

George J. Stigler\*

*Os usos potenciais de recursos e poderes estatais para melhorar a condição econômica dos grupos econômicos (tais como indústrias e profissões) são analisados para produzir um esquema da demanda por regulação. As características do processo político, que permitem que grupos relativamente pequenos obtenham determinada política regulatória, também são esboçadas para fornecer elementos de uma teoria de oferta de regulação. Uma variedade de evidências empíricas e exemplos ilustrativos também é apresentada.*

O Estado — a máquina e o poder do Estado — é uma potencial fonte de recursos ou de ameaças a toda atividade econômica na sociedade. Com seu poder de proibir ou compelir, de tomar ou dar dinheiro, o Estado pode (e efetivamente o faz) ajudar ou prejudicar, seletivamente, um vasto número de indústrias. Assim, ao passo que a indústria petrolífera, um verdadeiro peso-peso da política, é um imenso consumidor de benesses políticas, agentes de seguro marítimo recebem parcelas mais modestas de benefícios. As tarefas centrais da teoria da regulação econômica são justificar quem receberá os benefícios ou quem arcará com os ônus da regulação, qual forma a regulação tomará e quais os efeitos desta sobre a alocação de recursos.

A regulação tanto pode ser ativamente perseguida por uma indústria, como também pode ser imposta a ela. Uma das teses centrais deste artigo é a de que, em regra, a regulação é adquirida pela indústria, além de concedida e operada fundamentalmente em seu benefício. Há, é claro, regras de regulação\*\* cujos efeitos, na prática, são inequivocamente onerosos às indústrias reguladas; um exemplo simples é o da tributação diferenciadamente pesada sobre determinados produtos dessas indústrias (uísque ou jogos de

---

\* George Stigler (1911-1991), norte-americano nascido em Washington, foi professor do Departamento de Economia da Universidade de Chicago, tendo recebido o prêmio Nobel no ano de 1992 por seus estudos seminais a respeito das estruturas industriais, do funcionamento dos mercados e das causas da regulação pública.

\*\* N. T.: no original, *regulations*. Nesse caso, regra concreta de regulação)

cartas). Essas regras onerosas de regulação, contudo, são excepcionais e podem ser explicadas pela mesma teoria que explica uma regulação benéfica (podemos chamá-la de regulação “adquirida”).

Duas visões alternativas principais da regulação são largamente empregadas. A primeira é a de que ela é instituída fundamentalmente para proteção e benefício ou do público em geral ou de uma grande parcela dele. A partir desse ponto de vista, as regras de regulação que prejudicam a coletividade — tal como as quotas de importação de petróleo que acabaram por aumentar o custo dos derivados em mais de US\$ 5 bilhões por ano aos americanos — são o preço de uma espécie de objetivo social (no caso, defesa nacional) ou, eventualmente, perversões da filosofia regulatória. A segunda visão é essencialmente a de que o processo político carece de uma explicação racional: a política (*politics*) é um imponderável, uma mescla de forças das mais diversas naturezas, constante e imprevisivelmente cambiante, ora compreendendo atos de grande virtude (a libertação dos escravos), ora encerrando atos da mais baixa venalidade (o congressista atuando no próprio interesse).

Consideremos um problema que surge do sistema de quotas de importação de petróleo: por que uma poderosa indústria petrolífera prefere um dispendioso programa de quotas à escolha de subsídios diretos concedidos pelo Tesouro? A teoria da regulação como “proteção da coletividade” deve dizer que a escolha de quotas de importação é ditada pela preocupação do governo federal com uma adequada oferta doméstica de petróleo no caso de guerra — comentário que provocaria ruidosas gargalhadas no *Petroleum Club*. Risadas à parte, se a defesa nacional fosse o objetivo do sistema de quotas, a adoção de uma tarifa seria um instrumento de política mais adequado economicamente: represaria no Tesouro a renda que viria da diminuição dos participantes no mercado. A visão não-racionalista explicaria essa política do sistema de quotas pela incapacidade dos consumidores de medir os custos em que incorreriam com as quotas de importação e, conseqüentemente, sua maior disposição em pagar US\$ 5 bilhões em preços mais altos em vez de US\$ 2,5 bilhões em pagamento à vista, o que seria igualmente atrativo para a indústria. Nossa teoria da maximização dos lucros diz que a explicação encontra-se em outro lugar: os membros atuais das refinarias teriam de compartilhar um subsídio em dinheiro com todos os novos entrantes na indústria de refinamento.<sup>1</sup> Somente quando a elasticidade da oferta em um determinado setor for baixa, a indústria preferirá dinheiro à vista a controles sobre entrada e saída.

Essa questão (por que uma indústria demanda mais os poderes de coerção do Estado do que o seu dinheiro?) é proposta apenas para ilustrar o enfoque do presente artigo. Admitimos que os sistemas políticos são racionalmente planejados e racionalmente aplicados, o que significa dizer que eles são instrumentos apropriados para a realização de desejos de membros da sociedade. Isso não quer dizer que o Estado servirá à idéia de interesse público de alguém: com efeito, o problema da regulação é o de descobrir quando e por que uma indústria (ou outro grupo de pessoas que pensam da mesma forma) é capaz de usar o Estado para seus propósitos, ou é escolhida pelo Estado para ser usada em proveito de outros.

## 1. QUE BENEFÍCIOS PODE UM ESTADO PROPORCIONAR A UMA INDÚSTRIA?

O Estado conta com um recurso básico que, em princípio, não é compartilhado nem mesmo com o mais poderoso dos seus cidadãos: o poder de coagir. Ele pode apoderar-se de dinheiro dos cidadãos pelo único meio permitido pelas leis de uma sociedade civilizada, a tributação. O Estado pode determinar a movimentação física de recursos e as decisões econômicas tanto de domicílios, como de empresas, sem o consentimento destas ou daqueles. Esses poderes criam as possibilidades de uma indústria utilizar o Estado para aumentar sua lucratividade. São quatro as principais políticas regulatórias que uma indústria (ou corporação profissional) pode obter do Estado.

A mais óbvia contribuição que um grupo pode demandar do governo é uma subvenção direta em dinheiro. As companhias aéreas de transporte doméstico receberam subsídios de correio aéreo (independentemente de transportarem cartas ou não) de US\$ 1,5 bilhão durante 1968. A marinha mercante tem recebido subsídios de operação e construção que alcançam quase US\$ 3 bilhões desde a Segunda Guerra Mundial. Há muito tempo, o setor de educação tem mostrado grande destreza em obter recursos públicos: universidades e faculdades, por exemplo, têm recebido do governo federal valores que excedem US\$ 3 bilhões anuais nos últimos anos, além de empréstimos subsidiados para a moradia de estudantes e outras construções. Os veteranos de guerra têm, muitas vezes, recebido bônus direto em dinheiro.

