

Tradução do inglês e edição por CN, 22.04.2013

(original em: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/watching-the-bear-essays-on-cias-analysis-of-the-soviet-union/article02.html>)

A economia soviética vista pelos analistas da CIA¹

James Noren

Há 50 anos, Max Millikan, o primeiro director do Gabinete de Investigação e Relatórios da CIA (ORR²) definiu a orientação da Agência no que respeita à análise económica da União Soviética, demonstrando uma notável capacidade de previsão dos 40 anos seguintes. Na directiva sobre *O Papel do ORR nos Serviços de Informação Económica*, de Agosto de 1951, escreveu que a informação económica tem pelo menos cinco objectivos:

- Ajudar a avaliar a magnitude de ameaças militares presentes e futuras através da análise dos recursos económicos à disposição do potencial inimigo, no presente e no futuro;
- Avaliar o carácter e a localização de possíveis ameaças militares de potenciais inimigos, determinando como investiram os seus recursos;
- Ajudar a prever as intenções de potenciais inimigos: a forma como agem na esfera económica revelará provavelmente as suas intenções;
- Ajudar os políticos a tomar decisões para reduzir possíveis ou prováveis ameaças militares, através de medidas que causem danos no potencial económico do inimigo;
- Ajudar ao estabelecimento e desenvolvimento da correlação de forças entre o Este e o Oeste.

Os potenciais inimigos eram assim visados como por um raio laser. Naquela altura e durante a «guerra-fria», esses potenciais inimigos eram a URSS e outros países do bloco soviético. Aproximadamente dois terços dos analistas económicos e geográficos do ORR foram direccionados para o alvo soviético. A maior parte do terço restante cobria a Europa de Leste e os países comunistas da Ásia. Em breve, no entanto, a análise económica da CIA passaria a cobrir a maior parte do mundo. (...)

¹ Extractos do capítulo II, da autoria de James H. Noren, do livro *Watching the Bear: Essays on CIA's Analysis of the Soviet Union*, editado por Gerald K. Haines and Robert E. Leggett, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 2003, 290 págs. (**Ver nota do Editor no final**).

² Office of Research and Reports.

Devemos começar por lembrar a que ponto, nos anos 50, a comunidade dos serviços de informações e os políticos estavam obcecados com a perspectiva de que a União Soviética iria ultrapassar os Estados Unidos em termos de Produto Nacional e produção militar. Millikan colocou a questão da seguinte forma:

«A principal tarefa do ORR é examinar e analisar paciente e minuciosamente a massa de informações detalhadas de que dispomos sobre o estado actual e as perspectivas da economia soviética. Este será eventualmente o trabalho de investigação mais importante hoje em curso no país».

A criação da metodologia da análise

Para avaliar o potencial económico soviético, o ORR precisou primeiro de desenvolver os seus próprios indicadores económicos. A estatística macroeconómica soviética era muito reduzida e deficiente. A partir de 1950, a CIA passou a elaborar regularmente as contas nacionais da União Soviética. Isto requeria uma laboriosa procura das peças do puzzle nos anuários estatísticos, revistas económicas e jornais soviéticos. (...)

As contas nacionais permitiam estimar o Produto Interno Bruto (PIB) da União Soviética por sector de produção e utilização final. Como explicava a ORR em 1958, a propósito da edição das *Contas Nacionais da URSS de 1955*, estas cumpriam *«vários requisitos específicos da comunidade dos serviços de informação»*. Deflacionadas através de índices de preços apropriados, as séries da contabilidade nacional da URSS permitiam medir o crescimento da economia soviética. A decomposição do PIB em utilização final e sectores de produção fornecia uma informação sobre a estrutura da economia e as orientações da política económica.

Certas rubricas da contabilidade nacional, como os salários nos centros urbanos, os rendimentos na agricultura, o consumo das famílias e a formação de capital, têm particular interesse para os serviços de informação. Por último, a contabilidade nacional, com a ajuda de paridades de poder de compra adequadas (rublo/dólar), era a base para comparações internacionais dos níveis de PIB e dos seus principais componentes. (...)

Em dois relatórios sobre as tendências na indústria e a agricultura soviéticas³ são descritos os procedimentos de análise e revelados alguns dos resultados mais significativos. O relatório sobre a produção industrial concluiu que o crescimento médio anual da indústria soviética tinha desacelerado de 8,6 por cento, entre 1956 e 1959, para 6,7 por cento, entre 1960 e 1963. (...)

O trabalho sobre estatísticas da agricultura mostrou que entre 1950 e 1965, a produção aumentou cerca de 70 por cento, mas dois terços desse crescimento ocorreram entre 1954 e 1958, durante os primeiros cinco anos após a morte de Stáline. A produção *per capita* em 1965 era inferior à de 1958.

Uma vez que os sectores da indústria e da agricultura eram determinantes na economia soviética, os indicadores da CIA concentraram-se no PIB. A desaceleração do crescimento do PIB detectada pela CIA contribuiu em muito para

³ *Trends in Industrial Production in the USSR, 1955-63*, Dezembro de 1964 e *Trends in Output, Inputs, and Factor Productivity in Soviet Agriculture*, Maio de 1966.

atenuar os receios de que a URSS ultrapassaria em breve os Estados Unidos, como se tinha gabado o líder soviético, Nikita Khruchov, no XXII Congresso do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) em 1961. Quando a CIA informou que o crescimento do PIB da URSS em 1963 tinha sido apenas de 2,5 por cento, o presidente Lyndon Johnson enviou uma delegação às capitais europeias para dar a notícia. (...)

Ao longo dos anos, as estimativas da CIA sobre o crescimento do PIB da URSS foram rectificadas em função da informação nova publicada na União Soviética e do ajustamento dos indicadores, levando em conta as divergências entre os preços fixados e o custo dos recursos utilizados numa determinada produção. A publicação regular de balanços inter-sectoriais permitiu (...) a reconstrução parcial das tabelas relativas aos anos de 1959, 1966, 1972, 1976 e 1982. Estas tabelas foram uma grande ajuda para a CIA determinar com maior precisão o peso relativo dos diferentes sectores no crescimento do PIB e estabelecer os coeficientes destinados a converter o PIB a preços fixados em PIB de acordo com o factor custo.

Os indicadores de produtividade na utilização dos recursos eram essenciais para avaliar o potencial económico da União Soviética. Aqui a atenção concentrava-se mais em descobrir as fontes do crescimento económico do que em medir a sua dinâmica. Em 1950, os estudos da CIA sobre a produtividade do trabalho defrontavam-se com a dificuldade de comparar os resultados do trabalho com os gastos com mão-de-obra. Concluiu-se que metade do crescimento da produção industrial entre 1951 e 1955 poderia ser atribuída ao aumento da produtividade do trabalho.

A análise da produtividade deu um importante passo em frente com um estudo da CIA de 1954.⁴ Numa época em que a análise das funções de produção⁵ estava ainda nos seus primórdios no Ocidente, o estudo desenvolveu indicadores do factor conjugado produtividade/eficiência do trabalho, capital fixo e utilização da terra na União Soviética. É particularmente digna de nota a abordagem da qualidade do trabalho, das economias de escala e a possibilidade da diminuição do retorno decorrente do aumento do capital fixo na União Soviética. A análise do factor produtividade tornou-se a espinha dorsal na avaliação da CIA das tendências da economia soviética. Assim, um estudo de Novembro de 1964⁶ revelou que mais de metade do crescimento da produção industrial entre 1950 e 1960 se deveria «*ao emprego adicional de força de trabalho e capital*» e o restante ao aumento do factor produtividade conjugado da produção por unidade de trabalho e de capital. Entre 1961 e 1963, no entanto, o rácio do crescimento do factor produtividade caiu para cerca de dois por cento por ano, contra os quase cinco por cento por ano verificados entre 1954 e 1960. O estudo indicava tal declínio não era um fenómeno efémero «*mas, em parte, um tendência que provavelmente irá persistir no futuro próximo*». As estimativas do crescimento do factor produtividade em diversos ramos da indústria, embora com variações substanciais, mostravam uma tendência de baixa semelhantes. O estudo avançou várias causas possíveis do abrandamento do crescimento do factor produtividade: o fim da recuperação do pós-guerra como

⁴ *Long-Run Soviet Economic Growth*, 1954.

⁵ A função de produção relaciona a quantidade produzida com o conjunto dos factores de produção, designadamente capital e trabalho. (*N. Ed.*)

⁶ *Trends in Factor Productivity in Soviet Industry, 1951-63*, Novembro de 1964.

circunstância não repetível; o rápido aumento das despesas com a Defesa e reivindicações do sector em relação aos escassos meios técnicos e científicos; o efeito do declínio na taxa de crescimento dos investimentos durante o período médio de vida útil do capital fixo; e o abrandamento das pressões sobre os gestores soviéticos, exercidas no período em que a semana de trabalho foi reduzida (1956-1959), para que os volumes de produção fossem mantidos.

