The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies

Volume 1, *Issue* 1 2006 *Article* 10

Menos é mais

Robert D. Cooter* Hans-Bernd Schäfer†

*University of California, Berkeley, rcooter@law.berkeley.edu
†University of Hamburg, Germany, schaefer@uni-hamburg.de

Copyright ©2007 The Berkeley Electronic Press. All rights reserved.

Menos é mais*

Robert D. Cooter and Hans-Bernd Schäfer

Abstract

An innovator discovers a new idea and uses this private knowledge to earn extraordinary profits. Competitors eventually figure out what the innovator knows and the idea becomes public information. As the idea becomes public, the innovator's profits fall to the ordinary level. The public uses the idea to increase productivity and wealth. Because economic innovation begins with private information, it is unpredictable before it occurs, and because it ends with public information, it is understandable afterwards. In this respect, innovation resembles biological mutation. These facts have consequences for law and policy to foster economic growth. To avoid corruption, state officials who invest public money should rely exclusively on public information. Officials who rely on public information, however, cannot predict which firms or industries will experience rapid growth. That would require private information. Consequently, public policies that promote growth by investing in particular industries or firms are unlikely to succeed. Responding to these facts, rich countries rely mostly on the private sector as the engine of growth. In rich countries the state supports growth indirectly by supplying legal and physical infrastructure. The best approach for rich countries is also best for poor countries. Unfortunately, some politicians and intellectuals regard poor countries as exceptions that require the state to direct the economy. In these circumstances, the state could accomplish more by attempting less.

*The authors would like to thank the Fundação Getulio Vargas Instituto Latino Americano e do Caribe de Direito e Economia (FGV-ILACDE), in São Paulo, Brazil, for institutional support through the 1+1 Law and Economics Scholars Exchange Program. The authors would also like to thank Bernardo Mueller for reviewing this manuscript.

MENOS É MAIS

Por

Robert Cooter[*] e Hans-Bernd Schäfer[†] com tradução por Luciano Benetti Timm[‡]

1. Introdução
2. Política de crescimento?
3. Quando o maior é melhor
3.1 Das indústrias infantis aos dinossauros industriais
3.2 Infra-estrutura física
4. Liberdade econômica
5. Conclusão: inovação empresarial

1. Introdução

Os cientistas não previram o aparecimento do vírus da SARS na China em 2003 nem seu alastramento pelo mundo. À medida que o vírus se alastrava lentamente, os cientistas progressivamente compreendiam suas origens e sua via de transmissão. Os vírus em geral passam por mutações à procura de uma fraqueza no sistema imunológico do hospedeiro, e os últimos alteram suas defesas para resistir aos vírus. As medidas e contramedidas são mais imprevisíveis com a ciência atual, embora um diagnóstico preciso possa ajudar a debelar uma epidemia. Conquanto os médicos não possam curar a SARS, eles podem suprimir sua transmissão e auxiliar a recuperação de suas vítimas. À medida que o conhecimento científico evolui, talvez os cientistas sejam capazes de predizer o aparecimento de novos vírus e tomar providências para combatê-los antes que apareçam.[1]

Os economistas não predisseram a invenção do "computador pessoal" pela IBM em 1981, nem o explosivo crescimento deste setor ou tampouco seu domínio pela IBM durante uma década. À medida que a indústria amadureceu, a IBM perdeu sua liderança e terminou vendendo seu negócio de computadores pessoais para a empresa chinesa Lenovo em 2005. Embora eles não pudessem prevê-lo, os economistas agora conseguem compreender o ciclo de sucessos e fracassos da IBM nessa indústria. Como no caso vírus-hospedeiro, a

[*] Professor da Escola de Direito da Universidade da Califórnia em Berkeley.

[†] Professor da Faculdade de Jurisprudência da Universidade de Hamburgo.

[‡] Professor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Curso de Direito da Universidade Luterana do Brasil, e Federação de Estabelecimento de Ensino Superior em Novo Hamburgo.

[1] Antes que a "temporada de gripe" do inverno chegue, os cientistas tentam prever quais cepas de vírus dominarão nos meses seguintes e procuram imunizar as pessoas contra elas.

competição entre empresas tem resultados imprevisíveis que são compreensíveis olhando-se para o passado, em retrospectiva.

