

Prefácio

Joseph E. Stiglitz

É um prazer escrever o prefácio do livro clássico de Karl Polanyi, que descreve a grande transformação da civilização europeia, desde o mundo pré-industrial até a era da industrialização, com as mudanças de ideias, ideologias e políticas econômicas e sociais que a acompanharam. Como a transformação da civilização europeia é análoga à transformação que hoje confronta os países em desenvolvimento do mundo inteiro, ficamos com a impressão de que Polanyi está falando dos problemas atuais. Seus argumentos e preocupações são compatíveis com as questões levantadas pelos ativistas e manifestantes que tomaram as ruas de Seattle em 1999 e de Praga em 2000 para protestar contra as instituições financeiras internacionais. Em sua introdução à primeira edição, de 1944, escrita quando o FMI, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas existiam apenas no papel, R. M. Maclver mostrou uma clarividência semelhante: “Nos dias atuais, [Polanyi] traz uma lição primordial para os responsáveis por criar a futura organização internacional.” Como teriam sido melhores as políticas que defenderam, se tivessem lido e levado a sério as lições deste livro!

É difícil, e provavelmente errado, tentar resumir em poucas linhas um livro de tamanha complexidade e sutileza. Num texto escrito há meio século, aspectos de linguagem e de teoria econômica podem torná-lo menos acessível em nossos dias, mas os problemas e as perspectivas levantados aqui não perderam relevância. Entre suas teses centrais estão as ideias de que os mercados autorregulados nunca funcionam; as deficiências, não apenas em seu funcionamento interno, mas também em suas consequências (para os pobres, por exemplo), são tão grandes que a intervenção do governo é necessária; e o ritmo da mudança é de importância central na determinação dessas consequências. A análise de Polanyi deixa claro que as conhecidas doutrinas dos benefícios econômicos em cascata [*trickle-down economics*] — segundo as quais, to-

dos, inclusive os pobres, beneficiam-se do crescimento — têm pouco respaldo histórico. Ele também esclarece a interação das ideologias e dos interesses particulares: a ideologia do livre mercado foi servida dos novos interesses industriais, que usaram seletivamente tal ideologia, clamando pela intervenção governamental quando esta era necessária para promover seus próprios benefícios.

Polanyi escreveu *A grande transformação* antes que os economistas contemporâneos esclarecessem as limitações dos mercados autorregulados. Não existe mais respaldo intelectual respeitável para a afirmação de que os mercados, por si só, levam a resultados eficientes, muito menos equitativos. Toda vez que as informações são imperfeitas ou os mercados são incompletos — isto é, essencialmente, sempre —, há intervenções que, *em princípio*, podem melhorar a eficiência na alocação de recursos. *Grosso modo*, transitamos para uma posição mais equilibrada, que reconhece o poder e as limitações dos mercados, bem como a necessidade de que o governo desempenhe um grande papel na economia, ainda que os limites desse papel continuem a ser objeto de controvérsia. Há consenso sobre a importância, por exemplo, da regulação governamental dos mercados financeiros, mas não sobre a melhor maneira de realizar essa regulação.

Na era moderna, há também muitas evidências que corroboram a experiência histórica: o crescimento pode levar a um aumento da pobreza. Mas sabemos também que o crescimento pode trazer enormes benefícios para a maioria da sociedade, como fez em alguns países industriais avançados mais esclarecidos.

Polanyi enfatiza a inter-relação das doutrinas do livre mercado de trabalho, do livre-comércio e do mecanismo monetário autorregulado do padrão-ouro. Assim, seu trabalho foi precursor da abordagem sistêmica que predomina hoje (e foi precedido, por sua vez, pelo trabalho dos economistas que formularam o equilíbrio geral na virada do século XIX para o XX). Ainda há alguns economistas que aderem às doutrinas do padrão-ouro e defendem que os problemas da economia moderna resultam de um desvio desse sistema, mas isso representa um desafio ainda maior para os defensores do mercado autorregulado. As taxas de câmbio flexíveis estão na ordem do dia. Pode-se argumentar que isso fortalece a posição dos que acreditam na autorregulação. Afinal, por que