O mesmo estudo concluiu, uma vez que a URSS não podia continuar a aumentar os investimentos na indústria às taxas anteriores, o abrandamento do crescimento industrial não poderia ser travado a menos que melhorasse a eficiência na utilização dos recursos. As perspectivas de crescimento do factor produtividade através de medidas administrativas ou de reformas parciais da economia estiveram no centro das análises posteriores da economia soviética. A respeito da agricultura, o referido estudo chegou à mesma conclusão de que o crescimento do factor produtividade tinha abrandado abruptamente no início dos anos 60 e que o crescimento futuro das explorações agrícolas dependia da inversão desta tendência.

Em 1970, outro trabalho da CIA fornecia uma visão ainda mais pessimista do futuro da economia soviética. As funções de produção de Cobb-Douglas⁷, utilizadas em relatórios anteriores, estabeleciam que uma determinada percentagem de aumento do trabalho ou de capital resultava num determinado aumento constante da produção. Assim, um por cento de aumento do trabalho poderia aumentar a produção em 0,75 por cento e um por cento de aumento do capital poderia aumentar a produção em 0,25 por cento. Um estudo de Março de 1970⁸ testou uma função de produção diferente, segundo a qual o retorno do capital diminuía à medida que o rácio de capital em relação ao trabalho aumentava. (...) Esta abordagem gerou controvérsia na CIA e na comunidade académica, não tendo chegado a nenhuma conclusão. Por isso a CIA continuou a utilizar a fórmula de Cobb-Douglas.

Estudos da indústria

Os recursos consagrados à análise macroeconómica da União Soviética eram significativos, mas consideravelmente inferiores aos orientados para os sectores específicos da economia. Para se ter uma ideia, as publicações da CIA desclassificadas e entregues aos Arquivos Nacionais na Primavera de 2001 incluem 215 trabalhos sobre a indústria, 152 sobre a agricultura, 219 sobre os transportes e comunicações e 155 sobre energia. Muitos deles correspondiam a pedidos de outras agências governamentais. (...)

A análise individual de ramos da indústria, da agricultura, energia e transportes e comunicações avaliava os pontos fortes e fracos, bem como as perspectivas futuras destes sectores, de forma detalhada e permanente. Em geral estes estudos prestavam particular atenção ao nível tecnológico de uma determinada indústria.

⁷ A dupla norte-americana Paul Douglas (1892-1976), economista, e Charles Cobb (1875-1949), matemático, propuseram e testaram o método das funções de produção, em 1928, para determinar os resultados de uma produção, consoante a relação entre capital e trabalho. (N. Ed.)

⁸ *Investment and Growth in the USSR*, Março de 1970.

(...) A profundidade da análise é exemplificada por dois estudos: um de 315 páginas sobre a indústria de metalomecânica para mineração de carvão (Maio de 1953), outro de 410 páginas sobre as indústrias siderúrgicas da Ucrânia (Agosto de 1954).

A par disso, de modo a lançar luz sobre aspectos ignorados da indústria soviética, o programa de investigação da ORR nos anos 50 tinha como objectivo descobrir vulnerabilidades capazes de retardar o crescimento económico soviético. Por exemplo, um relatório sobre a indústria soviética de pneus revelou um défice persistente na oferta de pneus, pneus de qualidade inferior e uma indústria tecnologicamente atrasada. Porém, concluiu que a URSS poderia produzir equipamentos modernos para fabricar pneus, copiando provavelmente equipamentos já existentes no Ocidente. Por outro lado, a indústria electrotécnica, à qual tinha sido dada alta prioridade, estava a aumentar rapidamente a sua produção, tinha em geral pessoal qualificado e os materiais de que precisava, e dispunha de equipamentos relativamente modernos (a maioria de concepção soviética). Este sector podia suprir todas as necessidades de equipamentos electrónicos e de telecomunicações, bem como enfrentar uma futura guerra mundial. Outros relatórios sobre diferentes ramos da indústria indicaram resultados semelhantes, no sentido em que não haviam sido detectadas vulnerabilidades significativas.

Depois dos anos 50, a investigação do ORR direccionou-se mais estritamente para um conjunto relativamente pequeno de indústrias: a siderurgia era seguida de perto e com grande minúcia. Um relatório de 1957 analisou a organização industrial, a planificação e controlo, a produção de aço e de matérias-primas utilizadas, trocas comerciais, tecnologia, custos, preços, investimentos, emprego e salários, distribuição e consumo e as habituais «*capacidades, vulnerabilidades e intenções*». Apesar de a produção de aço ter ultrapassado largamente a produção dos EUA em 1970, as necessidades da economia soviética tinham aumentado ainda mais rapidamente. A falta de aço condicionou o cumprimento do plano económico nacional de 1971-75. (...)

Quando uma determinada indústria era essencial para a realização de um grande projecto soviético, o programa de investigação do ORR reagia em conformidade. Por exemplo, Khruchov e mais tarde Leonid Bréjnev, quando se tornou chefe do partido, apresentaram ambiciosos programas agrícolas que exigiam um enorme aumento da produção de fertilizantes minerais. Um relatório de 1954⁹ que analisou o estado da indústria, os investimentos necessários e a falta de infra-estruturas de apoio, concluiu que os objectivos traçados não poderiam ser alcançados no prazo definido. Mais tarde, um relatório de 1962¹⁰ revelou que a produção estava efectivamente atrasada em relação aos objectivos do plano devido ao insuficiente investimento e a «*sua sorte infeliz*» era partilhada por outros ramos da indústria química: equipamentos defeituosos e insuficientes, a recepção tardia de modelos tecnologicamente mais modernos.

O crescimento da indústria soviética abrandou notoriamente depois de 1975. Para descobrir as causas deste queda, o Gabinete de Análises Soviéticas (SOVA)¹¹ da CIA foi encarregado de elaborar vários estudos sobre os sectores do aço, dos

⁹ *The Mineral Fertilizer Industry in the USSR*, Abril de 1954.

¹⁰ *The Soviet Fertilizer Industry: Great Plans, Little Progress*, Março de 1962.

¹¹ Office of Soviet Analysis

minerais não combustíveis e metais, das máquinas-ferramenta, dos fertilizantes, cimentos e indústria madeireira. Um relatório de 1983¹² sintetizou aqueles estudos e identificou vários factores decisivos, a par de outros menos significativos, que conduziram àquela situação. Em primeiro lugar, o relatório assinalou a decisão dos planificadores de reduzir os ritmos de crescimento de novos investimentos em capital fixo: «*um recuo temporário que se transformou numa debandada*». Em segundo lugar, a produção industrial deparou-se com três constrangimentos críticos: a crescente insuficiência de matérias-primas; um menor crescimento dos fornecimentos energéticos (em particular de carvão e electricidade); o aumento de congestionamentos no transporte ferroviário. Em terceiro lugar, a produção industrial sofreu com a prioridade permanente dada ao sector militar, com as alterações dos normativos que regiam a actividade dos gestores industriais, com as dificuldades crescentes na planificação e com a rigidez do comércio externo.

A análise concluía que estes factores continuariam a manifestar-se ao longo dos anos 80 e seriam agravados pela «*redução dos recursos laborais, pressão sobre a indústria no sentido da diminuição de todos os custos em simultâneo*» e por esquemas de incentivos demasiado complexos. Mesmo que a campanha disciplinadora do líder do partido, Iúri Andrépov, pudesse ter algum impacto imediato na produtividade, os seus efeitos não perdurariam. A solução poderia estar em profundas reformas do sistema, embora não estivessem na agenda. Mas o caminho seria longo. A eventual introdução de reformas «*muito provavelmente não seria capaz de estimular o crescimento industrial e a produtividade durante muitos anos*».

No que respeita à agricultura, a CIA elaborava regularmente relatórios sobre as previsões das colheitas e as sucessivas tentativas de impulsionar a produção. No início dos anos 50, a situação desesperada da agricultura em todo o bloco soviético levou a CIA a empreender as suas próprias previsões e estimativas do rendimento das colheitas. Tal como na indústria, era preciso elaborar novos indicadores da produção agrícola para corrigir os desvios das estatísticas oficiais. Foram feitas várias tentativas para desenvolver relações estatísticas entre o rendimento das colheitas e as condições meteorológicas. A primeira delas remonta a 1952.¹³ Quando a URSS começou a importar cereais, na sequência de más colheitas, intensificaram-se os esforços para construir um modelo que assegurasse previsões fiáveis. Nos anos 70 já existia um dispendioso sistema que utilizava os dados meteorológicos, peritagem agronómica e imagens de satélite para monitorizar os progressos das colheitas de cereais. Num estudo particularmente provocatório de 1985,¹⁴ um grupo de analistas do Gabinete de Assuntos Globais sugeria que as melhorias climáticas registadas desde os anos 60 tinham tido um efeito maior no aumento da produção soviética de cereais do que a evolução da agro-tecnologia. Fizeram então projecções sobre qual seria a produção se os níveis de precipitação atingissem um pico ao mesmo tempo que as temperaturas médias continuassem a subir devido ao efeito de estufa. A estimativa «*mais provável*» era de que a produção média de cereais, entre 1986 e 1990, ficasse 60 milhões de toneladas abaixo do objectivo. Em geral, os

¹² *The Slowdown in Soviet Industry, 1976-82*, Junho de 1983.