Contudo, ao contrário do que ocorre na relação vírus-hospedeiro, o progresso científico não tem condições de solucionar a questão de como prever inovações corporativas, nem mesmo em princípio. Pessoas investem em idéias inovadoras com o propósito de obter lucros extraordinários, e como elas devem manter as informações sobre as inovações em caráter privadas para sustentar esses lucros extraordinários. Não importa quão boa a ciência se torne, o trajeto do desenvolvimento do negócio irá surpreender pessoas que se fiam em informações públicas, incluindo aí a maior parte dos economistas. Se os economistas pudessem usar informações públicas para predizer o trajeto do desenvolvimento empresarial, eles seriam então capazes de investir e obter lucros extraordinários, ao passo que os inovadores ganhariam menos ou talvez deixassem de recuperar o valor de seus investimentos. A previsibilidade da inovação empresarial seria a causa de seu próprio óbito. A inovação é lucrativa pela mesma razão que os economistas não são ricos.

No século XVIII os médicos pensavam que as doenças eram causadas por um desequilíbrio no sangue. A fim de restaurar o equilíbrio os médicos colocavam sanguessugas nos pacientes para sugarem o sangue deles, fato que apressava a morte de pessoas já enfraquecidas pela doença. De maneira parecida, o desenvolvimento econômico está infestado de falsas teorias cuja aplicação suga a vitalidade das economias. Em muitos países, as autoridades públicas proclamam a meta do crescimento econômico e manipulam mercados a fim de alcançar essa meta usando benefícios fiscais, subsídios, tarifas, permissões e regulamentos. Os agentes estatais não detém a informação para escolher vencedores dentre os setores industriais e as empresas. Como as sanguessugas presas aos doentes, essas manipulações drenam economias já enfraquecidas.

A imprevisibilidade da inovação empresarial limita o modo como as leis e as políticas podem incentivar o crescimento econômico. Como ocorre com a maioria dos vírus, não há pílula milagrosa para curar a pobreza de um país. Não obstante, as ciências sociais podem diagnosticar obstáculos ao crescimento econômico e, de posse de um diagnóstico acertado, políticas estatais podem ser formuladas com o objetivo de promover o desenvolvimento. Se o diagnóstico estiver correto, então os agentes estatais podem realizar mais se tentarem fazer menos.

2. Política de crescimento?

Na última metade do século XX muitos países pobres seguiram políticas industriais que favoreceram a produção em vez da agricultura, a indústria pesada

em vez da indústria leve, a indústria poluente em vez da indústria limpa, a pesca e o corte de madeira em vez da produção sustentável e a substituição de importações em vez das exportações. A maior parte dos economistas agora vê tais políticas como erros que retardaram o crescimento econômico. Com algumas exceções, os agente estatais comportaram-se de maneira deprimente ao canalizarem investimentos para expandir o crescimento.

O fracasso dessas políticas de estímulo ao crescimento econômico funda-se em duas causas. A primeira delas é a motivação. A motivação dos agentes estatais para criar riqueza é fraca porque eles não conseguem retê-la. Esses agentes, contudo, conseguem reter a riqueza que recebem em forma de salários e propinas. Dirigindo o desenvolvimento econômico, as autoridades públicas aumentam suas responsabilidades e justificam o recebimento de altos salários, além de criarem mais oportunidades para receberem propinas. A política industrial é prenhe de favoritismo político, chicanas, compadrio e corrupção. Mesmo assim, as pessoas se convencem de que os políticos e as autoridades serão capazes de fazer com que a economia cresça mais rápido investindo dinheiro de outras pessoas do que os investidores privados conseguem investindo seu próprio dinheiro.

A segunda causa do fracasso da política de investimentos é a informação. Até se os agentes estatais fossem motivados a criar riqueza para o país, eles não detêm a informação necessária para guiar o desenvolvimento industrial. O ciclo de vida da inovação explica porque eles não têm essa informação. Na primeira fase do ciclo de vida, um inovador tem uma idéia original. Quando combinada ao capital, essa nova idéia produz um salto de crescimento e lucratividade. A idéia somente se torna conhecida do público no final do ciclo de vida, quando o crescimento rápido já cessou. Conseqüentemente, as pessoas que se valem de informações públicas não podem prever as taxas de crescimento de empresas rivais, salvo por acaso.

Confiando em informações públicas, investidores afortunados fazem lucros extraordinários, investidores desafortunados incorrem prejuízos extraordinários e o investidor mediano aufere lucros medianos. Estudos empíricos de dados financeiros confirmam que os investidores que têm acesso apenas a informações públicas não conseguem fazer lucros extraordinários no mercado de ações, a não ser por acaso.[2] O nome técnico desta proposição é "hipótese do mercado eficiente". A palavra "eficiente" refere-se aqui ao modo como os preços das ações reagem às informações em poder dos investidores. Quando uma empresa inova e obtém lucros excepcionais, as pessoas com

[2] Segundo a hipótese do mercado eficiente, os preços de mercado incorporam todas as informações públicas de sorte que nenhum investidor consegue fazer mais do que arriscar quando se vale de informações públicas. Esta é a modalidade "semi-forte" da hipótese do mercado eficiente.

informações privadas logo compram ações daquela empresa. No momento em que a informação sobre a inovação se torna pública, o preço da ação já cresceu suficientemente até o ponto de não ser mais uma pechincha. De acordo com a hipótese do mercado eficiente, os mercados de ações convertem informações privadas em públicas de maneira rápida e completa.