Já temos esboçado a principal explicação para o fato de uma indústria com poderes para obter favores governamentais não os usar habitual-

mente para conseguir dinheiro: a menos que a lista de beneficiários possa ser limitada por um meio satisfatório, qualquer que seja o montante de subsídios que a indústria possa obter, será dissipado entre um crescente número de rivais. As companhias aéreas rapidamente afastaram-se de disputas por contratos de correio aéreo justamente para evitar esse problema.<sup>2</sup> Por outro lado, as principais universidades não desenvolveram um método para afastar outros demandantes de fundos federais para pesquisa e, no longo prazo, elas tendem a receber parcelas bastante reduzidas desses fundos.

O segundo maior recurso público geralmente almejado por um setor é o controle sobre a entrada de novos concorrentes. Existe uma considerável, para não dizer excessiva, discussão na literatura econômica sobre o surgimento de certas políticas de preço (limitação de preços), integração vertical e artifícios similares para retardar a taxa de entrada de novas firmas em setores oligopolizados. Tais artifícios são enormemente menos eficientes (econômicos) do que um certificado da conveniência e da necessidade (que inclui, é claro, as quotas de importação e produção das indústrias de petróleo e de tabaco).

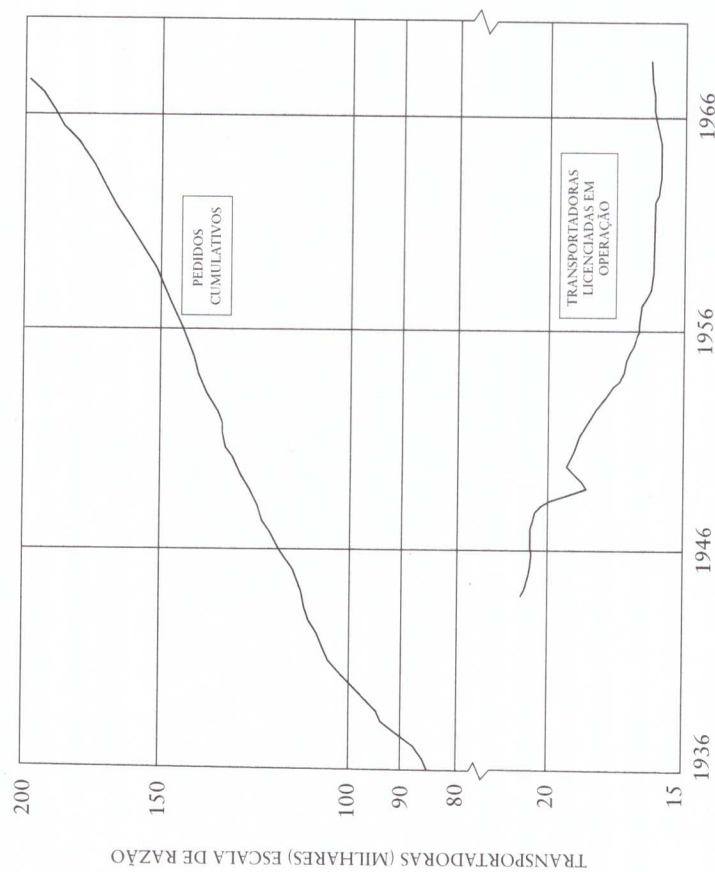
Já é bem conhecida a diligência dos órgãos reguladores no controle do acesso aos mercados. O Civil Aeronautics Board\* não permitiu o lançamento de uma única nova linha-tronco desde que foi criado, em 1938. O poder de autorizar novos bancos tem sido usado pela Federal Deposit Insurance Corporation\*\* para reduzir a taxa de entrada na atividade bancária em 60%.<sup>3</sup> A história das transportadoras interestaduais é, em alguns aspectos, ainda mais impressionante, porque nem mesmo um aparentemente respeitável caso de restrição à entrada pode ser desenvolvido em termos de economias de escala (que, por sua vez, são citadas como limite à entrada por segurança ou por contenção de custos). O número de empresas de transportes comuns com licença federal é mostrado na Figura 1: o imenso crescimento do frete realizado pelas empresas de transportes comuns tem sido associado a um secular e constante declínio do número de tais empresas. O número de candidatos a novas licenças tem ultrapassado a casa dos 5 mil anuais: uma prova contundente de que a esperança é a última que morre para os aspirantes a transportadores.

\* N. T.: órgão civil de regulação do setor aéreo norte-americano.

\*\* N. T.: agência reguladora da atividade bancária nos EUA.

Propomos a hipótese geral: toda indústria ou toda ocupação que tem poder político suficiente para utilizar o Estado procurará controlar o acesso à entrada. Além disso, a política regulatória muitas vezes será moldada de forma a retardar a taxa de crescimento de novas empresas. Por exemplo, nenhuma companhia financiadora (*savings and loans company*) pode pagar um índice de dividendos maior do que o usual na comunidade em que se atua para captar recursos.<sup>4</sup> O poder de limitar despesas com vendas de fundos mútuos de investimento, que em breve será conferido à Securities and Exchange Commission\*, servirá para limitar o crescimento de pequenos fundos mútuos e, portanto, reduzir os custos de vendas dos grandes fundos.

Figura 1  
Certificados para transportadoras interestaduais



Fonte: Tabela 5

\* N. T.: comissão de valores e bolsas dos EUA.

Uma variante do controle de entrada é a tarifa protetiva (e as correspondentes barreiras que têm sido erguidas para o trânsito interestadual de mercadorias e pessoas). Os benefícios de proteção para um setor, pode-se cogitar, serão normalmente dissipados pela entrada de novos produtores domésticos; e a pergunta surge naturalmente: por que a indústria também não procura controlar o acesso ao mercado doméstico? Apenas em algumas indústrias é que os controles domésticos têm sido obtidos (é o caso da indústria petrolífera), mas não na maioria delas. A tarifa será efetiva se existir um recurso doméstico especializado necessário à indústria; os campos petrolíferos são um exemplo. Mesmo que uma indústria tenha somente recursos especializados duráveis, ela ganhará se sua contração for diminuída por uma tarifa.

Um terceiro grupo usual de poderes do Estado que deverá ser procurado pela indústria é o que afeta produtos substitutos e complementares. *Grosso modo*, os produtores de manteiga desejam conter a produção de margarina e estimular a produção de pão. As companhias aéreas apoiam ativamente os subsídios federais aos aeroportos; os sindicatos dos trabalhadores na construção civil têm-se oposto à adoção de materiais que geram economias de mão-de-obra nos códigos de construção. Em breve, examinaremos um caso específico de competição interestetorial nos transportes.

A quarta classe de políticas públicas almejada por uma indústria é a fixação de preços. Mesmo os setores que já tenham obtido o controle de acesso ao mercado, muitas vezes, buscarão também o controle de preços administrado por uma agência reguladora dotada de poderes de coerção. Se o número de empresas no setor regulado é relativamente grande, a discriminação de preços será difícil de ser mantida na ausência de apoio público. A proibição de incidência de juros nos depósitos à vista, que é provavelmente eficaz na prevenção de pagamentos de juros à maior parte dos poupadores-pessoa física, é um exemplo característico. Onde não há economias de grande escala para as firmas individuais (e. g., uma empresa de transporte rodoviário pode acrescentar caminhões à sua frota, sob uma dada licença, como uma empresa de transporte comum), o controle de preço é essencial para alcançar taxas de retorno mais do que competitivas.