deveriam os mercados de divisas ser regidos por princípios diferentes dos que determinam qualquer outro mercado? Mas também aqui ficam expostos os pontos fracos das doutrinas dos mercados autorregulados (pelo menos para quem presta atenção às consequências *sociais* das doutrinas). Há ampla comprovação de que esses mercados (como muitos outros mercados de ativos) são voláteis demais. Sua volatilidade é maior do que a que pode ser explicada por mudanças nos elementos fundamentais subjacentes. Também há provas fartas de que as mudanças aparentemente exageradas nesses preços e as expectativas dos investidores podem criar um caos na economia. A mais recente crise financeira global lembrou à geração de hoje as lições que seus avós tinham aprendido na Grande Depressão: nem sempre a economia autorregulada funciona tão bem quanto seus proponentes gostariam que acreditássemos. Até mesmo o Departamento do Tesouro norte-americano (em governos republicanos ou democratas) e o Fundo Monetário Internacional, esses bastiões institucionais de confiança no sistema de livre mercado, defendem que os governos devem intervir na taxa de câmbio, apesar de nunca terem explicado, de maneira coerente e convincente, por que esse mercado deve ser tratado de modo diferente dos demais.

As incoerências do FMI — que anuncia confiança no sistema de livre mercado, mas é uma organização *pública* que intervém regularmente nos mercados de câmbio, provendo fundos para socorrer credores estrangeiros, enquanto pressiona por taxas de juros de usura que levam as empresas nacionais à bancarrota — foram prenunciadas nos debates ideológicos do século XIX. Nunca existiram mercados de trabalho ou de bens realmente livres. A ironia é que, hoje, poucos defendem sequer o livre fluxo da mão de obra. Embora os países industriais avançados façam sermões aos países menos desenvolvidos sobre os vícios do protecionismo e dos subsídios governamentais, eles têm sido mais intransigentes em defender a abertura de mercados nos países em desenvolvimento do que a abertura de seus próprios mercados para os bens e serviços em que o mundo em desenvolvimento apresenta vantagens comparativas.

Hoje, porém, as linhas de combate estão traçadas num lugar muito diferente do que havia na época em que Polanyi escreveu. Como já observei, somente conservadores obstinados defenderiam a economia

autorregulada, num extremo, ou uma economia dirigida pelo governo, no outro. Todos estão cientes do poder dos mercados e todos respeitam suas limitações. Dito isto, porém, há diferenças importantes nas concepções dos economistas. Algumas são fáceis de descartar, pois são ideologia e interesses particulares disfarçados de ciência econômica e boa política. A recente pressão pela liberalização do mercado financeiro e de capitais nos países em desenvolvimento (liderada pelo FMI e pelo Tesouro norte-americano) é um bom exemplo disso. Houve também pouca discordância quanto ao fato de que muitos países tinham normas que não fortaleciam seu sistema financeiro nem promoviam o desenvolvimento econômico, e ficou claro que elas deviam ser eliminadas. Mas os promotores do “livre mercado” foram mais longe, com consequências desastrosas para os países que seguiram sua orientação, como se evidenciou na recente crise financeira global. Todavia, antes mesmo desses episódios mais recentes, havia ampla evidência de que essa liberalização podia impor riscos enormes a um país. Tais riscos recaíam desproporcionalmente sobre os ombros dos pobres, enquanto as provas de que essa liberalização promoveria o desenvolvimento eram, na melhor das hipóteses, escassas. Há outras questões, porém, em que as conclusões são menos evidentes. O livre-comércio internacional permite que um país tire proveito de suas vantagens comparativas, elevando os rendimentos, em média, embora isso possa custar o emprego de alguns indivíduos. Mas, nos países em desenvolvimento com altos níveis de desemprego, a destruição de empregos que resulta da liberalização do comércio pode ser mais evidente que a criação de outros empregos, o que é o caso, em especial, nos pacotes de “reforma” do FMI que combinam a liberalização do comércio com altas taxas de juros, o que torna praticamente impossível criar empregos e empresas. Ninguém pode afirmar que a pobreza diminui ou a renda nacional aumenta quando se empurram para o desemprego os trabalhadores com empregos de baixa produtividade. Os devotos dos mercados autorregulados acreditavam piamente numa espécie de lei de Say: a oferta de mão de obra criaria sua própria demanda. Para os capitalistas que prosperam com base nos baixos salários, o desemprego elevado pode até trazer um benefício, já que exerce uma pressão negativa sobre as demandas salariais dos trabalhadores. Para os economistas, no entanto, trabalhadores desem-

pregados demonstram o mau funcionamento de uma economia. Em inúmeros países, vemos provas esmagadoras dessa e de outras disfunções. Alguns defensores da economia autorregulada atribuem parte da culpa por essas disfunções aos próprios governos, mas, seja isso verdadeiro ou falso, o fato é que o mito da economia autorregulada está *praticamente* extinto.