A hipótese do mercado eficiente explica por que os economistas raramente ficam ricos. A maioria dos economistas se vale de informações públicas para estudar os mercados. Como não têm informações privadas, eles não conseguem prever quais ações subirão de preço. Nesse aspecto, os economistas estão na mesma situação que a maioria dos agentes estatais.

A hipótese do mercado eficiente também explica as alterações na prática e na legislação que regem a gestão de uma carteira de ações e títulos. Muitos investidores pagam corretores para obterem consultoria sobre a compra e venda de ações. Os consultores em geral baseiam suas opiniões em informações públicas, tais como preços anteriores e demonstrativos financeiros de empresas. De acordo com a hipótese do mercado eficiente, a opinião deles é inútil — ela não encerra nenhuma informação com que uma pessoa racional possa esperar fazer dinheiro. As variações aleatórias nos preços das ações ocultam esse fato dos pequenos investidores. Ao invés de pagarem consultores de investimentos para escolherem as ações em alta, os investidores privados que estudaram finanças tendem a favorecer fundos mútuos "passivos", ou seja, aqueles fundos cujos gestores adquirem uma carteira diversificada de ações e as conservam.

Como os juízes passaram a entender mais de finanças, as leis mudaram com respeito às obrigações jurídicas de gestores que gerenciam recursos em nome de terceiros. De acordo com a norma do "investidor prudente", um gestor terá cumprido seu dever fiduciário atendo-se a uma carteira diversificada de ações.[3] A palavra "Turbulência" refere-se à negociação desnecessária que gera comissões para os gestores sem no entanto aumentar o valor da carteira do fundo. Segundo a hipótese do mercado eficiente, o gestor de fundo que troca as ações em uma carteira diversifica provavelmente está criando turbulência nela.

Como pode a hipótese do mercado eficiente explicar o fabuloso sucesso de Warren Buffet, atualmente a segunda pessoa mais rica do mundo, o qual amealhou sua fortuna investindo principalmente com base em informações públicas? É preciso que alguém seja a segunda pessoa mais sortuda do mundo, e talvez essa pessoa seja Buffet. O mais provável é que Buffet empregou um discernimento superior à mesma informação e alcançou conclusões melhores do

[3] Uma compreensão da hipótese do mercado eficiente e da competição por negócios com fundos fiduciários faz com que os estados dos EUA troquem a regra do "homem prudente" para o dever fiduciário do gestor desses fundos pela regra do "investidor prudente". Consultar Max M. Schanzenbach e Robert H. Sitkoff (2007).

que outras pessoas. A hipótese do mercado eficiente não discute diferenças de julgamento entre pessoas diferentes. Talvez o investimento bem-sucedido resulte de um julgamento superior e de informações privadas. Se for assim, a hipótese do mercado eficiente demonstra que pessoas com informações públicas que se julgam possuidoras de melhores critérios para escolher ações estão, em geral, erradas. Em qualquer caso, como a competição escolhe o sucesso, os investidores bancários colocam os capitais sob controle de pessoas como Buffett, as quais obtêm melhores resultados.[4]

Assim como os investidores privados não conseguem lucrar negociando com informações públicas exceto por acaso, os agentes públicos que investem fundos públicos em setores ou empresas não podem acelerar o crescimento, a não ser por acaso. Como um gestor de fundo que gera turbulência na carteira do fundo, na maioria dos casos as políticas industriais que supostamente redirecionam capitais para o crescimento de setores industriais desperdiçam recursos sem no entanto aumentarem as taxas de crescimento. O desperdício surge com o uso de impostos para pagamento de agentes estatais que realizam atividades improdutivas. O desperdício também nasce de gastos improdutivos com influência política e pagamento de propinas a agentes estatais pelos investidores privados.

No setor privado os banqueiros de investimento usam informações privadas para financiar as inovações que geram lucros extraordinários. Financiando a inovação em seus primeiros estágios, os bancos de investimento aumentam a taxa de crescimento da economia. Será que os agentes estatais devem emular os bancos de investimento e usar informações privadas para tomar decisões envolvendo investimentos públicos? Permitir que agentes estatais invistam em empresas ou setores privados com base em informações privadas coloca todo o país em risco. Como a diplomacia nos assuntos externos, o investimento baseado em informações privadas envolve sigilo. As autoridades podem facilmente desviar investimentos secretos para amigos e apadrinhados. Por outro lado, exigir que as autoridades expliquem e justifiquem suas políticas com o uso de informações públicas cria uma base para a prestação de contas. A discussão pública, o debate e a análise refreiam o nepotismo, o favoritismo e a corrupção. Por conseguinte, na maioria das democracias os cidadão esperam que as autoridades apóiem as políticas econômicas em informações públicas.