### *Limitações sobre benefícios políticos*

As várias benesses políticas não são obtidas por um setor em um simples processo de maximização dos lucros. O processo político impõe certas limitações às políticas de cartel. Essas limitações são de três tipos.

Tabela 1

Quotas de importação de refinarias conforme o percentual de entrada diária de petróleo (distritos I – IV, 1º de julho de 1959 – 31 de dezembro de 1959)

| Tamanho da refinaria<br>(milhares de barris) | Quota percentual |
|----------------------------------------------|------------------|
| 0-10                                         | 11,4             |
| 10-20                                        | 10,4             |
| 20-30                                        | 9,5              |
| 30-60                                        | 8,5              |
| 60-100                                       | 7,6              |
| 100-150                                      | 6,6              |
| 150-200                                      | 5,7              |
| 200-300                                      | 4,7              |
| 300 ou mais                                  | 3,8              |

Fonte: Congresso Norte-Americano, *Hearings*, select Committee on Small Bussines, Congresso, 2ª Sessão, 10 e 11/8/1964, p. 121.

Primeiro, a distribuição do controle do setor entre as firmas desse setor se altera. Em uma atividade não regulada, a influência de cada firma sobre o preço e a produção é proporcional à sua parcela no total da produção (pelo menos em um sentido aritmético simples de capacidade direta de alterar a produção). As decisões políticas levam em conta, além disso, a força política das diversas firmas; assim, pequenas firmas têm mais influência do que teriam se estivessem em um setor não regulado. Então, quando as quotas são distribuídas, as pequenas firmas quase sempre receberão quotas maiores do que permitiriam práticas de minimização de custos. As quotas originais no sistema de quotas de importação de petróleo ilustrarão essa prática (Tabela 1). As menores refinarias foi dada uma quota de 11,4% do seu consumo diário de petróleo e a porcentagem caía na medida em que a refinaria crescia.<sup>5</sup> O modelo de benefícios regressivos é característico dos controles públicos em setores industriais com numerosas firmas.

Segundo, as salvaguardas procedimentais exigidas de processos públicos são dispendiosas. As demoras ditadas tanto pelo direito como pela mentalidade burocrática de auto-sobrevivência podem ser grandes: Robert Gerwig constatou que o preço do gás vendido no comércio interestadual era de 5% a 6% mais alto do que no comércio intra-estadual, em virtude dos custos administrativos (incluindo os atrasos) das revisões da Federal Power Commission [5].

Finalmente, o processo político aceita automaticamente poderosos *outsiders* nas agências de regulação setorial. É sabido que a alocação de canais de televisão entre comunidades não maximiza os rendimentos do setor, e assim reflete as pressões para servir muitas pequenas comunidades. O abandono de uma linha de trem não lucrativa é uma ainda mais evidente área de participação de *outsiders*.

Essas limitações são previsíveis e devem entrar todas no cálculo de sucesso da regulação de um setor.

### *Uma análise ilustrativa*

Recorrer a um processo regulatório é, obviamente, mais peculiar e complexo do que as descrições anteriores sugerem. O poder de defesa das várias outras firmas que são afetadas pela regulação proposta também deve ser levado em conta. Uma análise de um aspecto da regulação do transporte rodoviário irá ilustrar essas complicações. Nesse estágio, estamos preocupados com a correspondência entre políticas regulatórias (*regulations*) e interesses econômicos; mais adiante, consideraremos o processo político pelo qual a regulação é alcançada.

Até 1925, o setor de transporte rodoviário operou quase que exclusivamente dentro de cidades, em virtude, sobretudo, do fato de não haver caminhões robustos nem boas rodovias disponíveis para frete de longa distância. À medida que essas deficiências foram gradualmente corrigidas, a parcela de caminhões no transporte de carga entre cidades começou a crescer e, em 1930, estava estimada em 4% de ton-milhas de frete entre cidades. O setor de transporte ferroviário logo tomou conhecimento desse competidor emergente e um dos métodos utilizados no combate ao transporte rodoviário foi a regulação estadual.

No início da década de 1930, todos os estados regulamentaram as dimensões e o peso de caminhões. As limitações de peso foram um controle um pouco mais difundido do que o licenciamento de transportadores comuns porque até mesmo os caminhões isentos de regulação de entrada estão sujeitos às limitações de dimensão e capacidade. As regras de regulação de peso no início dos anos 1930 são reproduzidas no apêndice (Tabela 6). Às vezes, a participação das transportadoras ferroviárias no processo regulatório era inequívoca: Texas e Louisiana estabeleceram um limite de carga útil de 7 mil libras para caminhões que servissem (e, conseqüentemente, competissem com) a duas ou mais estações de trem, e um limite de 14 mil

libras para caminhões que servissem somente a uma estação (conseqüentemente, não competindo com ela).

Procuramos determinar o padrão de limites de peso para caminhões que surgem em resposta aos interesses econômicos dos grupos em questão. As principais considerações parecem ser as seguintes:

(1) Caminhões pesados seriam permitidos em estados com um considerável número de caminhões nas fazendas: os interesses agrícolas poderosos persistiriam sobre a limitação de peso. O Censo de 1930 revela aproximadamente um milhão de caminhões nas fazendas. Uma variável em nosso estudo seria, para cada estado, caminhões por um mil de população agrícola.<sup>6</sup>

(2) Em rotas curtas e transportando menos do que um vagão composta, as estradas de ferro encontrariam nos caminhões um efetivo e rapidamente triunfante competidor; todavia, estes seriam muito menos eficientes em longas distâncias e transportando a quantidade de carga que um vagão comporta. Nossa segunda variável para cada estado é, portanto, a extensão média da malha ferroviária.<sup>7</sup> Quanto mais extensa, menos as companhias ferroviárias irão opor-se aos caminhões.

(3) O público em geral estaria preocupado com o dano potencial provocado pelos caminhões pesados ao sistema rodoviário. Quanto melhor o estado do sistema rodoviário, maior o limite de peso permitido aos caminhões. A porcentagem de cada rodovia do estado que tem um asfalto de qualidade superior é a terceira variável. É claro que é mais provável que haja boas rodovias onde a contribuição potencial de caminhões para a economia do estado é maior, assim, a causa pode ser vista a partir de outro ângulo.

Temos duas medidas de limite de pesos: uma para caminhões de quatro rodas ( $X_1$ ) e outra para caminhões de seis rodas ( $X_2$ ). Podemos, então, formular duas equações:

$$X_1 \text{ (ou } X_2) = a + b X_3 + c X_4 + d X_5,$$

Onde:

$X_3$ : caminhões por 1.000 de força de trabalho agrícola (1930).

$X_4$ : extensão média das ferrovias de transporte de carga (1930).