Polanyi enfatiza um defeito específico na economia autorregulada, que só recentemente voltou ao debate. Ele envolve a relação entre economia e sociedade, o modo pelo qual os sistemas econômicos, ou as reformas econômicas, podem afetar a maneira como os indivíduos se relacionam uns com os outros. Também nesse aspecto o vocabulário mudou, na medida em que a importância das relações sociais foi cada vez mais reconhecida. Agora falamos, por exemplo, em capital social. Reconhecemos que períodos prolongados de desemprego, com níveis altos e persistentes de desigualdade, pobreza e privações em grande parte da América Latina, tiveram um efeito desastroso na coesão social, além de terem sido uma força que contribuiu para níveis elevados e crescentes de violência. Reconhecemos que a maneira e a velocidade com que as reformas foram instauradas na Rússia erodiram as relações sociais, destruíram o capital social e levaram à criação e, quem sabe, à dominação das máfias. Reconhecemos que, na Indonésia, a eliminação de subsídios para a alimentação, justamente quando os salários despencavam e os índices de desemprego subiam, levou a uma agitação política e social previsível (e prevista) — uma possibilidade que deveria ter sido evidente, dada a história do país. Em cada um desses casos, não apenas as políticas econômicas contribuíram para desarticular relações sociais de longa data (embora frágeis, em alguns casos), como o próprio colapso das relações sociais teve efeitos econômicos muito adversos. Os investidores receiam pôr seu dinheiro em países em que as tensões sociais parecem muito elevadas; muitos retiram seu capital, criando uma dinâmica negativa.

A maioria das sociedades desenvolveu maneiras de cuidar dos pobres e desfavorecidos. A era industrial tornou cada vez mais difícil que os indivíduos assumam plena responsabilidade por si mesmos. Um agricultor está sempre ameaçado de perder sua colheita e um lavrador que planta para subsistir tem dificuldade de guardar dinheiro para os dias

de mau tempo (ou, para sermos mais exatos, para as temporadas de seca). Mas nunca lhes falta trabalho remunerado. Na era industrial moderna, os indivíduos são atingidos por forças que estão fora de seu controle. Quando o desemprego é alto, como ocorreu na Grande Depressão e ocorre hoje em muitos países em desenvolvimento, os indivíduos não podem fazer muito. Podem engolir ou não as lições dos devotos do livre mercado sobre a importância da flexibilidade salarial (código que significa aceitar demissões sem indenização ou redução do salário), mas, pessoalmente, pouco podem fazer para promover tais reformas, mesmo se elas levarem ao pleno emprego. Mesmo oferecendo-se para trabalhar por salários menores, os indivíduos não têm garantias de que conseguirão emprego logo. As teorias dos salários de equilíbrio ou do conflito de interesses entre incluídos e excluídos [*insiders-outsiders*] e uma multiplicidade de outras teorias proporcionaram explicações convincentes sobre por que os mercados de trabalho não funcionam do modo como sugerem os defensores dos mercados autorregulados. Seja qual for a explicação, o fato é que o desemprego não é uma fantasia. As sociedades modernas precisam lidar com ele, e a economia baseada no mercado autorregulado não responde à questão, pelo menos de maneiras socialmente aceitáveis. (Há até explicações para isso, mas elas me afastariam muito de meus temas principais.) A transformação rápida destrói antigos mecanismos de proteção, antigas redes de segurança, ao mesmo tempo que cria um novo conjunto de demandas *antes que se desenvolvam novos mecanismos para lidar com elas*. Infelizmente, esta lição do século XIX tem sido esquecida com muita frequência pelos defensores do consenso de Washington, versão moderna da ortodoxia liberal.