[4] Note-se que em 2006 Buffet comprometeu-se a doar 85% de sua riqueza—cerca de US$ 37 bilhões—para a fundação de caridade criada por Bill Gates, a qual se especializa no combate a doenças endêmicas. Eis aqui uma experiência mental provocante: você pagaria uma comissão de 15% para pessoas como Buffet e Gates organizarem uma campanha contra doenças endêmicas, ou preferiria dar 100% do dinheiro para que o ministério de algum governo nacional ou as Nações Unidas fizessem o trabalho? Se o objetivo é ajudar os pobres com doenças tropicais, Buffet e Gates certamente conseguiriam melhores resultados. Organizações sem fins lucrativos financiadas por doações possuem marcantes vantagens sobre organizações estatais financiadas com impostos no que se refere a gastos sociais. Consultar Robert D. Cooter e Brian J.Broughman (2005).

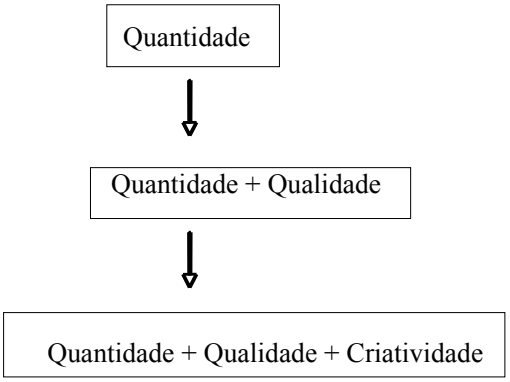
O caso de Warren Buffet, que causa dores de cabeça nos teóricos da hipótese do mercado eficiente, traz pouco consolo aos partidários do crescimento dirigido pelo Estado. A competição de mercado seleciona as pessoas com julgamento superior e automaticamente coloca o capital sob seu controle. A competição na política e na administração recompensa qualidades diferentes do que o investimento bancário. As pessoas podem aprender a nadar mas não a respirar água; assim um ministro de estado pode aprender a regular os serviços financeiros mas não a se comportar como um investidor bancário. Os agentes estatais não conseguem identificar indústrias de crescimento com base em informações públicas, e deixar que tomem decisões econômicas com base em informações privadas é abrir a porta à corrupção.

Em algumas circunstâncias, no entanto, autoridades públicas usaram informações privadas para tomar decisões de investimento bem-sucedidas. Por exemplo, dentre estes os melhores e mais brilhantes são funcionários do Ministério das Finanças da Coréia e do MITI japonês. Como parte de seu espírito de equipe, esses agentes estatais têm uma compreensão e confiança mútuas que lhes permitem compartilhar informações uns com os outros. Na segunda metade do século XX, os ministros da Coréia e do Japão escolheram setores e empresas para expandir, direcionaram capitais para estes e manipularam mercados ativamente. Durante esse período, estes dois países também experimentaram um rápido crescimento econômico.[5]

No Japão e na Coréia, o plano de desenvolvimento seguiu uma progressão lógica que fazia sentido: desenvolver primeiro indústrias de manufatura relativamente básicas (p. ex., têxteis, aço) e depois proceder com bens mais complexos (p. ex. carros, eletrônicos). Para esclarecer este ponto, a figura 1 distingue três estágios no desenvolvimento da produção: quantidade, qualidade e criatividade.

[5] Miwa Yoshiro e J. Mark. Ramseyer (2002, 2006). Em contraste, Aoki argüiu que o Estado japonês aprimorou os mercados nas primeiras décadas do pós-guerra permitindo "arrendamentos cooperação-incerteza".

Figura 1. Os três estágios do desenvolvimento da produção



A produção em quantidade enfatiza a produção em massa de produtos não diferenciados. A produção em massa possibilita que trabalhadores relativamente desqualificados produzam bens rapidamente utilizando máquinas. São exemplos a manufatura têxtil, o cultivo do trigo e a extração de carvão. Já na produção de qualidade, a ênfase se desloca para bens diferenciados, tais como roupas elegantes e automóveis de luxo, e para serviços tais como seguros e bancos de investimento. Ao contrário da produção em quantidade, a produção de qualidade exige que trabalhadores prestem atenção aos bens que produzem pois cada um deles é valioso. Os serviços também exigem atenção particular com qualidade e planejamento. Por último, com a criatividade a ênfase muda para a invenção de novos bens e serviços tais como medicamentos, chips de computador, títulos derivativos e roupas de grife. A inovação requer trabalhadores bem-educados que buscam novidades incessantemente.