¹³ *Weather-Crop Yield Correlations as Applied to Crop Yield Estimates for the European USSR, Maio de 1952*.

¹⁴ *Soviet Climate Change: Implications for Grain Production*, Maio de 1985.

modelos corresponderam razoavelmente bem à produção real. O problema era que a margem de erro das previsões continuava a ser demasiado grande para se fazerem estimativas seguras sobre as necessidades de importação da URSS na maior parte dos anos. O principal papel dos relatórios de monitorização das colheitas era assinalar alterações significativas na produção soviética de cereais e assim prever possíveis compras da URSS no mercado mundial.

A análise da CIA dos progressos da agricultura soviética centrou-se inicialmente no programa pós-Stáline destinado a aumentar a produção da pecuária, no âmbito de uma política mais orientada para o consumidor, e no programa das «*Terras Virgens*», que foi lançado para fornecer a base alimentar para o programa da pecuária. Um relatório de 199 páginas de 1957¹⁵ analisou o que tinha sido feito nas terras virgens. O trabalho já efectuado era surpreendente. Em menos de dois anos, a nova área tornada arável era cerca de 25 por cento maior que a superfície total destinada ao cultivo do trigo nos Estados Unidos. As primeiras colheitas foram elevadas, mas depois de comparar as condições do solo e vegetativas com a cintura de trigo primaveril do Canadá e de ter analisado as colheitas de 16 anos em regiões semelhantes da União Soviética, o relatório concluiu que a produção média seria um pouco acima de metade dos objectivos anunciados oficialmente. O programa, de acordo com o relatório, revelava os principais pontos fortes e fracos do sistema soviético. Fora capaz de mobilizar recursos rapidamente, mas aparentemente as coisas tinham sido «*desenvolvidas sem uma análise prévia profunda*» sobre a melhor forma de os utilizar e sem se ter feito sem uma estimativa realista dos níveis de produção que poderiam ser alcançados.

Segundo as análises da CIA, as iniciativas de Khruchov pioraram na maior parte dos casos a situação na agricultura. As mudanças organizativas que atribuíram um papel acrescido aos responsáveis do partido na administração da agricultura foram contraproducentes. A decisão de lavrar as pastagens e as terras de pousio para plantar milho, beterraba de açúcar, ervilhas e feijões pareciam insensatas, em particular no caso do milho. Mesmo que a curto prazo pudessem dar alguns resultados, no longo prazo, os níveis de humidade do solo e de nutrientes baixariam, como assinalou um relatório de Novembro de 1962.¹⁶

As projecções económicas

Com vista a determinar em termos quantitativos o potencial económico futuro da União Soviética, a CIA ensaiou várias abordagens ao longo dos anos. Um dos primeiros relatórios,¹⁷ em Dezembro de 1954 utilizou projecções da produtividade do trabalho na agricultura e na indústria, baseadas nas tendências verificadas no passado. No entanto, o método adoptado levava em conta projecções do trabalho, capital fixo e terra (na agricultura) juntamente com a eficiência dos recursos utilizados. (...)

¹⁵ *The New Lands Program in the USSR.*

¹⁶ *Recent Developments in Soviet Agriculture, Novembro de 1962.*

¹⁷ *Long-Run Soviet Economic Growth, Dezembro de 1954.*

No final dos anos 70, a CIA começou a construir um modelo em grande escala da economia soviética. Um relatório elaborado em Fevereiro de 1979,¹⁸ descrevia um modelo com 15 sectores, que utilizava as funções de produção para projectar os respectivos resultados, os quais eram corrigidos levando em conta os constrangimentos inter-sectoriais que travavam o crescimento. (...) A projecção assente neste modelo indicava um crescimento anual do PIB de 2,5 por cento entre 1981 e 1985. Os resultados das análises baseadas em cenários hipotéticos decorrentes da alteração de políticas ou das condições de base, como variações na produção de petróleo, na procura ocidental das exportações soviéticas, etc., revelaram pequenas diferenças em relação às projecções iniciais. (...)

As análises da CIA sobre as perspectivas da produção soviética de petróleo geraram uma grande controvérsia. Um relatório de 1977 previa o declínio da produção e a possibilidade de a URSS passar de uma posição de exportador líquido para a de importador líquido. Tratava-se de uma mudança abrupta na visão da CIA. Um relatório que havia sido elaborado em Junho de 1976 (...) deixara claro que a URSS era o único grande país industrializado auto-suficiente em energia e que continuaria a sê-lo provavelmente, apesar de o crescimento futuro do sector depender da exploração de recursos no clima hostil da Sibéria. (...) Nove meses depois, um outro relatório,¹⁹ do Gabinete de Investigação Económica (OER),²⁰ declarava que «*a indústria petrolífera soviética estava em apuros*», e que a produção de petróleo poderia atingir o pico logo em 1978, quando muito «*seguramente*» no início dos anos 80, fixando-se em 550 a 600 milhões de toneladas por ano. O relatório de 1977 acrescentava que «*os níveis máximos não podem ser mantidos por muito tempo e, de qualquer forma, o declínio quando chegar será acentuado.*» A indústria estava confrontada com dois principais problemas: primeiro, não era possível manter um equilíbrio razoável entre reservas e produção a menos que se descobrissem novas jazidas maciças; segundo, os poços existentes tinham graves infiltrações de água.

Todavia, a produção de petróleo subiu para 603 milhões de toneladas em 1980 e para 616 milhões de toneladas em 1983. Depois caiu para 595 milhões de toneladas em 1985, antes de voltar a subir para 624 em 1987 e 1988. A CIA estava certa em relação aos problemas fundamentais que poderiam provocar a queda na produção. Contudo, subestimara as reservas de petróleo, apesar de se ter baseado na literatura soviética que não tinha tendência para desvalorizar o potencial soviético. Além disso não teve suficientemente em conta a prontidão com que os soviéticos transferiram recursos para a Sibéria a meio do plano quinquenal. (...)

Nenhum modelo, nem seguramente o que a CIA desenvolveu nos anos 80, podia reflectir toda a complexidade e possibilidades da economia soviética. No entanto, desde o início dos anos 50 até aos anos 80, as previsões na base de modelos do crescimento a médio e longo prazo foram notavelmente precisas (...) Por fim, os modelos passaram a colocar em primeiro plano o problema fundamental que estava na origem do declínio dos ritmos de crescimento da economia soviética: a diminuição da eficiência como eram utilizados o trabalho e o capital. (...)

¹⁸ *Sovsim: A Model of the Soviet Economy*, Fevereiro de 1979.

¹⁹ *The Impending Soviet Oil Crisis*, Março de 1977.

²⁰ *Office of Economic Research*.

A análise das intenções

A análise das intenções soviéticas na esfera económica concentrava-se nos planos e políticas e na forma como esses planos e políticas se concretizariam. (...)

Depois da morte de Stáline, os políticos de Washington interrogavam-se sobre se a política económica anunciada pelo primeiro-ministro, Gueórgui Malenkov, significava realmente que o aumento do consumo geral se tornara prioritário face ao desenvolvimento da indústria. A CIA concluiu que os líderes soviéticos estavam a falar a sério. Em particular, o crescimento das despesas militares «*seria drasticamente diminuído em 1953-55*».²¹ Na realidade, as estimativas mostraram uma queda das despesas militares durante este período. O aumento do consumo não poderia ser feito à custa do investimento, porque os objectivos de consumo não poderiam ser alcançados sem um investimento adicional na indústria de bens de consumo geral. Em breve, Khruchov exoneraria Malenkov e passou a dar ênfase à agricultura em vez da indústria de bens de consumo geral. Mas as despesas com a Defesa continuaram a cair com a desmobilização de milhões de militares.

Em Novembro de 1958, Khruchov apresentou ao CC do PCUS as teses sobre o plano económico para 1959-1965. (...) Khruchov afirmou que em 1970 ou mesmo antes, a União Soviética teria o maior Produto Interno do mundo tanto em termos absolutos como *per capita*, garantindo à população os mais elevados padrões de vida do planeta. Um relatório da CIA dissecou o plano traçado por Khruchov e concluiu que eram irrealizáveis e inconsistentes as esperanças de ultrapassar os Estados Unidos, mesmo que os objectivos do plano fossem atingidos. As principais linhas do plano no que respeita à produção eram uma alteração acentuada no balanço energético a favor do petróleo e do gás à custa do carvão, e a alocação de uma muito maior parte do investimento à indústria química. Apesar disso, Allen Dulles, numa declaração no Comité Económico Conjunto,²² insistiu que os objectivos do plano de sete anos poderiam ser alcançados com algumas excepções, designadamente nas metas traçadas para a agricultura. Para os políticos dos EUA, a mensagem de Dulles significava que o alcance dos objectivos era uma prioridade tão importante que os líderes soviéticos desejariam um período de coexistência. Em qualquer caso, os objectivos de 1959-65 não foram alcançados.