O fracasso desses mecanismos sociais de enfrentamento do problema contribuiu para o desgaste do que chamei de capital social. A última década assistiu a dois exemplos dramáticos. Já me referi ao desastre da Indonésia, parte da crise do Leste Asiático. Durante a crise, o FMI, o Tesouro dos Estados Unidos e outros defensores das doutrinas neoliberais resistiram ao que deveria ter sido uma parte importante da solução: a moratória. A maioria dos empréstimos era do setor privado para tomadores também privados. Há uma forma padrão de lidar com situações em que os tomadores não conseguem pagar suas dívidas: a falência, um componente central do capitalismo moderno. Mas o FMI disse

que não, pois a falência seria uma violação do caráter sagrado dos contratos. No entanto, não teve escrúpulos em violar um contrato mais importante: o contrato social. A instituição preferiu fornecer recursos aos governos para socorrer os credores externos, que não tinham feito as devidas verificações [*due diligence*] na concessão dos empréstimos. Ao mesmo tempo, impôs políticas que provocavam custos enormes a elementos inocentes — os trabalhadores e as pequenas empresas, que não haviam exercido nenhum papel na deflagração da crise, para começo de conversa.

Ainda mais dramáticos foram os fracassos na Rússia. O país, que já tinha sido vítima de um experimento — o comunismo —, foi submetido a um novo experimento: o de pôr em prática a ideia de uma economia de mercado autorregulada, antes que o *governo* tivesse chance de estabelecer a infraestrutura jurídica e institucional necessária. Assim como, uns setenta anos antes, os bolcheviques tinham forçado uma rápida transformação da sociedade, os neoliberais forçaram outra transformação acelerada, com resultados desastrosos. O povo do país ouvira a promessa de que, uma vez liberadas as forças de mercado, a economia teria grande impulso: o ineficiente sistema de planejamento central, que distorcia a alocação de recursos, com sua falta de incentivos por causa da propriedade social, seria substituído por descentralização, liberalização e privatização.

Não houve explosão de crescimento. A economia foi reduzida quase à metade, e a fração dos que viviam na pobreza (com um padrão de quatro dólares por dia) aumentou de 2% para quase 50%. Enquanto a privatização levava alguns oligarcas a se tornarem bilionários, o governo não teve dinheiro nem mesmo para pagar aos aposentados pobres — num país rico em recursos naturais. Supunha-se que a liberalização do mercado daria ao mundo o sinal de que aquele era um lugar atraente para investimentos, mas ocorreu uma via de mão única. O capital retirou-se maciçamente, como era previsível. Dada a ilegitimidade do processo de privatização, não houve um consenso social por trás dele. Os que deixaram seu dinheiro na Rússia tinham todas as razões para temer perdê-lo quando se instalasse um novo governo. Mesmo sem considerar esses problemas políticos, é claro que qualquer investidor racional poria seu dinheiro no mercado norte-americano de ações, em

franca expansão, e não num país em depressão. As doutrinas da liberalização do mercado de capitais foram um convite aberto para os oligarcas retirarem do país suas fortunas de origem ilícita. As consequências dessas políticas equivocadas estão sendo percebidas, tarde demais, mas será impossível atrair de volta para a nação o capital que fugiu, a não ser fornecendo garantias de que, independentemente de como a riqueza tiver sido obtida, será possível conservá-la. Isso implica ou, a rigor, exige que a oligarquia seja preservada.

A ciência econômica e a história vieram a reconhecer a validade das principais afirmações de Polanyi. Mas a política pública — particularmente, as doutrinas do Consenso de Washington sobre como o mundo em desenvolvimento e as economias em transição devem fazer suas grandes transformações —, com demasiada frequência, parece não ter feito o mesmo. Como já assinalei, Polanyi denuncia o mito do livre mercado: nunca houve um sistema de mercado realmente livre e autorregulado. Em *suas* transformações, os governos dos atuais países industrializados exerceram um papel ativo, não só protegendo suas indústrias com tarifas, mas também promovendo novas tecnologias. Nos Estados Unidos, a primeira linha telegráfica foi financiada pelo governo federal em 1842, e a explosão de produtividade agrícola, que forneceu a base da industrialização, baseou-se em pesquisas, ensino e serviços de extensão do governo. A Europa Ocidental manteve restrições ao capital até muito recentemente. O protecionismo e as intervenções governamentais continuam firmes e fortes: o governo dos Estados Unidos ameaça a Europa com sanções comerciais, se ela não abrir seus mercados para as bananas produzidas por empresas norte-americanas instaladas no Caribe. Embora, às vezes, essas intervenções sejam justificadas como necessárias para compensar intervenções de outros governos, há numerosos casos de protecionismo e subsídios escancarados, como os da agricultura. Enquanto estive na presidência do Conselho de Assesores Econômicos, vi um caso após outro — desde tomates e abacates mexicanos até cinema japonês, casacos de lã das ucranianas ou urânio da Rússia. Durante muito tempo, Hong Kong foi tida como o bastião do livre mercado, mas, quando viu especuladores de Nova York tentarem devastar sua economia, atuando simultaneamente nos merca-