Todos os três tipos de produção co-existem em uma economia desenvolvida, porém a ênfase se desloca à medida que o desenvolvimento segue seu curso. Estes três tipos de produção, via de conseqüência, correspondem grosso modo aos três estágios do desenvolvimento econômico. Num país pobre a industrialização não raro começa com a produção em massa de produtos não diferenciados. À medida que a renda e a educação aumentam, mais recursos são deslocados para a produção de bens de qualidade. Finalmente, com um crescimento maior na renda e na educação a ênfase se desloca para a criatividade. Em cada estágio,os trabalhadores exigem mais educação, motivação intrínseca e criteriosidade.

Na década de 1980 a produção no Japão concluiu a mudança de ênfase da quantidade para a produção de qualidade, e a criatividade também já tinha se

tornado mais importante. O MITI reduziu sua intervenção e direção da economia na década de 1980 e desde então jamais retomou seu antigo papel. À medida que se torna necessário ter mais criteriosidade, a direção centralizada da produção fica mais difícil. É bem provável que o MITI tenha retirado sua mão da economia japonesa porque já não sabia mais o que produzir e nem onde investir.

Os especialistas divergem se o intervencionismo estatal provocou o rápido crescimento da Coréia e do Japão ou se tudo não foi uma mera coincidência de circunstâncias. Direcionando os investimentos, o MITI talvez pudesse ter feito com que as empresas japonesas prosperassem nas décadas de 1950 e 1960, ou então poderia simplesmente ter participado de um mercado em franco crescimento sem no entanto ter contribuído para esse crescimento. Um artigo recente sustenta que o MITI não tinha delegação política para direcionar o crescimento no Japão e que ele nunca fez isso. Os argumentos em contrário, de acordo com o artigo, eram levantados por interesse próprio de agentes estatais e cientistas sociais marxistas que pouco entendiam de mercados. Em qualquer caso, o período do intervencionismo estatal no crescimento chegou ao fim no Japão.

A experiência das duas Chinas difere radicalmente do Japão e da Coréia. Taiwan vêm crescendo mais rápido que o Japão e em níveis comparáveis aos da Coréia desde 1990. Taiwan, no entanto, não tem qualquer equivalente ao MITI japonês ou ao Ministério das Finanças coreano. O crescimento seguiu seu curso com muito pouca liderança estatal. No caso da China continental, uma economia de mercado foi acrescida ao setor planificado centralizado na década de 1980, o que desencadeou um salto de crescimento. O atual motor do crescimento chinês são os setores privados não dirigidos da economia, como indústria têxteis, não as indústrias pesadas que continuam a operar sob alguma influência estatal. Com o soerguimento de grandes levas de pessoas para fora da pobreza, as taxas de crescimento de dois dígitos da China a partir da década de 1980 virou algo sem precedentes na história mundial. A China descreve a si mesma como uma "economia de mercado socialista", porém o setor "mercado" fornece o crescimento enquanto o setor "socialista" consome subsídios.

Na década de 1990, o sufocante dirigismo estatal da Índia saiu de cena e deu espaço para novos e vigorosos negócios, tais como os de programas de computador. Os planejadores da economia não previram ou apoiaram esses novos setores. Como no caso do Vale do Silício, esses setores desenvolveram-se com pouca ou nenhuma supervisão ou interferência regulatória. Após mais de uma década de atraso, a Índia pode estar repetindo o fenômeno chinês de tirar grandes massas de pessoas para fora da pobreza.

3. Quando o maior é melhor

As informações privadas excluem a liderança estatal da inovação. No entanto, os economistas do desenvolvimento que justificam o crescimento sob a batuta do intervencionismo para os países em desenvolvimento não raro apontam para algo diferente da inovação: maior rendimento de escala na produção. Nós iremos explicar como se usa e abusa deste conceito.

3.1 Das indústrias infantis aos dinossauros industriais

Começando com uma empresa bem pequena, à medida que o tamanho desta aumenta o custo médio de produção em geral diminui. Quando isto é verdade, a empresa será deficitária até alcançar a "escala de eficiência mínima", após o que ela se tornará lucrativa. A escala mínima para se vender frutas numa barraquinha de feira é pequena, e a escala mínima para se refinar petróleo é grande. Em alguns setores, o rendimento de escala continua a aumentar mesmo depois que o negócio já está grande, de forma que somente mega-empresas conseguem sobreviver. A título de exemplo, projetar grandes aviões comerciais é algo tão caro que o mundo provavelmente só tem espaço para alguns poucos fabricantes. Em 1970 quando a Boeing Corporation dominava o mercado mundial, a União Européia criou a Airbus Industrie para concorrer com a Boeing. Os governos europeus foram pródigos na concessão de subsídios para a criação da Airbus, porém uma vez que ela atingiu uma posição de proeminência nos mercados mundiais o consórcio foi privatizado e os subsídios foram supostamente retirados (a Airbus e a Boeing não raro trocam acusações de que os governos subsidiam clandestinamente a outra empresa, violando assim as normas da Organização Mundial do Comércio).