Cerca de três anos depois da declaração de Dulles, um importante relatório da CIA²³ constatava a queda das taxas de crescimento na indústria e na agricultura. A agricultura tinha sofrido em particular devido a uma série de más colheitas ou pouco significativas. Em resultado da aceleração das despesas militares, os recursos foram reafectados e o consumo foi prejudicado. Em 1962, os preços da carne aumentaram 30 por cento, as reduções previstas dos impostos sobre os rendimentos foram adiadas para restringir a procura e houve cortes na construção de habitações. (...)

A política soviética sofreu uma mudança acentuada depois da catastrófica colheita de trigo de 1963. Considerando ao que parece que a população não podia carregar todo o peso da penúria, a direcção soviética decidiu importar 11 milhões de toneladas de trigo e farinha. A partir desse momento a CIA concentrou importantes

²¹ *The Implications of the New Soviet Economic Policy*, Dezembro de 1953.

²² *U.S. Congress Joint Economic Committee*

²³ *Trends in the Soviet Economy*, Fevereiro de 1963.

esforços para melhorar as previsões das colheitas soviéticas de cereais e determinar possíveis importações de cereais e carne. (...)

Desde 1950 até à dissolução da União Soviética, a CIA desenvolveu outros métodos para responder aos pedidos dos políticos dos EUA. Um desses métodos foi concebido para avaliar o interesse dos soviéticos no controlo do armamento. Por exemplo, um relatório²⁴ entregue a Harold Stassen, assistente especial para o controlo do armamento do presidente Dwight Eisenhower, concluiu que as recentes propostas soviéticas poderiam libertar 2,5 milhões de efectivos militares e que, nos vários cenários elaborados, os cortes daí resultantes poderiam representar reduções entre 11 a 42 por cento, em comparação com as estimativas das despesas actuais. Os recursos libertados «*poderiam ter um impacto significativo na produção não militar*». Um memorando²⁵ para a Agência de Desarmamento e Controlo de Armas (ACDA)²⁶ calculou que no cenário elaborado pela ACDA as despesas militares soviéticas seriam reduzidas em 13 por cento entre 1965 e 1970. Os efeitos gerais sobre o crescimento da economia seriam pequenos, mas os benefícios para os consumidores seriam grandes. Em quase todos os relatórios deste tipo se constatava que as pressões sobre economia diminuiriam acentuadamente. (...)

Os estudos da Agência mostraram que por cada dólar adicional investido pelos soviéticos nas forças ofensivas, os Estados Unidos tinham de gastar três dólares para proteger 70 por cento da sua indústria, dois dólares para salvar 60 por cento e um dólar para defender apenas 40 por cento. (...)

As publicações da Agência identificaram uma mudança fundamental nas intenções da União Soviética no início dos anos 70, quando o secretário-geral, Leonid Bréjnev, anunciou que a URSS estava esperançada numa «*nova época*» nas relações com o Ocidente. A CIA explicou a nova política do seguinte modo: «*Em face do abrandamento do crescimento económico, tendo assumido o compromisso de responder às crescentes expectativas dos consumidores e sofrido um revés com a reforma económica, Moscovo voltou-se para o Ocidente para tentar aliviar os seus problemas económicos*».²⁷ O programa de Bréjnev para aumentar o fornecimento de carne à população criou um aumento da procura de cereais que não poderia ser satisfeita com a produção interna. Além disso, a URSS decidiu comprar grandes quantidades de maquinaria e equipamentos no Ocidente para aumentar a produtividade do capital fixo. (...)

A preços constantes de 1982, a parte da defesa no PIB da URSS desceu de 24 por cento em 1951 para 14 por cento em 1959. Depois variou entre 14 a 16 por cento entre 1960 e 1990. A estimativa gerou polémica durante anos, uma vez que era utilizada para representar o peso da Defesa na economia Soviética (...)

²⁴ *Estimated Effect on the Soviet Economy of the Level of Disarmament Implied by Recent Soviet Proposals*, Maio de 1957.

²⁵ Archibald Alexander, *Economic Consequences of Reduction in Soviet Military Expenditures Under ACDA Planning Assumption*, Agosto de 1966.

²⁶ US Arms Control and Disarmament Agency (ACDA).

²⁷ *Implications of the Present Soviet Economic Problems*, Fevereiro de 1973.

Rastreando mudanças

(...) Do início até ao fim da governação de Gorbatchov, a CIA seguiu as políticas da *perestroika* e estimou os seus resultados. Um relatório de 1985²⁸ avaliou o programa com cepticismo. A tentativa fracassada de modernizar o sector da construção de máquinas e através dele aumentar a produção de bens de consumo geral foi descrita num relatório de 1988.²⁹ Um outro trabalho³⁰ da mesma altura informava que a perda de controlo sobre a economia estava a gerar desequilíbrios e inflação. Em 1989, dois relatórios³¹ constatavam que a economia estava quase fora de controlo.

O resvalar da economia nos anos 80 terá sido inevitável? Terá sido predeterminado por deficiências sistémicas da economia soviética? Do ponto de vista da CIA, o fim do sistema – apesar de que talvez fosse de certo modo inevitável – ocorreu naquele momento em resultado de uma conjugação de circunstâncias desfavoráveis. Os planos de Gorbatchov foram afectados por várias ocorrências. A queda dos preços mundiais da energia em 1985, o desastre de Tchernóbil em 1986 e o terramoto na Arménia em 1988 provocaram danos substanciais à economia, para além de terem infligido uma terrível perda de vidas. As condições climatéricas entre 1984 e 1987 foram extremamente desfavoráveis à agricultura na URSS. (...)

Mas mais importante é o facto de que, em muitos aspectos, as políticas da *perestroika* foram mal concebidas, e as reformas parciais de Gorbatchov contribuíram para o colapso do sistema tradicional. A prioridade dada inicialmente ao investimento, em detrimento do anseio da população por melhores padrões de vida, foi um erro que custou caro. As coisas pioraram com o lançamento da campanha anti-álcool, com a qual Gorbatchov desferiu um golpe simultâneo sobre a produção de um importante produto de consumo e sobre as receitas do Estado que caíram acentuadamente. A população, que sempre tinha experimentado a falta de certos produtos e serviços, constatou que a penúria estava a tornar-se geral, devido ao facto de o crescimento dos rendimentos superar a oferta de bens de consumo.

No entanto, para explicar o surto de descontentamento nos anos 80, é preciso também levar em conta a grande liberdade de expressão concedida à imprensa escrita e falada, bem como às manifestações e greves. A *glasnost* constituiu um potente amplificador da insatisfação que estava latente antes de Gorbatchov. O fracasso da *perestroika* em melhorar os padrões de vida e reformar a economia já não podia ser silenciado como acontecera em campanhas anteriores. O divórcio entre as promessas e os actos era agora discutido abertamente, com reflexos bastantes evidentes na percepção de bem-estar.

A súbita mudança a meio do plano das prioridades na distribuição dos recursos aumentou a confusão e as rupturas na economia. Dado que as empresas não estavam preparadas para mudar o seu funcionamento de forma tão abrupta, a produção caiu, sobretudo no sector da construção de máquinas. Embora a queda da

²⁸ *Gorbachev's Economic Agenda: Promises, Potentials, and Pitfalls*, Setembro de 1985.

²⁹ *The Soviet Machine-Building Complex: Perestroika's Sputtering Engine*, Abril de 1988.

³⁰ *USSR: Sharply Higher Deficits Threaten Perestroika*, Setembro de 1988.

³¹ *Soviet Industry in 1989: Falling into Disarray*, Março de 1990 e *The Soviet Economy Stumbles Badly in 1989*, Maio de 1990.

produção de equipamentos militares tenha sido insignificante, os métodos utilizados na reestruturação da economia fizeram recuar a reforma e prejudicaram indústrias chave. A reorientação da economia para os bens de consumo geral foi feita no âmbito de uma campanha mediática (...) Na pressa em limitar os investimentos financiados pelo Estado, o sector crucial da energia foi deixado para trás. No espaço de um ano ou dois os efeitos negativos na produção, no abastecimento interno e nas receitas das exportações tornaram-se evidentes.

Quando Gorbachov decidiu levar por diante as suas reformas económicas, verificou-se que, na prática, as medidas eram parciais e contraditórias. O controlo central da economia tinha sido perdido e as forças de mercado emergiam lentamente. Assim que as reformas começaram a obrigar as empresas a sair da dependência dos planos centrais e das encomendas do Estado, perdeu-se o controlo orçamental, o que, a par das perturbações causadas pela agitação étnica e pela rivalidade entre repúblicas, fez ruir o tradicional sistema de distribuição. A isto somou-se o facto de as reformas terem provocado a rápida desmoralização do partido, que deixou de ser um dos elementos tradicionais da administração da economia. (...)

Os canais económicos construídos nos anos do pós-guerra foram seriamente danificados num espaço de tempo relativamente curto. Talvez apenas a força da inércia do sistema e as relações pessoais e de trabalho de muitos anos, que contornavam as fronteiras das repúblicas e das regiões, tenham prevenido o colapso total da economia previsto por muitos observadores.