$X_5$ : porcentagem de rodovias estaduais com asfalto de alta qualidade (1930).

(Além dos valores de cada estado, todas as variáveis estão detalhadamente definidas na Tabela 7, página 20).

As três variáveis explicativas são estatisticamente significantes e cada uma delas trabalha em uma direção esperada. As regulamentações de peso foram menos onerosas; quanto maior a quantidade de caminhões na fazenda, menos competitivos os caminhões foram para as estradas de ferro (isto é, quanto mais extensa, mais a ferrovia carrega), e melhor o sistema de rodovias (veja a Tabela 2).

Tabela 2

Análise de regressão dos limites estaduais de peso para caminhões  
(valores de t sob os coeficientes de regressão)

| Variável Dependente | N  | Constante       | X3               | X4               | X5               | R2    |
|---------------------|----|-----------------|------------------|------------------|------------------|-------|
| X <sub>1</sub>      | 48 | 12,28<br>(4,87) | 0,0336<br>(3,99) | 0,0287<br>(2,77) | 0,2641<br>(3,04) | 0,502 |
| X <sub>2</sub>      | 46 | 10,34<br>(1,57) | 0,0437<br>(2,01) | 0,0788<br>(2,97) | 0,2528<br>(1,15) | 0,243 |

X<sub>1</sub> = limite de peso para caminhões de 4 rodas (milhares de libras), 1932-33.

X<sub>2</sub> = limite de peso para caminhões de 6 rodas (milhares de libras), 1932-33.

X<sub>3</sub> = Caminhões em fazendas por 1000 de força de trabalho agrícola, 1930.

X<sub>4</sub> = extensão média da malha ferroviária de frete (milhas), 1930.

X<sub>5</sub> = porcentagem de rodovias estaduais com asfalto de alta qualidade, 31/12/1930.

Fontes: X<sub>1</sub> e X<sub>2</sub>: *The Motor Truck Red Book and Directory*, 1934, p. 85-102, e U. S. Department of Agriculture, Bureau of Public Roads, *Public Roads*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, dezembro de 1932.

X<sub>3</sub>: U. S. Department of Commerce, Bureau of The Census, *United States Census of Agriculture*, 1930, Vol. 4. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1930.

X<sub>4</sub>: Association of American Railroads, Bureau of Railway Economics, *Railway Mileage by States*. Washington, D. C.: 31/12/1930 e U. S. Interstate Commerce Commission, *Statistics of Railways in the United States*, 1930. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1930.

X<sub>5</sub>: U. S. Department of Commerce, Bureau of Foreign And Domestic Commerce, *Statistical Abstract of the U. S.*, 1932. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1932.

A análise precedente está preocupada com o que pode ser denominado de demanda industrial por poderes governamentais. Nem toda indústria terá uma demanda significativa por assistência pública (que não de dinheiro!), significando a perspectiva de um incremento substancial no valor atual das empresas mesmo que os serviços governamentais pudessem ser obtidos gratuitamente (e, é claro, eles têm custos, aos quais voltaremos em breve). Em algumas atividades econômicas a entrada de novos competidores é extremamente difícil de controlar — considere o problema da execução de uma ordem de limitar a substituição de empregados domésticos. Em alguns setores, os produtos substitutos não podem ser eficientemente controlados — considere a competição oferecida às linhas de ônibus pelos lotações (*private car-pooling*). A fixação de preços não é factível onde cada unidade do produto tem qualidade e preço diferentes, tal como no mercado para carros usados. Em geral, porém, a maioria dos setores terá uma demanda positiva de preço (*schedule*) para os serviços do governo.

## 2. OS CUSTOS DE OBTER REGULAÇÃO

Quando uma indústria recebe uma concessão de poder do Estado, seu benefício ficará a quem do prejuízo causado ao resto da comunidade. Mesmo que não houvesse peso morto (*perda de bem-estar*) resultante da regulação adquirida, todavia, poder-se-ia esperar que uma sociedade democrática rejeitasse tais demandas da indústria, a não ser que esta controlasse uma maioria de votos.<sup>8</sup> O voto direto e instruído a respeito da adoção das quotas de importação de petróleo repeliria essa maquinação. (Se assim não fosse, nossa teoria do processo político racional seria desmentida.) Para explicar por que muitos setores são capazes de empregar o maquinário político para os seus próprios fins, devemos examinar a natureza do processo político em uma democracia.

Um consumidor escolhe entre uma viagem de trem e uma viagem aérea, por exemplo, votando com o seu bolso: ele escolherá, num dado dia, o meio de transporte que preferir naquela ocasião. Uma forma similar de votação econômica ocorre com decisões sobre onde trabalhar ou onde investir o capital de alguém. O mercado acumula esses votos econômicos, prevê seu curso futuro e investe de acordo com a previsão.

Porque a decisão política é coercitiva, o processo decisório é fundamentalmente diferente das tomadas de decisão no mercado. Se o público é

chamado a tomar uma decisão entre dois meios de transporte comparáveis, a decisão do indivíduo sobre como viajar — digamos, se companhias aéreas ou estradas de ferro deveriam ou não receber um subsídio federal — deveria ser suportada por todos, viajantes e não-viajantes, viajantes desse ano e viajantes do próximo ano. Essa universalidade forçada das decisões políticas constitui as duas diferenças entre processo de decisão política democrática e processo de decisão no mercado.

(1) As decisões devem ser tomadas simultaneamente por um grande número de pessoas (ou por seus representantes): o processo político exige simultaneidade de decisão. Se *A* fosse votar no referendo hoje, *B* amanhã, *C* depois de amanhã, e assim por diante, a acumulação de uma decisão majoritária seria tão dispendiosa quanto suspeita. (A poderia querer votar diferentemente em relação a seu voto no último mês.)

A condição de simultaneidade impõe um encargo maior sobre o processo de decisão política. Ela torna a votação em questões específicas proibitivamente dispendiosa: é um custo significativo para mim engajar-me na negociação da compra de uma passagem aérea quando quero viajar; seria estupidamente caro engajar-me fisicamente em uma negociação similar de votação (isto é, freqüentando um local de votação) sempre que alguns de meus concidadãos desejarem registrar suas impressões sobre estradas de ferro *versus* aviões. Para dar conta dessa condição de simultaneidade, os eleitores devem dotar representantes de ampla discricionariedade e devem evitar expressões diretas de alterações marginais em preferências. Essa característica também implica que a decisão política não preveja os desejos dos eleitores e prepare-se para realizá-los antecipadamente.