dos de ações e de câmbio, interveio maciçamente nos dois. O governo norte-americano fez protestos estridentes, dizendo que isso era uma anulação dos princípios do livre mercado. Não obstante, a intervenção de Hong Kong valeu a pena — conseguiu estabilizar os dois mercados, afastando ameaças futuras à sua moeda e, de quebra, ganhando muito dinheiro.

Os defensores do consenso neoliberal de Washington enfatizam que as intervenções governamentais são a origem do problema; o segredo da transformação é “alinhar os preços” e tirar o governo da economia, por meio da privatização e da liberalização. Nesta perspectiva, o desenvolvimento é pouco mais do que acumular capital e aumentar a eficiência na alocação de recursos — questões puramente técnicas. Essa ideologia interpreta erroneamente a natureza da própria transformação — uma transformação da sociedade, não apenas da economia, e uma transformação da economia que é muito mais profunda do que sugerem as prescrições simplistas desse grupo. Como Polanyi argumenta, tal perspectiva representa uma leitura errônea da história.

Se ele estivesse escrevendo hoje, provas adicionais corroborariam suas conclusões. No Leste Asiático, a parte do mundo que teve mais sucesso no desenvolvimento, os governos assumiram um papel abertamente central e reconheceram explicitamente o valor de preservar a coesão social. Não só protegeram o capital social e humano, mas o aprimoraram. Em toda a região, houve rápido crescimento econômico e redução acentuada da pobreza. Se o fracasso do comunismo comprovou a superioridade do sistema de mercado em relação ao socialismo, o sucesso do Leste Asiático forneceu uma comprovação igualmente enfática da superioridade de uma economia em que o governo assume um papel ativo no mercado autorregulado. Exatamente por isso, os ideólogos do mercado comemoraram a crise do Leste Asiático, que, para eles, revelou os pontos fracos fundamentais do modelo de governo atuante. Embora suas recomendações incluíssem referências à necessidade de sistemas financeiros mais bem regulados, eles aproveitaram a oportunidade para pressionar por mais flexibilidade no mercado — senhas que designam a eliminação dos contratos sociais que proporcionam segurança econômica e promovem estabilidade social e política, condição *sine qua non* do milagre do Leste Asiático.

A crise do Leste Asiático foi a ilustração mais dramática do fracasso do mercado autorregulado: na raiz da crise esteve a liberalização dos fluxos de capital de curto prazo, os bilhões de dólares que giram pelo mundo à procura do retorno mais alto, sujeitos a mudanças racionais e irracionais dos humores.

Permitam-me concluir voltando a dois dos temas centrais de Polanyi. O primeiro concerne ao complexo entrelaçamento da política com a economia. O fascismo e o comunismo não foram apenas sistemas econômicos alternativos; representaram rupturas importantes com as tradições políticas liberais. Mas, como observou Polanyi, “o fascismo, assim como o socialismo, criou raízes numa sociedade de mercado que se recusava a funcionar”. É provável que o auge das doutrinas neoliberais tenha sido o período de 1990-1997, depois da queda do Muro de Berlim e antes da crise financeira global. Alguns podem dizer que o fim do comunismo marcou a vitória da economia de mercado e da confiança no mercado autorregulado. Essa interpretação está errada. Nos próprios países desenvolvidos, esse período foi marcado pela rejeição das doutrinas de livre mercado de Reagan-Thatcher, em favor das políticas “neodemocratas” ou “neotrabalhistas”. Uma interpretação mais convincente é que, durante a Guerra Fria, os países industriais avançados não podiam correr o risco de impor essas políticas, que prejudicariam demais os países pobres. Estes países tinham uma opção, pois estavam sendo cortejados pelo Ocidente e pelo Oriente. Fracassos comprovados no modelo ocidental traziam o risco de fazê-los escolher o lado oposto. Com a queda do Muro de Berlim, tais países não tinham mais para onde ir. Doutrinas arriscadas puderam ser-lhes impostas, impunemente. Essa perspectiva é não apenas indiferente, mas também pouco esclarecida: há uma multiplicidade de formas de rejeitar uma economia de mercado que não funciona em benefício da maioria ou, pelo menos, de uma minoria grande. A chamada economia de mercado autorregulada pode evoluir para um capitalismo de máfia — e um sistema político mafioso —, preocupação que, infelizmente, tornou-se muito real em algumas partes do mundo.