Organização e gestão

A colectânea de documentos da CIA sobre a União Soviética publicada para a Conferência de Princeton³² inclui um grande número de análises sobre as primeiras tentativas soviéticas de melhorar a organização e gestão da economia. (...)

Um relatório de 1956,³³ visto da perspectiva dos anos pós União Soviética, parecerá extravagante. Nele encontramos elementos de flexibilidade na aplicação do plano, que de facto estiveram presentes ao longo do período da União Soviética, ao mesmo tempo que nos oferece uma explicação completa de como funcionava o sistema de administração industrial. Por surpreendente que seja, o relatório afirma que «os pontos fortes do sistema de controlo centralizado soviético sobre as empresas parecem ter uma importância maior do que as suas fraquezas».

Quando Khruchov avançou com o seu plano de reorganização industrial em 1957, criando mais de 100 conselhos económicos regionais, com o objectivo de diminuir a alçada dos ministros de Moscovo sobre as decisões tomadas localmente ao nível das empresas industriais e de construção, as apreciações da CIA foram decididamente negativas. No início da reforma, um relatório da CIA³⁴ sustentava que a reorganização não proporcionaria uma descentralização significativa das decisões económicas e que o seu efeito no crescimento industrial seria diminuto.

³² A referida conferência, intitulada *CIA's Analysis of the Soviet Union, 1947-1991*, teve lugar na Universidade de Princeton, estado de Nova Jérsei (EUA), entre 9 e 10 de Março de 2001.

³³ *Management of the Soviet Industrial Enterprise*, Novembro de 1956.

³⁴ *The Political and Economic Effects of the 1957 Industrial Reorganization*, Outubro de 1958.

Em particular, a reforma não alteraria a tomada de decisões no que respeitava à alocação de recursos.

Três anos mais tarde, um outro relatório³⁵ analisou os desenvolvimentos no sistema territorial de organização e planeamento da economia e assinalou que os planificadores soviéticos se confrontavam com o problema insolúvel de terem de trabalhar alternadamente de acordo com os princípios de administração dos ministérios centrais e dos conselhos territoriais: nenhum sistema é capaz de «*abranger considerações ministeriais e regionais em simultâneo e com igual eficiência*». Ao analisar os alegados resultados obtidos com a reorganização industrial de 1957, o relatório constatou que as realizações publicitadas não eram na sua maioria substanciais ou não se deviam à reorganização, e que os administradores locais não tinham muito mais liberdade de manobra do que quando estavam sob a subordinação ministerial.

Algo de semelhante se passava na agricultura. Um relatório de 1963,³⁶ que analisou as muitas alterações administrativas na gestão das explorações agrícolas, não encontrou melhorias na eficiência dignas de nota, quer as alterações fossem no sentido de um controlo mais centralizado ou mais descentralizado. (...)

O grande passo seguinte na evolução das reformas económicas foi o programa de Aleksei Kossíguine de 1965, que deu de certo modo um poder maior à empresas e alterou os indicadores pelos quais se avaliava o desempenho empresarial, dando mais importância aos lucros e ao retorno do capital. A reforma também levou a uma revisão dos preços por atacado e permitiu às empresas acumular dinheiro em espécie para pagamento de prémios aos trabalhadores e para investimentos. Uma primeira avaliação do programa³⁷ considerou que as propostas eram demasiado «*tímidas*» e que se poderia «*prever antecipadamente*» que os seus resultados teriam poucos efeitos positivos e negativos. Em suma, o «*novo sistema não poderia funcionar enquanto o antigo permanecesse vigente*». No entanto, o relatório salientou a distância que o pensamento económico soviético tinha percorrido desde o tempo de Stáline. Elementos que contrariavam a teoria marxista do valor, como o pagamento pela utilização da terra e do capital, o papel da procura na formação do preço e o «*papel crucial do lucro*», podiam ser debatidos abertamente. O relatório concluiu que a reforma evolucionista não funcionaria na União Soviética e que «*se a taxa de crescimento continuar a desacelerar, a pressão para futuras reformas surgirá novamente*».

Um relatório de 1977³⁸ analisou de forma sistemática os desenvolvimentos na organização e administração entre 1966 e 1977. Concluiu que as reformas de Kossíguine se tinham erodido e que os seus efeitos benéficos «*no melhor dos casos, foram mínimos*». As reformas na investigação e desenvolvimento esbarraram com a resistência dos gestores à inovação e a alteração dos indicadores de sucesso colocaram os gestores sob pressões opostas. Mais que não fosse os preços irrealistas davam sinais errados. Apesar de não vislumbrar grandes perspectivas para reformas mais radicais num futuro próximo, o relatório de 1977 admitia que uma

³⁵ *Developments in the Organization and Planning of Soviet Industry*, Agosto de 1961.

³⁶ *Vacillations in the Organization of Soviet Agriculture*, Agosto de 1963.

³⁷ *The Soviet Economic System in Transition*, Maio de 1966.

³⁸ *Organization and Management in the Soviet Economy: The Ceaseless Search for Panaceas*, Dezembro de 1977.

reforma que incluísse medidas de mercado poderia ser tentada mais tarde. Teria de abolir os planos directivos para as empresas, substituir a distribuição da maioria dos bens produzidos por mercados grossistas, liberalizar a maioria dos preços e introduzir incentivos baseados no lucro. Todos estes elementos estiveram presentes na reforma económica de Gorbatchov de 1987. (...)

Investigações intensivas sobre o processo de planificação da Defesa forneceram a base para dois relatórios de 1988³⁹ e actualizaram o nosso conhecimento sobre uma área altamente secreta. O seu conteúdo é demasiado rico para se poder resumir, mas dele ressalta que o planeamento militar estava estreitamente ligado aos planos económicos nacionais e que os planos de aquisição de armamento se guiavam por informações sobre os planos ocidentais nesse domínio.

A política económica externa

Em meados dos anos 50, o interesse de Washington a respeito das intenções e capacidades soviéticas relativamente à esfera económica internacional deu origem a um programa de amplas investigações da CIA, que foi mantido até aos últimos dias da União Soviética. No final dos anos 50, havia um receio extremamente grande em Washington de uma «*ofensiva económica*» soviética no terceiro mundo. Naquele que é talvez o melhor documento da CIA sobre este assunto,⁴⁰ o autor assinalou que em meados dos anos 50, a URSS tinha alcançado a independência económica essencial e que estava pronta para iniciar uma política económica internacional activa e agressiva. O comércio externo com o Ocidente tinha aumentado. Em 1965, 45 por cento desse comércio era feito com os países em desenvolvimento. (...) A partir de 1961, a URSS alcançou posições influentes nas economias do Egipto, Índia, Afeganistão, Indonésia e Cuba. No mundo comunista, Moscovo utilizou a arma do comércio para punir a China, repatriando subitamente os seus técnicos, e facilitou as condições do comércio com a Europa de Leste na sequência das revoltas de 1956. (...)

Em meados dos anos 60 foi feita uma avaliação dos programas de assistência soviéticos. (...) O relatório⁴¹ assinalou que a presença soviética nos países em desenvolvimento consistia em especialistas, equipamento e inovações, e que a URSS estava a conseguir desalojar as potências ocidentais em parte devido ao seu apoio à nacionalização de bens ocidentais. Por outro lado, tinha havido alguns fracassos notórios. Os países em desenvolvimento queixavam-se frequentemente da lentidão na concretização dos acordos de assistência. (...) Além do mais, o declínio da influência ocidental não se traduziria necessariamente num aumento da influência soviética, como se provou após o afastamento do poder de líderes apoiados pela URSS.

Um estudo da CIA de Maio de 1976⁴² assinalou que a estrutura institucional hierárquica concentrava nas cúpulas as decisões sobre todas as questões

³⁹ *USSR Forecasting and Planning Weapons Acquisition*, Janeiro de 1988, e *Preparing the Soviet Five-Year Defense Plan: Process, Participants, and Milestones*, Outubro de 1988.

⁴⁰ *External Impact of Soviet Economic Power*, Outubro de 1962.

⁴¹ *Soviet Foreign Aid to the Less Developed Countries: Retrospect and Prospect*, Fevereiro de 1966.

⁴² *Organization of Foreign Military and Economic Aid*, Maio de 1976.

importantes relacionadas com a assistência económica internacional. No entanto, os programas de assistência eram conduzidos por burocratas experientes que podiam exercer uma influência considerável sobre os dirigentes políticos que dispunham de menos informação. Todavia, as suas recomendações submetiam-se aos objectivos contraditórios e rivalidades entre as várias instituições envolvidas nos programas. De modo geral, a direcção soviética tendia a favorecer os programas de ajuda militar em detrimento da ajuda económica, pensando retirar daí maiores dividendos políticos.