(2) O processo decisório democrático deve envolver “toda” a comunidade, não simplesmente aqueles que estão diretamente preocupados com a decisão. Em um mercado privado, o não-viajante nunca vota em trem *versus* viagem aérea, enquanto um contumaz viajante preferiria muitos votos por dia. O processo de decisão política não pode excluir o eleitor desinteressado: os abusos de qualquer exclusão, exceto auto-exclusão, são óbvios. Por isso, o processo político não admite a participação de cada um na porção do seu interesse e conhecimento. Em uma medida, essa dificuldade é amainada por outras atividades políticas além da eleição, que possibilitam uma decisão mais efetiva às partes interessadas: persuasão, emprego de representantes legislativos qualificados etc. Todavia, o sistema político não oferece bons incentivos para a aquisição de conhecimento como os oferecidos pelo mercado. Se eu consumo um serviço público *A* (ruas) em quan-

tidade dez vezes maior do que um outro serviço público *B* (escolas), não tenho incentivos para adquirir somas correspondentes de conhecimento sobre a provisão pública desses serviços.<sup>9</sup>

Essas características do processo político podem ser modificadas pela existência de muitos níveis de governo (então, de algum modo, tenho mais incentivo para obter informações sobre as escolas locais do que sobre todo o sistema escolar do estado) e pelo uso seletivo de mecanismos de decisão direta (*bond referenda*). O principal método para enfrentar tais características, todavia, é o emprego de representantes em tempo integral organizados em (disciplinados por) firmas que são chamadas de partidos políticos ou máquinas.

O representante e seu partido são recompensados pela descoberta e pela realização dos desejos políticos dos seus constituintes; a recompensa é o sucesso na eleição e as eventuais rendas de gabinete. Se votar contra uma política econômica que prejudicaria a sociedade pudesse garantir a reeleição, com certeza o representante votaria sempre nesse sentido. Infelizmente, à virtude nem sempre é atribuído um preço muito alto. Se o representante nega subsídios em dinheiro ou poder governamental a dez grandes indústrias, elas dedicar-se-ão à eleição de um sucessor mais complacente: os interesses são o que importa. Isso não significa que toda grande indústria pode obter o que quiser ou tudo o que quiser: significa que o representante e seu partido devem buscar uma coalizão de interesses mais duráveis dos eleitores do que a postura antiindústria em relação a toda proposta da indústria. Um representante não pode vencer ou manter-se no cargo com o auxílio da soma daqueles que se opõem: ao sistema de quotas de importação de petróleo, aos subsídios para a agricultura, aos subsídios para os aeroportos, aos subsídios para os hospitais, à construção de estaleiros desnecessários para a marinha, a um programa não-equitativo de habitação pública e aos subsídios para a eletrificação rural.

O processo de decisão política tem como características dominantes a realização infreqüente e a participação (em princípio) universal. Como temos notado: as decisões políticas devem ser raras e globais. Os gastos do eleitor para apreender os aspectos essenciais das propostas políticas individuais e expressar suas preferências (seja pela representação individual ou coletiva, seja **pela eleição**) são determinados pelos custos e retornos esperados, exatamente como se eles estivessem no mercado privado. Os custos de uma informação abrangente são maiores na arena política porque a informação deve ser buscada em assuntos de pequeno ou de nenhum interesse

direto para o indivíduo e, desse modo, este saberá pouco sobre a maior parte dos temas perante a legislatura. As manifestações de preferências nas votações serão menos precisas que as manifestações de preferências no mercado, visto que muitas pessoas não informadas irão votar e afetar a decisão.<sup>10</sup>

Desse modo, os canais de tomada das decisões políticas podem ser descritos como brutos, filtrados ou ruidosos. Se alguém tem uma ínfima preferência pela política *A* em relação à política *B*, a preferência não será descoberta nem surtirá qualquer influência. Se o grupo de eleitores *X* quer uma política que cause pequeno dano aos não-*X*, ele não remunerará os não-*X* para descobrir e atuar contra tal política. O sistema está configurado para implementar todas as preferências robustamente notadas das maiorias, para implementar muitas preferências robustamente notadas de minorias e para desprezar as preferências inconsistentes tanto de maiorias como de minorias. O grau de filtragem ou de bruteza seria reduzido por qualquer diminuição no custo para o cidadão adquirir informação e expressar suas vontades e por qualquer aumento na probabilidade de seu voto influenciar a política.

A indústria que procura poder político deve dirigir-se ao revendedor apropriado, o partido político. Este partido tem custos de operação, custos para manter uma organização e custos para competir em eleições. Esses custos do processo político são vistos de forma excessivamente limitada pela literatura sobre o financiamento das eleições: eleições são para o processo político aquilo que comercialização é para o processo de produção de uma mercadoria, um passo final essencial. O partido mantém sua organização e seu apelo eleitoral pela execução de serviços de grande valia para o eleitor, não somente antes das eleições, mas o tempo todo. Uma parcela dos custos do partido é suportada pela inclusão de trabalhadores do partido na folha de pagamento do Estado. Todavia, um partido de oposição é, muitas vezes, em essência um seguro para os eleitores disciplinarem o partido que está no poder e, assim, os custos do partido de oposição não são totalmente satisfeitos pelos fundos públicos.

A indústria que procura regulação deve estar preparada para arcar com as duas coisas que um partido precisa: votos e recursos financeiros. Os recursos podem ser providos por contribuições de campanha, levantamento de fundos (o homem de negócios encabeça uma comissão para angariar fundos), além de outros métodos indiretos tais como o emprego de trabalhadores do partido. Os votos de apoio à medida são reunidos e os de oposição são dispersos, tudo isso mediante custosos programas para educar (ou deseducar) membros da indústria e de outras indústrias interessadas.

Esses custos de regulação provavelmente aumentam com o tamanho da indústria que a procura. As maiores indústrias buscam programas que custam muito mais à sociedade e que aumentam ainda mais a oposição dos grupos afetados substancialmente. As tarefas de persuasão, tanto dentro como fora da indústria, também aumentam de acordo com o seu tamanho. O tamanho fixo do “mercado” político, todavia, provavelmente faz o custo de obter regulação aumentar menos rapidamente do que o tamanho da indústria. As menores indústrias estão, portanto, efetivamente impedidas de participar do processo político, a menos que elas tenham alguma vantagem especial, tal como concentração geográfica em uma subdivisão política esparsa.

Se um partido político tem, na realidade, um controle de monopólio sobre a máquina governamental, alguém poderia esperar que ele colhesse a maior parte dos benefícios da regulação para si mesmo. Porém, os partidos políticos são, talvez, uma ilustração ideal da teoria do monopólio natural de Demsetz [4]. Se um partido torna-se extorsivo (ou confunde-se muito na apreensão dos efetivos desejos dos eleitores), é possível eleger outro partido que proverá os serviços governamentais a um preço mais próximo dos custos do partido. Se o acesso ao mercado da política fosse efetivamente controlado, nós deveríamos esperar que a dominação de um partido o levasse a requerer demandas por regulação protetiva, mas exigiria um alto preço pela regulação.

A estrutura interna do partido político e o modo como as eventuais rendas de gabinete são distribuídas entre seus membros oferece fascinante área de estudo. Os funcionários públicos eleitos estão no pináculo do sistema político — não existe substituto para o dom de manter o cargo público. Suponho que muito da compensação para os líderes legislativos toma a forma de pagamentos extrapolíticos. Por que tantos advogados são políticos? Porque todo mundo emprega advogados, a empresa de um parlamentar é uma conveniente via de compensação, enquanto a um médico teria de ser dado mais em subornos do que em nomeações. A maior parte das empresas são clientes de companhias de seguro e de bancos, então podemos esperar que legisladores geralmente tenham afiliações financeiras com tais empresas.