Supõe-se que os mercados de capitais privados não tinham recursos suficientes para financiar a Airbus na escala necessária para atingir lucratividade. A União Européia teria sido prudente ao usar recursos estatais? Os especialistas divergem. Talvez o caso da Airbus seja um daqueles excepcionais exemplos de um bom investimento que é grande demais para ser financiado por mercados privados. Ou talvez a Airbus seja uma tolice perdulária, exatamente como o avião supersônico de passageiros chamado Concorde, construído com subsídios britânicos e franceses. O Concorde, que entrou em operação comercial em 1976 e terminou sua carreira com um fatídico desastre no ano 2000 em Paris, estabeleceu recordes de velocidade porém os viajantes preferiam tarifas mais baratas. O Concorde sequer chegou nem perto de recuperar os pesados investimentos estatais que foram feitos nele.

O mesmo argumento para os subsídios estatais da Airbus pode ser generalizado no caso do crescimento dirigido pelo Estado nos países pobres. As empresas privadas dos países ricos já ultrapassaram a escala de eficiência mínima, segundo esta teoria, ao passo que as empresas nos países pobres permanecem abaixo dela. Empresas não lucrativas nos países em desenvolvimento presumivelmente se tornariam lucrativas se aumentassem suficientemente de tamanho. Os mercados de capitais privados nos países pobres não vão financiar o crescimento de empresas de maneira suficiente para torná-las lucrativas. O Estado, via de conseqüência, deve subsidiar as empresas domésticas e protegê-las da competição estrangeira até que alcancem a escala de eficiência mínima para competirem no cenário internacional, instante no qual os subsídios e a proteção podem ser retirados, ou pelo menos é o que diz a teoria.

A teoria encerra esta metáfora sobre "indústrias infantis": as indústrias nos países pobres são como crianças que precisam de subsídios e proteção para sua nutrição até que cresçam e se tornem fortes o bastante para competir com os garotos grandes. Contudo, depois que os países seguem a receita das indústrias infantes, os subsídios e a proteção deixam as empresas obesas e fracas na maioria dos casos. O resultado típico é semelhante ao que aconteceu com o Concorde, não com a Airbus. Da Polônia à Índia, o legado do dirigismo econômico estatal são "dinossauros industriais", grandes e desajeitados demais para sobreviver. Quando a proteção é retirada essas empresas em geral desmoronam sob seu próprio peso. Na década de 1950 a Argentina e o Gana tomaram partido contra a agricultura e favoreceram grandes indústrias, o que veio a danificar a agricultura e criou setores permanentemente deficitários. A Tanzânia estabeleceu um grande fabricantes de bicicletas para consumo doméstico que foi quase totalmente blindado contra a competição internacional. O Banco Mundial posteriormente descobriu que a Tanzânia pagou mais para importar os componentes dessas bicicletas do que pelo custo do produto montado no mercado mundial ("valor agregado negativo"). Quando a Espanha passou a ser um membro pleno da União Européia, sua economia como um todo floresceu, porém a retirada das tarifas causou a derrocada de sua indústria siderúrgica. Depois da absorção da Alemanha oriental pela Alemanha ocidental em 1989, os industriais da primeira, que por décadas foram protegidos contra a competição externa, ruíram em um processo de "des-industrialização". Via de regra, as empresas privadas fazem dinheiro e pagam impostos enquanto as estatais perdem dinheiro e recebem subsídios.

Tanto nos países pobres como nos ricos, o argumento das "indústrias infantis" em geral é usado para justificar a concessão de benefícios fiscais. Durante décadas o Estado da Califórnia concedeu grandes incentivos fiscais para empresas que instalavam painéis solares para geração de eletricidade nos telhados das casas. Quando os incentivos terminaram, as empresas pararam de instalar painéis solares. Os incentivos fiscais não "deram partida" na indústria de

painéis solares para que esta atingisse a escala de eficiência e se tornasse rentável. Ao invés de conceder benefícios fiscais às empresas, o Estado teria feito melhor investindo em pesquisa de base da tecnologia subjacente, cujo aprimoramento poderia algum dia fazer com que os painéis solares se tornassem econômicos.

Sob condições atuais, os mercados de capitais raramente encontram oportunidades lucrativas que são grandes demais para financiamento privado. Casos como o da Airbus constituem raras exceções, e não a situação normal de empresas e setores industriais nos países pobres. Os mercados de capitais esquivam-se de financiar projetos favorecidos por políticos não porque estes sejam grandes demais, mas porque não são lucrativos.