Em 1985, um estudo encomendado pela CIA analisou com profundidade o comércio entre a URSS e os países em desenvolvimento na base de algumas estatísticas minuciosamente elaboradas antes inexistentes. O trabalho⁴³ determinou que «*algumas percepções comuns sobre a natureza do comércio são erróneas*». Em primeiro lugar, as exportações soviéticas de bens não militares para os países em desenvolvimento tinham crescido lentamente a partir do início dos anos 70, altura em que as condições das trocas com estes países se deterioraram. Em segundo lugar, a União Soviética revelou-se não ser um mercado essencial para os produtos manufacturados dos países em desenvolvimento. Em terceiro lugar, o preços das matérias-primas importadas pela URSS dos países em desenvolvimento não eram mais estáveis do que os preços pagos pelas economias de mercado ocidentais. De modo geral, poucos países em desenvolvimento, à excepção daqueles que estavam na esfera de influência soviética, tinham uma forte dependência do comércio com a URSS, e a interdependência entre a URSS e estes países aparentemente tinha crescido muito mais devagar do que se pensava no Ocidente ou era dito pelos soviéticos.

Diminuir a ameaça militar

A contribuição dos analistas económicos da CIA para os objectivos da análise económica externa definidos por Max Millikan consistiu em fundamentar controlos comerciais, estimar a eficácia de outras restrições comerciais e avaliar o impacto da transferência de tecnologia na economia soviética e na sua força militar.

Nos anos 50, o ORR publicou dezenas de estudos sobre uma multiplicidade de aspectos da indústria com vista a lançar luz em áreas não estudadas pelo Ocidente e identificar possíveis fontes de vulnerabilidades a embargos ocidentais e outros meios de controlo comercial. Em meados da década, uma contribuição para um *briefing* do presidente Eisenhower informava que, apesar de os controlos terem algum «*efeito retardado*» nas economias do Bloco, a posição na cadeia interna de fornecimentos de muitas das mercadorias incluídas nas listas de restrições tinha sido determinada com mais precisão. Mais tarde, o apoio da CIA aos controlos das exportações centrou-se gradualmente em listas mais reduzidas de mercadorias estratégicas. Por exemplo, um memorando⁴⁴ para o director do Controlo de Exportações do Departamento do Comércio constatou que a tecnologia de semicondutores estava bastante atrasada na URSS, apresentando uma lista de

⁴³ *USSR-LDC Trade: An Economic and Quantitative Analysis*, Fevereiro de 1985 [LDC = países em desenvolvimento (N. Ed.)]

⁴⁴ *USSR and Eastern Europe: Semiconductors*, Abril de 1973.

equipamentos inferiores para os quais os soviéticos estavam a tentar encontrar substitutos estrangeiros.

No início de 1962, com vista à imposição de um eventual embargo, a CIA analisou a capacidade da URSS para produzir condutas de grande diâmetro. Num memorando para Comité de Aconselhamento sobre a Política de Exportações do Departamento do Comércio, em Maio de 1970, o ORR informou que as persistentes tentativas por parte da URSS de comprar máquinas fresadoras *Gleason* se deviam ao atraso tecnológico da indústria automóvel. As máquinas-ferramenta da *Gleason* eram «*cruciais*» para a modernização da produção de camiões soviéticos, e todas as fábricas que queriam adquirir máquinas fresadoras *Gleason* tinham nos respectivos planos de produção o aumento da produção de veículos de quatro rodas motrizes, os mais adequados para operações militares táticas. Neste tipo de contribuições e no apoio técnico aos comités de aconselhamento de determinadas áreas específicas do controlo de exportações, os analistas da CIA davam conta do nível tecnológico da URSS e da disponibilidade de equipamentos em países que não participavam nos controlos de exportação.

Sanções e restrições comerciais

Quando Khruchov iniciou a sua campanha de fertilização química, a URSS pediu grandes empréstimos ao Ocidente com prazos alargados de pagamento. O ORR informou que os créditos iriam diminuir a distribuição de recursos para outros programas prioritários e, partindo de várias hipóteses e prevendo vários cenários, concluiu que a URSS só poderia pagar os empréstimos se fosse capaz de aumentar as suas exportações para o Ocidente em cinco por cento ao ano. Em 1980, a questão da eficácia das restrições ao crédito era central nos debates políticos. Dois memorandos foram publicados em 1982⁴⁵ pelo Conselho Nacional de Informações.⁴⁶ O primeiro salientava que os laços financeiros que ligavam a URSS à Europa de Leste proporcionavam uma «*oportunidade rara para utilizar as medidas económicas de modo a influenciar a conduta de Moscovo*». (...)

O interesse das autoridades nas restrições ao crédito diminuiu em parte devido a memorandos⁴⁷ do Gabinete de Informações Soviéticas (SOVA) da CIA transmitidos a altos responsáveis ministeriais. Utilizando um modelo financeiro, o SOVA definiu vários níveis de concessão de créditos para determinar a capacidade de importação soviética. Para desilusão daqueles que defendiam pressões sobre a Europa Ocidental e o Japão para limitarem o acesso da URSS a novos créditos, o memorando revelou que, depois de 1985, o aumento do serviço da dívida equivalia ao aumento dos novos créditos nos vários cenários. Assim, a capacidade de importação mantinha-se praticamente igual ao longo de toda a gama de hipotéticos créditos que fossem concedidos.

A CIA foi sempre pessimista em relação à eficácia dos embargos ocidentais às exportações para a União Soviética e o bloco soviético. Habitualmente eram

⁴⁵ *The Soviet Bloc Hard Currency Problem and the Impact of Western Credit Restrictions*, Março de 1982, e *The Soviet Bloc Financial Problem as a Source of Western Influences*, Abril de 1982.

⁴⁶ National Intelligence Council.

⁴⁷ *USSR: The Role of Western Credits*, Janeiro de 1982.

invocadas duas razões: a dificuldade em convencer outros países a aderir aos embargos e a capacidade do Bloco de se ajustar internamente. Um relatório de 1961⁴⁸ é ilustrativo a este respeito. Considerava que um embargo unilateral seria ineficaz devido ao volume muito reduzido do comércio entre os EUA e a URSS. Se se juntassem os países da NATO e o Japão, segundo cálculos otimistas, seriam embargadas mercadorias ocidentais no valor aproximado de quatro mil milhões de dólares, mas o efeito seria sentido sobretudo nos primeiros seis meses. Depois o Bloco encontraria fornecedores alternativos. Em 1980, os Estados Unidos restringiram as exportações de cereais para a União Soviética, na sequência da intervenção da URSS no Afeganistão, e firmou acordos com outros grandes exportadores para que não substituíssem os cereais norte-americanos. Um relatório do ORR,⁴⁹ que procurou «clarificar» o impacto do embargo, revelou que as importações soviéticas de cereais tinham sido reduzidas em seis milhões de toneladas até Setembro de 1980. No entanto, o seu impacto «foi substancialmente atenuado pelo facto de que outros exportadores venderam mais cereais à URSS do que se tinha previsto quando o embargo foi declarado». Além disso, os soviéticos conseguiram substituir parte das importações perdidas recorrendo às suas reservas internas.

Constrangimentos semelhantes verificaram-se nas tentativas dos EUA de interferir com a construção do gasoduto Sibéria-Europa. A Europa ocidental desejava receber o gás e recusou cortar o fornecimento de compressores e de condutas de grande diâmetro. Por seu lado, a URSS foi capaz de reunir internamente condições técnicas e capacidade industrial para realizar o projecto sem os compressores norte-americanos. (...)

O controlo das transferências de tecnologia

Os responsáveis de Washington tinham uma sede imensa de estimativas sobre a importância das transferências de tecnologia na economia soviética e no desenvolvimento militar. A resposta habitual da CIA era a seguinte: a) praticamente toda a tecnologia soviética era relativamente atrasada, o que criava procura de tecnologia ocidental mais avançada; b) a contribuição desta tecnologia importada estava aparentemente circunscrita a pequenas áreas, uma vez que os equipamentos que Moscovo podia comprar representavam uma pequena parte do investimento total; e c) os constrangimentos sistémicos na assimilação e difusão das novas tecnologias ocidentais (ou soviéticas) limitavam ainda mais o seu impacto. Ainda assim, o relatório da CIA referiu muitos casos de cópias e adaptações soviéticas de projectos ocidentais, o que era uma forma de transferência de tecnologia que não se podia medir ou impedir com facilidade.

Na sequência do abrandamento do controlo das exportações de maquinaria e equipamentos pelo Ocidente nos anos 50, o fluxo de tecnologia para a URSS aumentou. (...)

⁴⁸ *Western Economic Sanctions Against the Sino-Soviet Bloc*, Julho de 1961.

⁴⁹ *USSR: Adjusting to the Grain Embargo*, Fevereiro de 1981.

Dois relatórios⁵⁰ revelaram a dificuldade da União Soviética em assimilar a tecnologia agrícola ocidental, afirmando que mesmo adaptações bem feitas dos projectos ocidentais resultavam em produtos de má qualidade devido às insuficiências da planificação e dos incentivos. (...)

Um conjunto de relatórios⁵¹ afirmava, em termos gerais, que o fosso tecnológico era grande e que provavelmente iria alargar-se mesmo que a URSS tivesse amplo acesso a tecnologias do Ocidente. (...)