Polanyi via o mercado como parte de uma economia mais ampla, e via esta economia mais ampla como parte de uma sociedade ainda mais ampla. Via a economia de mercado não como um fim em si, mas como

um meio para atingir fins mais fundamentais. Não raro, privatização, liberalização e até macroestabilização foram consideradas os objetivos das reformas. Elaboraram-se tabelas de desempenho para avaliar a rapidez com que os diferentes países estavam fazendo privatizações — sem levar em conta como é fácil privatizar: basta dar os bens aos amigos e, em troca, recolher as comissões. Com demasiada frequência, porém, ninguém manteve um registro do número de indivíduos que foram empurrados para a pobreza, ou do número de empregos destruídos *versus* o de empregos criados, ou do aumento da violência, ou do aumento da sensação de insegurança ou de impotência. Polanyi tratou de valores mais fundamentais. Atualmente, a disjunção entre esses valores mais básicos e a ideologia do mercado autorregulado é tão clara quanto era na época em que ele escreveu. Falamos aos países em desenvolvimento sobre a importância da democracia, mas, quando tratamos das questões em que eles estão mais interessados, aquelas que afetam seus meios de subsistência, a economia, o que lhes dizemos é: as leis de ferro da economia lhes deixam pouca ou nenhuma escolha. Como é provável que (através do processo político democrático) vocês metam os pés pelas mãos, convém cederem as principais decisões econômicas — digamos, referentes à política macroeconômica — a um banco central independente, quase sempre dominado por representantes da comunidade financeira. Para garantir que vocês ajam segundo os interesses da comunidade financeira, concentrem-se na inflação, independentemente dos empregos ou do crescimento. Para ter certeza de que vocês farão isso, imponham regras ao banco central, como expandir a moeda circulante em ritmo constante. Quando uma regra não funcionar como se esperava, cria-se outra regra, sempre tendo a inflação como alvo. Em suma, na medida em que, com a democracia, paremos dar poder aos indivíduos das antigas colônias, com a outra mão nós o retiramos.

Polanyi termina seu livro, muito apropriadamente, com uma discussão sobre a liberdade numa sociedade complexa. Durante a Grande Depressão, Franklin Delano Roosevelt disse: “Não temos nada a temer senão o próprio medo.” Falou da importância não só das liberdades clássicas (expressão, imprensa, reunião, credo religioso), mas também de estarmos livres do medo e da fome. As medidas de regulação podem

tirar a liberdade de alguns, mas, ao fazê-lo, promovem a de outros. A liberdade de movimentar capitais para dentro e para fora de um país é exercida por alguns, com um preço enorme para outros. (No jargão dos economistas, há grandes externalidades.) Infelizmente, o mito da economia autorregulada, quer sob a antiga aparência do *laissez-faire*, quer sob a nova roupagem do Consenso de Washington, não representa um equilíbrio dessas liberdades, pois os pobres enfrentam uma sensação maior de insegurança do que qualquer outra classe. Em alguns lugares, como a Rússia, o número absoluto dos que estão na pobreza disparou e o padrão de vida caiu. Para essas pessoas, há menos liberdade — menos libertação da fome, menos libertação do medo. Se Polanyi escrevesse hoje, tenho certeza de que sugeriria que o desafio a ser enfrentado pela comunidade global é saber se ela poderá corrigir esses desequilíbrios — antes que seja tarde demais.