3.2 Infra-estrutura física

Quando as economias de escala não justificam subsídios e proteção, elas justificam outro tipo de investimento estatal que auxilia o crescimento. A indústria necessita de infra-estrutura tais como estradas, água, eletricidade, linhas telefônicas, aeroportos, portos e distritos industriais. Esses projetos às vezes enfrentam obstáculos que somente o Estado tem condições de superar. Em especial, o desenvolvimento de infra-estrutura não raro exige reunir grandes extensões de terra de um conjunto fragmentário de proprietários particulares. Dessa forma uma estrada planejada pode cruzar terras que pertencem a inúmeras pessoas diferentes. A aquisição voluntária de terras para construir estradas enfrenta um problema fatal: os proprietários que resistem recusando-se a vender suas propriedades pois querem exigir um preço mais elevado. Para evitar essas resistências, a maioria dos sistemas jurídicos permite que o Estado force os proprietários de terras a vendê-las (o poder de "desapropriação"). O poder de forçar os proprietários particulares a venderem suas propriedade pertence aos agentes estatais, não a particulares. Quando um projeto de infra-estrutura requer desapropriações para evitar resistências, as autoridades públicas têm aí um papel necessário, muito embora as decisões que envolvem o uso de terras pelo Estado são notoriamente corruptas.

Algumas formas de infra-estrutura são "monopólios naturais", o que significa que a eficiência exige um único proprietário. Por exemplo, a maioria das cidades se sai melhor com uma única rede de transmissão elétrica ligando casas e empresas, um único sistema de rodovias para ligar as cidades entre si e alguns poucos sistemas de cabo para internet e televisão. Monopólios naturais não raro exigem a participação do Estado no negócio como dono ou regulador do proprietário particular.

Além da infra-estrutura física, o governo deve fornecer a infra-estrutura financeira da economia. Um suprimento estável de dinheiro lubrifica quase todas as transações econômicas, aumentando assim o suprimento de bens tangíveis. De modo oposto, inflações galopantes e flutuações cambiais oneram quase todas as transações econômicas, reduzindo assim o suprimento de bens tangíveis. Para controlar o ritmo de investimentos e consumo, as pessoas precisam armazenar riqueza de forma segura nos bancos, e estes devem investir as poupanças em empreendimentos produtivos. Inversamente, um sistema bancário instável faz com que as pessoas armazenem riqueza em bens tangíveis tais como jóias, móveis, objetos de arte ou imóveis. Comparado ao dinheiro, o valor de bens tangíveis é difícil de canalizar para ser usado em investimentos produtivos.

Infra-estrutura e inovação diferem com respeito à informação. Ao decidir pela construção ou não de uma estrada, o Estado deve ponderar custos e benefícios, o que os técnicos podem deduzir a partir de informações públicas. Além da análise técnica de custos e benefícios, os cidadãos devem debater as decisões de infra-estrutura através do processo político. Diferentemente da inovação, os agentes públicos só podem tomar a maioria das decisões que envolvem infra-estrutura usando informações públicas, o que introduz a análise de custo-benefício por especialistas e o debate político pelos cidadãos de uma democracia.

Além da infra-estrutura, o Estado deve fornecer outros tipos de bens públicos tais como defesa, educação, saúde, segurança, proteção ambiental e auxílio contra a pobreza. Estes bens públicos têm grande efeito sobre o bem-estar humano. Este artigo, porém, concentra-se nas causas imediatas do crescimento sustentado.

4. Liberdade econômica

Como ocorre com as mutações biológicas, sucessos espetaculares de inovação empresarial impulsionam mudanças, porém os fracassos superam em muito os sucessos. Para obter resultados, os empresários precisam de liberdade para testarem organizações e mercados. O primeiro princípio da lei do crescimento é a liberdade econômica: as pessoas podem organizar-se e transacionar livremente para criarem riqueza. A liberdade faz fluir as energias dos empresários e permite que a inovação siga seu criativo e imprevisível curso. A liberdade de organização abrange o direito de criar, modificar, dissolver, unir ou retirar-se de organizações econômicas. Estas organizações abrangem empresas individuais, comanditas, sociedades anônimas, consórcios, associações, cooperativas, fundos mútuos, fundos de pensão, provedores de saúde, bancos de fomento agrícola e condomínios.