As aquisições de tecnologia da URSS concentraram-se nos sectores com maior importância militar, o que estimulou um grande conjunto de investigações. (...) Um dos exemplos mais surpreendentes refere-se à indústria da micro electrónica. Um relatório de 1986⁵² salienta que os novos equipamentos tinham «*melhorado radicalmente a qualidade e a quantidade*» da produção no Ocidente. Agora, o atraso da URSS nos circuitos integrados avançados era de oito ou nove anos; sem a assistência ocidental poderia atingir 18 ou 19 anos. Através da «*aquisição, em muitos casos ilícita*», as necessidades militares cruciais tinham sido preenchidas. Relativizando a importância que a tecnologia ocidental poderia ter nesta pequena indústria, o relatório estimava que os equipamentos ocidentais representavam cerca de um terço dos «*equipamentos cruciais em todas as áreas de produção*».

Avaliação da correlação de forças entre o Este e o Oeste

O quinto objectivo de Max Millikan para as informações económicas externas despertou talvez mais interesse e gerou mais controvérsia do que qualquer outro aspecto da análise da CIA da economia da União Soviética. No anos 50, muitos preocupavam-se com o facto de que o equilíbrio de forças entre o Este e o Oeste, ou pelo menos entre a URSS e os EUA, pendia a favor do Este. A investigação da CIA elaborou estimativas em dólares do valor do PIB da URSS e de cada um dos seus componentes: consumo, investimento, defesa e administração do Estado.

O procedimento para elaborar as estimativas, salvo algumas excepções, começava com o cálculo em rublos dos valores dos componentes do PIB, convertendo-se esses valores em dólares. Isto era feito de acordo com paridades apropriadas dólar-rublo de modo a expressar quanto custaria em dólares os bens ou serviços comprados em rublos num segmento particular do PIB soviético. Depois, os componentes do PIB dos EUA eram convertidos em rublos de modo a expressar quanto custaria em rublos bens ou serviços comprados em dólares num segmento particular do PIB dos EUA. O resultado deste exercício foi um conjunto de comparações entre o PIB norte-americano e soviético expressas alternadamente em dólares e rublos. Nas publicações da CIA era apresentado um único valor

⁵⁰ *Soviet Efforts to Introduce US agro-technology*, Novembro de 1975, e *Agricultural Machinery Technology in the USSR and Eastern Europe*, Maio de 1976.

⁵¹ *The Technological Gap: The USSR vs. the US and Western Europe*, Junho de 1969, *Transfer of Technology from the United States to the USSR: Problems and Prospects*, Dezembro de 1973, *Significance of Soviet Acquisition of Western Technology*, Junho de 1975, *Soviet Economic Dependence on the West*, Junho de 1975, e *Soviet Microelectronics: Impact of Western Technology Acquisitions*, Dezembro de 1986.

⁵² *Soviet Microelectronics: Impact of Western Technology Acquisitions*, Dezembro de 1986.

comparado que resultava da média geométrica das comparações do dólar e do rublo.

A enorme investigação necessária para obter paridades de conversão adequadas foi descrita em grande parte numa série de trabalhos não secretos.⁵³(...)

As comparações

Um dos primeiros documentos⁵⁴ da CIA, que trabalhou com comparações EUA-URSS, estimou o resultado físico por operário nos ramos da indústria e dos transportes, nos quais os dados disponíveis permitiam tais comparações. De acordo com as suas estimativas, a produtividade do trabalho na URSS em relação ao nível dos EUA variava entre 15 por cento (fição de têxteis de algodão) e 73 por cento (altos fornos). No sector mineiro, o relatório atribuía as variações da produtividade às diferenças das condições naturais, e noutros sectores às diferenças nas tecnologias e investimentos. Diferenças sistémicas, tão proeminentes em comparações posteriores da produtividade, não foram mencionadas.

Uma investigação realizada em meados de 1950 permitiu a comparação do PIB e dos seus componentes nos EUA e na URSS em 1955. As paridades rublo-dólar utilizadas no relatório,⁵⁵ que foi apresentado ao Comité Económico Conjunto do Congresso dos Estados Unidos em 1959, basearam-se em estudos da *RAND Corporation*. (...)

	Comparação em 1955 rublos	Comparação em 1955 dólares	Média geométrica
Consumo	20,8	39,0	28,5
Investimento	48,8	68,3	57,7
Defesa	75,3	94,3	84,3
Administração	152,5	152,1	152,3
PIB	26,8	53,4	37,8

A comparação em dólares pode ser interpretada como uma avaliação grosseira da capacidade relativa da URSS e dos EUA de produzir um dado conjunto de bens e serviços soviéticos. Ao invés, a comparação em rublos pode ser interpretada como a capacidade relativa dos dois países de produzir um dado conjunto de bens e serviços norte-americanos. Considerando os recursos respectivos e as condições de

⁵³ *Ruble-Dollar Ratios for Prices of Machine Tools, Metal-Forming Machinery, Textile Machinery, and Abrasive Products*, Outubro de 1956; *1955 Ruble-Dollar Ratios for Construction in the USSR and the US*, Agosto de 1964; *A Comparison of Consumption in the USSR and the US*, Janeiro de 1964; *USSR and the United States: Price Ratios for Machinery, 1967 Rubles-1972 Dollars*, Volumes I e II, Setembro de 1980; e *Consumption in the USSR: An International Comparison*, Agosto de 1981.

⁵⁴ *Comparative Levels of Labor Productivity in the US and the USSR, 1951*, Dezembro de 1954.

⁵⁵ *A Comparison of Soviet and United States National Product*.

produção de cada país era expectável que a União Soviética figurasse melhor na comparação em dólares (relativa à capacidade de produzir o conjunto soviético) do que na comparação em rublos (relativa à capacidade de produzir o conjunto norte-americano).

Nos anos seguintes, à medida que foram desenvolvidas e aplicadas novas estimativas do valor do PIB soviético em rublos e novas paridades rublo-dólar, as comparações geométricas mostraram a URSS em várias posições. Num relatório do ORR de 1966⁵⁶ afirma-se que a principal razão da correcção em baixa das comparações URSS-EUA se devia às alterações nas paridades rublo-dólar que levavam em conta a baixa qualidade dos bens duráveis soviéticos e a baixa produtividade dos trabalhadores soviéticos nos sectores da saúde e da educação. Mais tarde, porém, um trabalho da CIA publicado em 1979⁵⁷ apresentou novas comparações «baseadas em [novas] paridades de poder de compra abrangendo o consumo, a maquinaria, a construção e a defesa». As paridades incidiram sobre uma amostra muito maior de bens e serviços e levaram em conta uma comparação das Nações Unidas dos produtos nacionais, que ajudou a seleccionar a amostra e as especificações dos produtos. Segundo a comparação da CIA, o PIB soviético em 1976 representava 60 por cento do PIB dos EUA (expressão geométrica), o consumo *per capita* 37 por cento do consumo *per capita* dos EUA, e os gastos na Defesa e no sector espacial 136 por cento do nível dos EUA.

Em 1981, o Comité Económico Conjunto publicou um relatório da CIA⁵⁸ que reviu em baixa as estimativas do consumo soviético expresso em dólares. O documento afirmava que, desde 1960, os padrões de vida do Japão «alcançaram e ultrapassaram os da URSS, enquanto a França, Alemanha Ocidental e a Itália aumentaram a sua liderança». O estudo calculou que o consumo soviético *per capita* representava 34 por cento do nível dos EUA em 1976. (...)

A comparação seguinte do PIB surgiu em 1984.⁵⁹ Este relatório fixou o PIB soviético de 1960 em 49 por cento do PIB dos EUA e o de 1983 em 55 por cento. O consumo *per capita* em 1983 era um terço do nível dos EUA. (...)

Segundo a edição de 1991 do anuário da CIA,⁶⁰ a comparação em dólares das duas economias atingiu um pico por volta de 1970, mantendo-se estável nos anos 70, para cair de forma consecutiva nos anos 80. (...)

Até que ponto eram fiáveis as comparações em dólares?

As comparações em dólares do PIB dos EUA e da URSS foram alvo de críticas justas por não terem suficientemente em conta as diferenças de qualidade dos produtos da amostra que constituíam a base para as paridades rublo-dólar, usadas para converter o PIB soviético em dólares e o PIB dos EUA em rublos. (...)

⁵⁶ *US and USSR: Comparisons of Size and Use of Gross National Product, 1955-64*, Março de 1966.

⁵⁷ *US and USSR: Comparisons of GNP*, 1979.

⁵⁸ *Consumption in the USSR: An International Comparison*, Agosto de 1981.

⁵⁹ *A Comparison of Soviet and US Gross National Products, 1960-83*, Agosto de 1984.

⁶⁰ *Handbook of Economic Statistics*, 1991

O objecto medido por estas comparações também não era óbvio. A CIA argumentava que eram mais válidas como medida do rendimento real do que do potencial produtivo. (...)

No entanto, se se fosse mais exigente, toda a estrutura das comparações internacionais (por exemplo, da ONU) ruiaria, e com ela a maior parte das análises estatísticas do crescimento económico que se baseavam nestas comparações. No que respeita à União Soviética, tal como em muitas análises económicas, as exigências de pureza teórica confrontavam-se com as exigências de análises politicamente relevantes. Os economistas da CIA procuram fornecer análises relevantes, reconhecendo as limitações inerentes à informação estatística soviética. (...)

