas coletivas ou individuais (familiares) na agricultura e nas cooperativas urbanas segue outra dinâmica, mais vinculada à aplicação das poupanças acumuladas pelos indivíduos, em atividades para as quais não são requeridos grandes volumes de recursos financeiros em cada unidade produtiva. No primeiro caso, pretende-se estimular a unidade familiar camponesa como forma de restabelecer as vin-

culações do camponês com a posse da terra, que lhe é somente concedida, embora como posse e com direito de herança. No segundo caso, nas condições econômicas atuais particulares da URSS, a formação das cooperativas de serviços nos centros urbanos pode efetivamente dar lugar ao surgimento de alguns "milionários"⁶, proprietários de cooperativas cujo rendimento anual corresponde a muitas vezes o salário médio dos trabalhadores no país. A manutenção desse nível de ganhos e portanto de rápida acumulação tende, porém, a reduzir-se, à medida que se for estabelecendo o equilíbrio no mercado. E o campo para a expansão desse tipo de organização econômica deverá circunscrever-se à atividade terciária, consistente com a escala e a flexibilidade operacional por ela apresentada.

A segunda característica fundamental é a de que os trabalhadores participam da gestão empresarial, das decisões sobre a alocação dos recursos e a distribuição da renda resultante do seu trabalho. A própria transformação da empresa estatal em qualquer das formas definidas de propriedade coletiva depende da decisão do coletivo de trabalhadores e de seus entendimentos com os órgãos da administração econômica. Em que grau a autonomia empresarial dependerá da regulamentação macroeconômica que será exercida através do planejamento central, é difícil prever; não só em razão das dificuldades econômicas do país, que demandam fortes medidas centralizadas de ajustamento, mas também porque são desconhecidas a natureza que efetivamente assumirá o planejamento nas novas condições de funcionamento da economia e a capacidade de adaptação do coletivo e da administração empresarial às novas regras. De qualquer forma, porém, o modelo proposto é de autogestão autônoma dos trabalhadores.

A terceira característica é a natureza, de certa forma restrita, do funcionamento da sociedade por ações. Além de não implicar necessariamente desestatização — prevê-se a existência da sociedade anônima estatal —, a lei define pessoas jurídicas como portadores de ações e condiciona a participação acionária das pessoas físicas à não existência de disposições legais em contrário, o mesmo ocorrendo em relação à participação da pessoa jurídica estrangeira. Sem informações adicionais, que poderão ser supridas pela discussão do projeto de lei, parece difícil entender o sentido da restrição apontada. Os elementos paralelos de análise disponíveis são contraditórios. Por um lado, sabe-se que existe um volume considerável de recursos pessoais nas Caixas de Poupança, aí mantidos por falta de opção, seja de consumo, seja de investimento, já que os juros reais pagos sobre eles são negativos. Esses recursos poderiam ser atraídos para a compra de ações das empresas rentáveis, de cuja administração os acionistas podem participar. E uma experiência piloto para implantação de sociedade anônima, relatada em mensário da seção de Novosibirsk da Academia de Ciências da URSS⁷, tem por base a venda de ações, restrita aos seus empregados. Por outro lado, a discriminação em favor da pessoa jurídica deve favorecer fusões, num sentido de fortalecimento dos elementos mo-

(6) Expressão usada na imprensa soviética, em artigos contra a atuação dita especulativa de cooperativas no deficitário mercado de bens de consumo; não deve, absolutamente, ser confundida com milionários no mundo capitalista.

(7) *Revisa EKO*, n° 1 1989.

nopolísticos que se pretende justamente controlar através de regulamentação central. Diante disso e das outras alternativas de organização empresarial coletiva, o que se pode admitir a título de cogitação passível de posterior avaliação é a intenção de atrair recursos prioritariamente para as outras formas; e, o que parece coerente com essa intenção, a resistência do aparelho administrativo em abrir mão do controle das grandes empresas, mais propícias à organização em sociedades anônimas.

Apenas pela consideração destas três características, já parece claro que o que cabe avaliar não é exatamente o eventual retorno ao capitalismo, mas se as múltiplas formas de propriedade, tal como propostas no projeto de lei, são consistentes, e em que grau, com o funcionamento do mercado. A propriedade estatal, por sua vez, permanece como opção.

Sobre a propriedade estatal

A propriedade estatal define-se como "patrimônio do povo soviético como um todo", distribuído pelas diferentes regiões e divisões administrativas do país. A disposição e gestão da terra e dos outros recursos naturais, bem como dos bens localizados nas diferentes regiões, são feitas em nome do povo pelos correspondentes Conselhos de Deputados do Povo e pelos órgãos a quem estes dão poderes para fazê-lo. Os cidadãos soviéticos possuem o direito inalienável de utilizar a propriedade estatal, na forma estabelecida pela legislação, em seu interesse pessoal e no interesse social, através dos Conselhos de Deputados do Povo, dos órgãos de autogestão social e diretamente através de *referenda*.