O financiamento das atividades de toda indústria, tal como a busca de regulação, aumenta o freqüente problema do efeito-carona.<sup>11</sup> Nós não possuímos uma teoria satisfatória para explicar o comportamento de grupo — de fato, essa teoria é a teoria do oligopólio com um acréscimo: em setores com grande número de participantes (e. g., agricultura), o próprio partido político encarrega-se do papel empresarial de prover regulação fa-

vorável. Não podemos ir mais longe do que as fraquezas da teoria do oligopólio permitem, isto é, podemos fazer somente conjecturas plausíveis, tal como a de que quanto mais concentrada a indústria, mais recursos ela pode investir na campanha por regulação.

### *Licenciamento profissional*

O licenciamento de profissões é um possível uso do processo político para melhorar as condições econômicas de um grupo. A licença é uma efetiva barreira à entrada porque a prática profissional sem licença é uma prática delituosa. Uma vez que muitas licenças profissionais são efetuadas no nível estatal, o mercado provê uma oportunidade de buscar-se pelas características de uma profissão que lhe conferirá poder político.

Embora existam numerosas limitações de dados, podemos investigar muitas características de uma profissão que deveriam influenciar sua aptidão para assegurar poder político:

(1) *O tamanho da profissão.* Bastante simples, quanto maior a profissão, mais votos ela possui. (Sob algumas circunstâncias, portanto, alguém poderia querer excluir não-cidadãos da medida de tamanho.)

(2) *A renda per capita da profissão.* A renda da profissão é o produto de seu número de profissionais e da renda média; assim, essa variável e a precedente refletirão a renda total da profissão. A renda da profissão é presumivelmente um índice do provável retorno da ação política bem sucedida: na falta de conhecimento específico de funções de oferta e demanda, esperamos o licenciamento para aumentar cada renda de equilíbrio da profissão aproximadamente na mesma proporção. Em uma versão mais sofisticada, alguém poderia predizer que quanto menor a elasticidade da demanda para o exercício da profissão, mais lucrativa a licença poderia ser. Alguém também poderia ver a renda da profissão como uma fonte de recursos para a ação política, mas se encararmos a ação política como um investimento, isso é relevante somente com as imperfeições do mercado de capitais.<sup>12</sup>

A renda média de membros da profissão é uma variável adequada para comparações entre profissões, mas é inadequada para comparações de uma mesma profissão em vários estados, porque a renda real será aproximadamente igual (na ausência de regulação) em cada estado.

(3) *A concentração da profissão em grandes cidades.* Quando a profissão organiza uma campanha para obter regulação favorável, ela incorre

em custos na solicitação de apoio; e esses custos são maiores para uma profissão difusa do que para uma concentrada. A solicitação de apoio é dificultada pelo problema do efeito carona, em que membros individuais não podem ser excluídos dos benefícios da regulação, mesmo que eles não tenham arcado com parte dos custos para recebê-la. Se a maioria dos profissionais está concentrada em grandes centros, a intensidade desses problemas (suspeitamos) é muito reduzida: regulação pode até mesmo começar no nível governamental local. Usaremos uma medida de concentração geográfica ortodoxa: a fração da profissão do estado em cidades com mais de 100 mil (ou 50 mil, antes de 1900).

(4) *A presença de uma coesa oposição ao licenciamento.* Se uma profissão lida com o público em geral, os custos que o licenciamento impõe a qualquer consumidor ou indústria serão baixos e não será economicamente racional aquele consumidor ou aquela indústria combater a pressão pelo licenciamento. Porém, se o grupo prejudicado achar plausível e lucrativo agir conjuntamente, ele fará oposição à tentativa de conseguir o licenciamento e (por aumentar seu custo) enfraquecerá, retardará ou evitará a regulação. As mesmas qualidades — número de eleitores, fartura de recursos e facilidade de organização — que favorecem uma profissão na arena política, é óbvio, também favorecerão qualquer grupo adversário. Consequentemente, uma pequena profissão empregada somente por uma indústria que tem poucos trabalhadores terá dificuldade em obter licenciamento; ao passo que uma grande profissão, que serve a todos, deparar-se-á com uma oposição não organizada.

Uma análise estatística introdutória do licenciamento das profissões nos estados está resumida na Tabela 3. Em todas as profissões, a variável dependente para cada estado é o ano da primeira regulação da entrada na profissão. As duas variáveis independentes são:

- (1) a razão da profissão com a força de trabalho total do estado, no censo anual mais próximo à mediana do ano de regulação,
- (2) a fração da profissão encontrada em cidades com mais de 100 mil (ou com mais de 50 mil em 1890 e 1900) naquele ano.

Esperamos que estas variáveis estejam negativamente associadas com o ano de licenciamento e cada um dos nove coeficientes de regressão significantes estatisticamente tenha o movimento esperado.

Tabela 3  
Ano inicial de regulação consoante uma função  
de tamanho relativo de profissão e grau de urbanização

| Profissão                 | Número de Estados com licenciamento | Mediana do ano de criação da licença | COEFICIENTES DE REGRESSÃO (E VALORES DE T)          |                                                                          | R <sup>2</sup> |
|---------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------|
|                           |                                     |                                      | Tamanho da profissão (relativo à força de trabalho) | Urbanização (parcela da profissão em cidades com mais de 100.000 hab. *) |                |
| Esteticistas              | 48                                  | 1930                                 | -4.03<br>(2.50)                                     | 5.90<br>(1.24)                                                           | 0.125          |
| Arquitetos                | 47                                  | 1930                                 | -24.06<br>(2.15)                                    | -6.29<br>(0.84)                                                          | 0.184          |
| Barbeiros                 | 46                                  | 1930                                 | -1.31<br>(0.51)                                     | -26.10<br>(2.37)                                                         | 0.146          |
| Advogados                 | 29                                  | 1890                                 | -0.26<br>(0.08)                                     | -65.78<br>(1.70)                                                         | 0.102          |
| Médicos                   | 43                                  | 1890                                 | 0.64<br>(0.65)                                      | -23.80<br>(2.69)                                                         | 0.165          |
| Embalsamador              | 37                                  | 1910                                 | 3.32<br>(0.36)                                      | -4.24<br>(0.44)                                                          | 0.007          |
| Enfermeiras profissionais | 48                                  | 1910                                 | -2.08<br>(2.28)                                     | -3.36<br>(1.06)                                                          | 0.176          |
| Dentistas                 | 48                                  | 1900                                 | 2.51<br>(0.44)                                      | -22.94<br>(2.19)                                                         | 0.103          |
| Veterinários              | 40                                  | 1910                                 | -10.69<br>(1.94)                                    | -37.16<br>(4.20)                                                         | 0.329          |
| Quiropráticos             | 48                                  | 1930                                 | -17.70<br>(1.54)                                    | 11.69<br>(1.25)                                                          | 0.079          |
| Farmacêuticos             | 48                                  | 1900                                 | -4.19<br>(1.50)                                     | -6.84<br>(0.80)                                                          | 0.082          |

Fontes: The Council of State Governments, "Occupational Licensing Legislation in the States", 1952, e U. S. Department of Commerce, Bureau of Census, *United States Census of Population*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, diversos anos.