James H. Noren

Analista económico da CIA reformado

Nota do Editor

Este trabalho, interessante a vários títulos, da autoria de um ex-funcionário da CIA, seguramente insuspeito de simpatias pelo sistema socialista, dá-nos uma perspectiva geral da evolução economia soviética ao longo das últimas quatro décadas da existência da URSS.

Independentemente da menor ou maior fiabilidade das estimativas e métodos utilizados pelos analistas da CIA, salta à vista que as investigações minuciosas realizadas ao longo dos anos conduziram a conclusões diametralmente opostas acerca das potencialidades do sistema.

Se, por exemplo, no início dos anos 50, os políticos da Casa Branca estavam altamente preocupados com a possibilidade de a URSS alcançar e ultrapassar a economia dos EUA, esses receios começam a dissipar-se na segunda metade dos anos 50 e desaparecem completamente nas décadas seguintes, quando se tornou patente o alargamento do fosso entre a economia soviética e as economias mais desenvolvidas do mundo, designadamente a norte-americana.

O que terá acontecido a este sistema económico que deu tão bons resultados até meados dos anos 50, para subitamente entrar em declínio gradual e contínuo, afastando-se cada vez mais dos melhores padrões mundiais?

A resposta a esta pergunta exige que questionemos a sua formulação. Terá havido um único sistema de administração económica ao longo da existência URSS, ainda que com naturais reformas e adaptações?

Os factos da história mostram-nos que a ideia de que o sistema de administração e direcção da economia soviética foi sempre o mesmo, pelo menos no essencial, não corresponde à realidade.

Depois do «comunismo de guerra», veio a Nova Política Económica (NEP) para dar lugar, entre 1929 e 1953, a um sistema centralizado de planificação e direcção macroeconómica, ou seja, abarcando a economia nacional como um todo.

As virtualidades deste sistema, ainda que possam parecer «*extravagantes*» a muitos, foram reconhecidas num relatório da CIA de 1956, onde se afirma que «*os pontos fortes do sistema soviético de controlo centralizado sobre as empresas parecem ter uma importância maior que as suas fraquezas*». (p. 12)

Nos anos 50, a CIA reconhecia que «*a indústria electrotécnica, à qual tinha sido dada alta prioridade, estava a aumentar rapidamente a sua produção, tinha em geral pessoal qualificado e os materiais de que precisava, e dispunha de equipamentos relativamente modernos (a maioria de concepção soviética). Este sector podia suprir todas as necessidades de equipamentos electrónicos e de telecomunicações, bem como enfrentar uma futura guerra mundial. Outros relatórios sobre diferentes ramos da indústria indicaram resultados semelhantes, no sentido em que não haviam sido detectadas vulnerabilidades significativas*». (p. 5)

De resto, a história é testemunha de que a este sistema centralizado se devem os êxitos sem precedentes alcançados pela URSS no período da industrialização, durante a II Guerra e na recuperação do pós-guerra.

Numa prazo curtíssimo, sem crises ou recessões, a União Soviética tornou-se a segunda potência industrial do mundo, proeza tanto mais admirável quanto é conhecido o nível de destruição de que partiu. No final deste período, os próprios analistas da CIA concluíram que a URSS tinha alcançado a sua «*independência económica*», como se assinala neste trabalho. (p. 14)

As reformas económicas de Khruchov (amiúde aqui mencionadas) não foram meros ajustes ou aperfeiçoamentos. Na prática, introduziram um novo sistema de administração da economia, dando expressão à tendência pró desenvolvimento das relações de mercado, contra a chamada linha de «*comando administrativo*», ou seja, aquela que visava a restrição gradual das relações de mercado, até ao seu total desaparecimento.

A destruição do sistema central de planificação e controlo

As reformas de Khruchov e as que se lhe seguiram, com avanços e recuos decorrentes do confronto interno entre as duas tendências principais, mutilaram o sistema de planificação centralizado a favor da autonomia financeira das empresas, as quais cada vez mais se assumiram como actores independentes, com interesses próprios, não subordinados e muitas vezes contraditórios com interesses gerais da economia e da sociedade no seu conjunto.

A extinção, em 1957, do *Gosplan* (Comité Estatal de Planificação constituído junto do Conselho de Comissários do Povo em Agosto de 1923) e a criação de mais de uma centena de conselhos económicos territoriais traduzem uma concepção que está nos antípodas do sistema económico desenvolvido nas duas décadas anteriores.

Os maus resultados desta «*descentralização*», leia-se desmantelamento da planificação e do controlo vertical da economia, foram registados pelos analistas da CIA: «*Os planificadores soviéticos confrontavam-se com o problema insolúvel de terem de trabalhar alternadamente de acordo com os princípios de administração dos ministérios centrais e dos conselhos territoriais: nenhum sistema é capaz de*

“abranger considerações ministeriais e regionais em simultâneo e com igual eficiência”».

Sete anos mais tarde, após a exoneração de Khruchov, o *Gosplan* seria restabelecido, mas nunca mais recuperou as suas competências e o papel cimeiro que desempenhava na planificação da economia.

Este recuo, ou mesmo renúncia à construção do socialismo e do comunismo, teve consequências irreversíveis e marcou o início do declínio do progresso social e económico da URSS. Os analistas da CIA assinalaram-no sistematicamente nas suas estimativas e modelos.

Com a extinção do *Gosplan*, a economia soviética perdeu para sempre o órgão superior de planificação, o seu estado-maior, a partir do qual, com base em análises ponderadas e quantificadas, se tomavam decisões que se traduziam em novos avanços na produção, permitindo a satisfação das necessidades crescentes da população e a elevação do seu bem-estar material e cultural.

Sobretudo perderam-se as economias de escala permitidas pelo sistema de direcção, planificação e controlo vertical, no qual a rentabilidade de uma determinada unidade industrial era avaliada numa perspectiva macroeconómica. Ou seja, uma fábrica de pneus (para utilizar um exemplo que surge neste trabalho) podia ter equipamentos obsoletos, uma baixa produtividade e qualidade deficiente dos produtos. Todavia, enquanto o Estado não pudesse destinar-lhe novos meios de produção e mesmo que tal unidade fosse deficitária, ela continuava a ser imprescindível à circulação do parque automóvel, e os seus défices seriam facilmente compensados por outras unidades ou sectores mais modernos.

O inevitável desfecho das aventuras revisionistas

Esta lógica foi subvertida com as reformas iniciadas com Khruchov, prosseguidas por Bréjnev/Kossíguine e generalizadas por Gorbatchov. Os resultados são conhecidos.

A desorganização provocada pelas reformas de Khruchov acabaria por ser fatal às suas grandiosas mas mal preparadas iniciativas, propaladas aos quatro ventos, como é exemplo maior a exploração das «*terras virgens*». Por que razão falhou este projecto gigantesco que contou, provavelmente pela última vez, com a adesão e o entusiasmo das massas?

Os analistas da CIA o assinalam que o Estado «*fora capaz de mobilizar recursos rapidamente, mas aparentemente as coisas tinham sido “desenvolvidas sem uma análise prévia profunda” sobre a melhor forma de os utilizar e sem se ter feito sem uma estimativa realista dos níveis de produção que poderiam ser alcançados.*» (p. 7)

Algo de semelhante se poderá dizer em relação ao projecto irreflectido da plantação de milho e outras culturas, à liquidação das Estações de Máquinas Tractores, à criação de conselhos económicos locais e extinção de ministérios centrais e ao nível das repúblicas etc. Nenhuma destas decisões foi sustentada em estudos sérios e aprofundados, ficando os seus resultados catastróficos associados ao voluntarismo de Khruchov, personagem que tão violentamente havia condenado os «malefícios» do poder pessoal do seu antecessor.

A apreciação dos analistas da CIA, feita à época, é inequívoca: «*As iniciativas de Khruchov pioraram na maior parte dos casos a situação na agricultura. (...) A decisão de lavrar pastagens e terras de pousio para plantar milho, beterraba de açúcar, ervilhas e feijões pareciam insensatas, em particular no caso do milho. Mesmo que a curto prazo pudessem dar alguns resultados, no longo prazo, os níveis de humidade do solo e de nutrientes baixariam*». (p. 7)

Em 1963, como nos relata o autor, o presidente dos EUA, Lyndon Johnson, ficou tão eufórico com os falhanços monumentais de Khruchov que enviou uma delegação à Europa para espalhar a notícia. O «*milagre económico soviético*», como justamente a história, hoje esquecida, o registou, esfumou-se em poucos anos de aventuras revisionistas.

O afastamento de Khruchov e a correcção de alguns dos seus desvarios não inverteram a política económica e a subjacente tendência de declínio. Com avanços e recuos mitigados, a orientação para a crescente introdução dos mecanismos de mercado foi mantida, preparando o terreno à *perestroika* (1985-87) e às privatizações e liberalização (1989-1991), que consumaram a derrota do socialismo e a restauração completa do capitalismo.

CN

5/05/2013