A terra e outros recursos naturais são propriedade dos povos residentes nos territórios em que se encontram, cabendo às repúblicas federadas correspondentes a sua posse, utilização e disposição. Ficam à disposição da federação a terra e os recursos naturais necessários ao atendimento das necessidades inter-republicanas e de segurança do país. As regras para concessão de terras e outros recursos naturais são definidas pela legislação das repúblicas federadas, excetuando-se das mesmas os recursos necessários para atender às necessidades do país e que são submetidos à legislação da URSS.

Os poderes para dispor da terra em sua utilização na agricultura, inclusive para concessão de terra em arrendamento, são dos conselhos regionais e municipais de deputados do povo. A concessão de terras se faz contra pagamento, quando não houver dispositivo em contrário, na legislação de cada nível de competência territorial (união, repúblicas) e em atos dos correspondentes Conselhos de Deputados do Povo. A lei define ainda: os objetos que constituem a propriedade estatal no âmbito da união, das repúblicas federadas e regiões autônomas, das comunidades (territórios, províncias, regiões e cidades); e as condições de domínio e gestão da propriedade incorporada à empresa e às repartições estatais. Neste

último particular, cabe ressaltar o direito que é concedido à empresa de plena gestão econômica do patrimônio posto à sua disposição, o que permite que a empresa o utilize em qualquer atividade que não contrarie seus objetivos econômicos e a legislação vigente. Cabe aos órgãos estatais, aos quais são conferidos poderes de gestão do patrimônio público, decidir as questões relativas à criação de empresas e à definição dos objetivos de sua atividade, à distribuição das encomendas de produção entre elas, ao controle da propriedade estatal confiada às empresas e outras, de acordo com a legislação sobre as empresas. Cabe ainda ressaltar o dispositivo relativo à reorganização e liquidação das empresas, admitidas além dos casos de falência (também admitidos expressamente). A reorganização e a liquidação realizam-se por decisão conjunta do coletivo de trabalhadores da empresa e do órgão estatal de gestão.

Em relação à situação vigente são significativamente ampliados a autonomia e o poder dos Conselhos de Deputados locais sobre a direção e o controle da propriedade estatal. Na medida em que estas instituições, com a *perestroika*, passem ao exercício efetivo de seu poder, deverá aumentar a confiança na possibilidade de real autonomia empresarial e, por consequência, ampliar-se a esfera de sua ação.

Sobre a propriedade das empresas mistas, dos cidadãos, organizações e Estados estrangeiros

Constituem propriedade das empresas mistas todos os bens materiais e recursos monetários incluídos no seu fundo constitutivo, a produção realizada, as rendas recebidas e outros ativos, necessários à execução da atividade empresarial indicada nos documentos de sua constituição. Aos cidadãos estrangeiros e pessoas sem cidadania concedem-se os mesmos direitos de propriedade concedidos aos cidadãos soviéticos. Às organizações e cidadãos estrangeiros concede-se o direito de possuir no território da URSS empresas industriais e de outros ramos, edifícios, equipamentos e outros bens necessários ao desenvolvimento da atividade econômica, nos casos e de acordo com as normas previstas na legislação da URSS e das repúblicas federadas.

O projeto de lei conclui com um capítulo dispondo sobre a garantia da estabilidade das relações de propriedade nele estabelecidas, e sobre os recursos que podem ser interpostos no caso de seu desrespeito. Sobre o capital estrangeiro, o projeto garante os seus direitos de propriedade, mas os remete à legislação complementar que regulamenta a sua atuação no país. A abertura ao capital estrangeiro restringe-se, até o presente, à constituição de empresas mistas e persegue, segundo I.I. Ivanov, vice-presidente da Comissão Estatal de Relações Econômicas com o Exterior do Conselho de Ministros da URSS⁸, quatro objetivos: obtenção de tecnologia avançada e experiência gerencial; maior satisfação da demanda por

(8) Revista *Kommunist* n° 12, 1988.

produtos deficitários no mercado interno; utilização de recursos materiais e financeiros adicionais (poupança externa); e desenvolvimento da base exportadora do país. A explicitação desses objetivos, cuja realização constitui solução pragmática para problemas concretos com que se debate a economia soviética, não responde às muitas objeções que são feitas tanto na URSS quanto no exterior, no plano ideológico, à entrada do capital estrangeiro. Os argumentos referem-se à cunha capitalista por ele representada e à posição que poderá ocupar na estrutura econômica do país, com sua reprodução.