\* 50.000 em 1890 e em 1990.

Todavia, os resultados não são confiáveis: os coeficientes de correlação múltipla são pequenos e mais da metade dos coeficientes de regressão não são significantes (e, nesses casos, frequentemente, são um indicativo desprezível). A urbanização é mais fortemente associada com o licenciamento do que com o tamanho da profissão.<sup>13</sup> O não-refinamento dos dados pode ser uma grande fonte desses desapontamentos: nós medimos, por exemplo, as características dos barbeiros no ano de 1930 em cada estado, mas 14 estados já contavam, em 1910, com barbeiros licenciados. Se os estados que licenciaram barbeiros antes de 1910 tivessem, relativamente, mais barbeiros, ou mais barbeiros altamente urbanizados, os prognósticos seriam melhorados. A ausência de dados de anos entre os censos e de antes de 1890 nos conduz a fazer somente uma análise superficial.<sup>14</sup>

Em geral, as maiores profissões foram licenciadas mais cedo.<sup>15</sup> Os médicos veterinários são os únicos profissionais dessa amostra que têm um conjunto de consumidores bem definido, a saber: fazendeiros de gado; e o licenciamento foi posterior nesses estados com grande número de gado, em relação à população rural. A análise intraprofissional oferece algum suporte para a teoria econômica da oferta da regulação.

Uma comparação entre diferentes profissões permite-nos examinar muitas outras variáveis. A primeira é a renda, já discutida acima. A segunda é o tamanho do mercado. Assim como é impossível organizar um sindicato (*labor union*) efetivo em apenas uma parte de um mercado integrado, é impossível também regular somente uma parte do mercado. Considere uma profissão — aquilo que os executivos juniores farão — que tenha mercado nacional com alta mobilidade de trabalho e mobilidade significativa de empregadores. Se os executivos de um estado fossem se organizar, o alcance deles para uma influência efetiva seria muito pequeno. Se os salários fossem aumentados acima do nível competitivo, empregadores recrutariam alhures, assim a elasticidade da demanda seria muito alta.<sup>16</sup> A terceira variável é a estabilidade do número de membros da profissão: quanto mais alto o nível dos membros na profissão, maior o proveito financeiro deles a partir do controle de entrada. Nossa lamentavelmente bruta medida dessa variável está baseada no número de membros com idade de 35-44 em 1950 e 45-54 em 1960: quanto mais próximos estes números são, mais estável o número de membros da profissão. Os dados para as várias profissões estão na Tabela 4.

A comparação entre profissões licenciadas e não-licenciadas está, coe-  
rentemente, de acordo com nossas expectativas:

**Tabela 4**  
Características de ocupações profissionais licenciadas e não-licenciadas, 1960

| Profissão                        | Mediana da idade (anos) | Mediana da educação (anos) | Mediana do ganho (50-52 semanas) | Instabilidade do número de membros* | Percentual de autônomos | Percentual em cidades com mais de 50.000 hab. | Percentual de força de trabalho |
|----------------------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------|
| <b>LICENCIADAS</b>               |                         |                            |                                  |                                     |                         |                                               |                                 |
| Arquitetos                       | 41,7                    | 16,8                       | \$ 9.090                         | 0,012                               | 57,8%                   | 44,1%                                         | 0,045%                          |
| Quiropráticos                    | 46,5                    | 16,4                       | 6.360                            | 0,053                               | 5,8                     | 30,8                                          | 0,020                           |
| Dentistas                        | 45,9                    | 17,3                       | 12.200                           | 0,016                               | 9,4                     | 34,5                                          | 0,128                           |
| Embalsamadores                   | 43,5                    | 13,4                       | 5.990                            | 0,130                               | 52,8                    | 30,2                                          | 0,055                           |
| Advogados                        | 45,3                    | 17,4                       | 10.800                           | 0,041                               | 35,8                    | 43,1                                          | 0,308                           |
| Enfermeiras profissionais        | 39,1                    | 13,2                       | 3.850                            | 0,291                               | 91,0                    | 40,6                                          | 0,868                           |
| Optometristas                    | 41,6                    | 17,0                       | 8.480                            | 0,249                               | 17,5                    | 34,5                                          | 0,024                           |
| Farmacêuticos                    | 44,9                    | 16,2                       | 7.230                            | 0,119                               | 62,3                    | 40,0                                          | 0,136                           |
| Médicos                          | 42,8                    | 17,5                       | 14.200                           | 0,015                               | 35,0                    | 44,7                                          | 0,339                           |
| Veterinários                     | 39,2                    | 17,4                       | 9.210                            | 0,169                               | 29,5                    | 14,4                                          | 0,023                           |
| MÉDIA                            | 43,0                    | 16,3                       | 8.741                            | 0,109                               | 39,7                    | 35,7                                          | 0,195                           |
| <b>PARCIALMENTE LICENCIADAS</b>  |                         |                            |                                  |                                     |                         |                                               |                                 |
| Contadores                       | 40,4                    | 14,9                       | 6.450                            | 0,052                               | 88,1                    | 43,5                                          | 0,698                           |
| Engenheiros                      | 38,3                    | 16,2                       | 8.490                            | 0,023                               | 96,8                    | 31,6                                          | 1,279                           |
| Professores de escolas primárias | 43,1                    | 16,5                       | 4.710                            | (a)                                 | 99,1                    | 18,8                                          | 1,482                           |
| MÉDIA                            | 40,6                    | 15,9                       | 6.550                            | 0,117 (b)                           | 94,7                    | 34,6                                          | 1,153                           |
| <b>NÃO LICENCIADAS</b>           |                         |                            |                                  |                                     |                         |                                               |                                 |
| Artistas                         | 38,0                    | 14,2                       | 5.920                            | 0,103                               | 77,3                    | 45,7                                          | 0,154                           |
| Clérigos                         | 43,3                    | 17,0                       | 4.120                            | 0,039                               | 89,0                    | 27,2                                          | 0,295                           |
| Professores universitários       | 40,3                    | 17,4                       | 7.500                            | 0,085                               | 99,2                    | 36,0                                          | 0,261                           |
| Desenhistas                      | 31,2                    | 12,9                       | 5.990                            | 0,098                               | 98,6                    | 40,8                                          | 0,322                           |
| Repórteres e editores            | 39,4                    | 15,5                       | 6.120                            | 0,138                               | 93,9                    | 43,3                                          | 0,151                           |
| Músicos                          | 40,2                    | 14,8                       | 3.240                            | 0,081                               | 65,5                    | 37,7                                          | 0,289                           |
| Cientista natural                | 35,9                    | 16,8                       | 7.490                            | 0,264                               | 96,3                    | 32,7                                          | 0,221                           |
| MÉDIA                            | 38,3                    | 15,5                       | 5.768                            | 0,115                               | 88,5                    | 37,6                                          | 0,242                           |

\* 1-R, onde R = Razão: membros da profissão com idade entre 45-54, em 1960 / membros da profissão com idade entre 35-44, em 1950.