Na década de 1950 o Estado chinês procurou ter total controle sobre a economia. Para que as autoridades públicas tenham controle sobre a economia, o direito público precisa expulsar o direito privado. Quando a legislação administrativa e regulatória suprime a legislação sobre direito de propriedade, contratos e empresas, os agentes estatais podem dirigir a economia. Na China a coletivização da agricultura e o "Grande Salto Adiante" da indústria foram gafes colossais seguidas por conseqüências trágicas. A liberdade econômica é o primeiro princípio da lei do crescimento, porém muitos países, em particular os pobres, são contumazes em sua violação. Esses países restringem o acesso aos setores econômicos com licenças, alvarás e regulamentos. Com leis restritivas, os agentes estatais podem enriquecer seus amigos e extrair propinas escolhendo aqueles quem têm permissão para fazer negócios. Essas práticas são endêmicas nos países pobres.

No lugar de controlar diretamente o crescimento, o Estado deveria encampar uma abordagem indireta. Essa abordagem indireta fornece um contexto para a competição entre as iniciativas e permite que essa competição decida o crescimento de empresas e setores econômicos. A infra-estrutura jurídica para a competição econômica consiste em leis sobre o direito de propriedade, contratos e na legislação empresarial. Os mercados de capitais, e não os planejadores, é quem tomam as decisões sobre investimentos. São os empresários que lideram, não os funcionários do Estado.

O crescimento dirigido pelo Estado vincula-se a classe e ideologia. Nos séculos passados, os aristocratas europeus e as castas mais altas da Índia menosprezavam os empresários que geravam riqueza. Para os aristocratas, a palavra "burguês" era um termo pejorativo. No século XX, essa animosidade aristocrática contra a burguesia transferiu-se para os intelectuais de esquerda. A elite intelectual adquiriu uma vantagem material desalojando a burguesia na vida econômica. O ativismo estatal na economia cria mais empregos com maiores salários para funcionários estatais e organizações sem fins lucrativos. O processo seletivo desses empregos baseia-se fundamentalmente no desempenho acadêmico alcançado em escolas onde os intelectuais se sobressaem. Como se saem muito bem no meio acadêmico, essas pessoas às vezes imaginam, a despeito de sua falta de experiência, que sabem como dirigir a economia. Dessa forma o crescimento dirigido pelo Estado cria uma classe de beneficiários que desenvolvem uma ideologia em causa própria para sustentar seus privilégios. Quando vão trabalhar para o Estado ou organizações sem fins lucrativos, essas pessoas não raro se vêem como pessoas que preferem valores não materiais em detrimento da riqueza.

5. Conclusão: inovação empresarial

Se um balconista de uma loja em Karachi imigra para Londres e encontra ali um trabalho semelhante, sua renda vai aumentar de forma acentuada. A renda aumenta porque ele oferece seu trabalho para uma organização com maior produtividade. O desafio do crescimento é liberar a produtividade de trabalhadores aprimorando as organizações e os mercados. Ao invés de imigrar, a maioria das pessoas em Karachi precisa é de inovação empresarial.

De acordo com a hipótese do mercado eficiente, as autoridades públicas que se valem de informações públicas não conseguem identificar inovações de futuro num ritmo que excede o que se pode chamar de acaso. No entanto, as pessoas às vezes se convencem de que um determinado investimento em particular é "algo certo". Elas são culpadas daquilo que os psicólogos denominam "viés retrospectivo" — a dedução equivocada de que um evento era previsível porque pode ser compreendido pela investigação ou observação do passado. O viés retrospectivo faz com que a economia pareça mais previsível do que ela realmente é, levando leis e políticas a passarem das respectivas medidas.

Em contrapartida desses fatos, os países ricos valem-se primordialmente do setor privado como motor do crescimento. O Estado apóia o crescimento de forma indireta, fornecendo infra-estrutura física e jurídica. Os investimentos em infra-estrutura podem ser baseados em informações públicas como exigem a transparência e a democracia. A melhor abordagem para os países ricos é também a melhor para os países pobres. Infelizmente alguns políticos e economistas do desenvolvimento consideram os países pobres exceções que reclamam a direção estatal da economia. Os resultados variam do ruim ao desastroso. Em tais circunstâncias, o Estado poderia realizar mais se tentasse fazer menos.

Referências

Cooter, Robert D. e Broughman, Brian J. 2005. Charity, Publicity, and the Donation Registry. The Economists' Voice. http://www.bepress.com/ev/vol2/iss3/art4.

Schanzenbach, Max M. e Sitkoff, Robert H. Forthcoming. Did Reform of Prudent Trust Investment Laws Change Trust Portfolio Allocation? Journal of Law and Economics.

Yoshiro, Miwa e Ramseyer, J. Mark. 2002. Capitalist Politicians, Socialist Bureaucrats? Legends of Government Planning from Japan. Law and Economics Discussion Paper No. 385. Harvard Law School, Cambridge, Mass.

—. 2006. The Fable of the Keiretsu: Urban Legends of the Japanese Economy. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.