No primeiro caso, a questão é estritamente ideológica e diz respeito às condições de apropriação do excedente; no segundo caso, diz respeito menos à participação relativa desse capital e mais à sua posição estratégica no processo de desenvolvimento, já que o que se pretende é a atração de tecnologia de ponta. Os contra-argumentos encontrados na discussão acadêmica não são convincentes em relação à primeira questão posta, podendo-se afirmar mesmo que esta não está sendo basicamente tratada. Aliás, não só esta questão, como todas as demais que configuram o processo da *perestroika* e o novo modelo socialista do país. As explicações para isso podem ser encontradas na suma gravidade dos problemas concretos da sociedade soviética e na urgência de suas soluções. Mas não devem ser subestimadas as dificuldades para se formular um novo modelo teórico sobre as bases dogmáticas em que se assentou a formação de parcela considerável da *intelligentsia* soviética e a educação ideológica de várias gerações do país. Quanto à segunda questão, os contra-argumentos referem-se à posição de comando do Estado, que, através do planejamento, continua a fixar as diretrizes estratégicas de desenvolvimento e, portanto, a estabelecer o referencial para a atuação das empresas mistas. Esta posição de comando do Estado asseguraria a inserção da URSS na nova divisão internacional do trabalho e no processo de difusão tecnológica, dos quais não pode isolar-se sob pena de tornar-se uma nação caudatária, ao mesmo tempo que salvaguardaria as condições de desenvolvimento socialista do país. Retorna-se, assim, à questão da natureza do planejamento e de sua interdependência com o mercado, ainda não resolvida nem no plano teórico nem no plano prático.

III

Procurou-se, ao longo deste artigo, apresentar da forma mais completa possível o projeto de lei sobre a propriedade na URSS, fazendo, ao mesmo tempo, alguns comentários sobre cada uma de suas formas. Os comentários foram intencionalmente sucintos, devido ao caráter predominantemente informativo que se pretendeu dar ao artigo. Dentro deste espírito, não cabe estender estas considerações finais além de uma observação que parece importante. Trata-se da diferença entre as pretensões,

expressas no projeto de lei, e as condições sociais e políticas que marcarão a sua vigência real, especialmente quando grande parte dos seus artigos é remetida à legislação complementar, federal e/ou republicana.

Segundo Pavel Bunitch, acadêmico, deputado e vice-presidente do Comitê sobre Assuntos da Reforma Econômica do Soviete Supremo, em artigo recentemente publicado na *Gazeta Mercantil*⁹, existe na URSS uma grande brecha entre a elaboração de idéias e sua aplicação. Ele a atribui à resistência dos órgãos da administração econômica central, resultante da defesa dos seus interesses e do receio do desconhecido, representado pelos novos mecanismos de funcionamento da economia. Sem minimizar o seu argumento, não é possível deixar de considerá-lo insuficiente. O processo de transição de uma economia dirigida de forma burocrático-administrativa a partir do centro para uma economia que deve apoiar-se na atividade e iniciativa dos produtores, em sua avassaladora maioria sem conhecimento e/ou experiência preliminar de outra forma de gestão, e sujeitos a risco, encontra obstáculos de natureza objetiva, além das resistências representadas pelos conflitos de interesses ou ideológicas.

Há, por outro lado, uma ativização política crescente da sociedade soviética, principalmente depois que se pôde, através da televisão, acompanhar os trabalhos e os debates realizados nas sessões do Soviete Supremo e do Congresso de Deputados do Povo. Isso, ao mesmo tempo que se reflete nas posições dos parlamentares e elimina a aprovação automática das proposições do Conselho de Ministros e do próprio Soviete Supremo, politiza o processo de implementação da lei. O que é particularmente relevante porque, nos termos do projeto de lei, as transformações previstas dependem das decisões de coletivos de trabalhadores, de seus entendimentos com os órgãos estatais da administração econômica e da atuação dos deputados do povo, nos diversos níveis de sua competência territorial. E importante também no quadro do movimento nacionalista nas diversas repúblicas, a quem no projeto se confere uma ampliação da competência e uma maior autonomia na gestão da economia no âmbito republicano. O quadro é, assim, muito incerto para se prever como se configurará em definitivo o sistema de relações de propriedade na URSS com base no projeto proposto, qual será o modo de propriedade predominante e a extensão das conseqüências que resultarão das transformações propostas.

(9) "Como Anda a Reforma da Economia na União Soviética". São Paulo, *Gazeta Mercantil*, 1/12/1989.

Lenina Pomeranz é professora da Faculdade de Economia e Administração da USP e coordena a organização do Centro de Estudos dos Países Socialistas (USP).