(a) Não disponível separadamente; Professores N.E.C. \* (inclui professores do ensino médio e outros) = 0,276

(b) Inclui a cifra para Professores N.E.C. na nota (a)

Fonte: U. S. Department of Commerce, Bureau of Census, United States Census of Population. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, diversos anos.

\* N. T.: Not Elsewhere Classified: não classificados em outras categorias de professores.

- (1) As profissões licenciadas têm proventos mais altos (pode-se supor que também tinham antes do licenciamento),
- (2) O número de membros de profissões licenciadas é mais estável (mas a diferença é desprezível em nossa medida bruta),
- (3) As profissões licenciadas são empregadas com menos frequência por empresas comerciais (que têm condições para opor-se ao licenciamento),
- (4) Todas as profissões de mercados nacionais (professores universitários, engenheiros, cientistas, contadores) não são licenciadas, ou o são apenas parcialmente.

O tamanho e a urbanização dos três grupos, todavia, não estão relacionados ao licenciamento. A comparação interprofissional, portanto, fornece um mínimo de suporte adicional para nossa teoria da regulação.

### 3. CONCLUSÃO

A visão idealista de regulação pública está profundamente enraizada no pensamento econômico profissional. Assim, tantos economistas têm denunciado a ICC (Interstate Commerce Commission) por suas políticas pró-estrada de ferro que isso tem-se tornado um clichê da literatura. Para mim, essa crítica parece, exatamente, tão apropriada quanto uma censura à Great Atlantic and Pacific Tea Company por negociar mantimentos, ou tão adequada quanto uma crítica ao político que capta suporte popular. O vício fundamental de tal desaprovação é que ela desvia a atenção: ela sugere que o caminho para obter-se uma ICC, que não é subserviente aos transportadores, é pregar para os reguladores ou para o povo que os escolhe. O único caminho para conseguir uma agência diferente seria mudar o seu suporte político e remunerar os reguladores em uma base que não seja relacionada aos serviços prestados aos transportadores.

Até que a lógica básica da vida política esteja desenvolvida, reformas serão mal-guarnecidas para utilizar o Estado para suas reformas e vítimas do uso difundido do suporte estatal a grupos especiais estarão desamparados. Com base na teoria racional do comportamento político, os economistas deveriam, rapidamente, estabelecer a licença para sua prática profissional.

Tradução: Emerson Fabiani

George J. Stigler

Tabela 5

Transportadoras públicas e contratadas de passageiros, 1935-1969<sup>(1)</sup>

| Ano de referência | Pedidos cumulativos     |         | Transportadoras operantes |                                  |                                   |
|-------------------|-------------------------|---------|---------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
|                   | Isentas de regulação    | Novos   | Total                     | Pedidos deferidos <sup>(3)</sup> | Número em operação <sup>(2)</sup> |
| Outubro de 1936   | 82.827                  | 1.696   | 84.523                    | —                                | —                                 |
| 1937              | 83.107                  | 3.921   | 87.028                    | 1.114                            | —                                 |
| 1938              | 85.646                  | 6.694   | 92.340                    | 20.398                           | —                                 |
| 1939              | 86.298                  | 9.636   | 95.934                    | 23.494                           | —                                 |
| 1940              | 87.367                  | 12.965  | 100.332                   | 25.575                           | —                                 |
| 1941              | 88.064                  | 16.325  | 104.389                   | 26.296                           | —                                 |
| 1942              | 88.702                  | 18.977  | 107.679                   | 26.683                           | —                                 |
| 1943              | 89.157                  | 20.007  | 109.164                   | 27.531                           | —                                 |
| 1944              | 89.511                  | 21.324  | 110.835                   | 27.177                           | 21.044                            |
| 1945              | 89.518                  | 22.829  | 112.347                   | —                                | 20.788                            |
| 1946              | 89.529                  | 26.392  | 115.921                   | —                                | 20.632                            |
| 1947              | 89.552                  | 29.604  | 119.156                   | —                                | 20.665                            |
| 1948              | 89.563                  | 32.678  | 122.241                   | —                                | 20.373                            |
| 1949              | 89.567                  | 35.635  | 125.202                   | —                                | 18.459                            |
| 1950              | 89.573                  | 38.666  | 128.239                   | —                                | 19.200                            |
| 1951              | 89.574                  | 41.889  | 131.463                   | —                                | 18.843                            |
| 1952              | (89.574) <sup>(4)</sup> | 44.297  | 133.870                   | —                                | 18.408                            |
| 1953              | —                       | 46.619  | 136.192                   | —                                | 17.869                            |
| 1954              | —                       | 49.146  | 138.719                   | —                                | 17.080                            |
| 1955              | —                       | 51.720  | 141.293                   | —                                | 16.836                            |
| Junho de 1956     | —                       | 53.640  | 143.213                   | —                                | 16.486                            |
| 1957              | —                       | 56.804  | 146.377                   | —                                | 16.316                            |
| 1958              | —                       | 60.278  | 149.851                   | —                                | 16.065                            |
| 1959              | —                       | 64.171  | 153.744                   | —                                | 15.923                            |
| 1960              | —                       | 69.205  | 158.778                   | —                                | 15.936                            |
| 1961              | —                       | 72.877  | 162.450                   | —                                | 15.967                            |
| 1962              | —                       | 76.986  | 166.559                   | —                                | 15.884                            |
| 1963              | —                       | 81.443  | 171.016                   | —                                | 15.739                            |
| 1964              | —                       | 86.711  | 176.284                   | —                                | 15.732                            |
| 1965              | —                       | 93.064  | 182.637                   | —                                | 15.755                            |
| 1966              | —                       | 101.745 | 191.318                   | —                                | 15.933                            |
| 1967              | —                       | 106.647 | 196.220                   | —                                | 16.003                            |
| 1968              | —                       | (6)     | (6)                       | —                                | 16.230 <sup>(5)</sup>             |
| 1969              | —                       | (6)     | (6)                       | —                                | 16.318 <sup>(5)</sup>             |

<sup>(1)</sup> Excluindo-se intermediários e transportadoras intra-estatais.

<sup>(2)</sup> As percentagens de proprietários de transportadoras operantes foram as seguintes: 1944 – 93,4%; 1950 – 92,4%; 1960 – 93%; 1966 – 93,4%.

<sup>(3)</sup> Estimado.

<sup>(4)</sup> Não disponível; suposto ser aproximadamente constante.

<sup>(5)</sup> Cifras de 1968 e 1969 são para as transportadoras que apresentaram relatórios anuais.

<sup>(6)</sup> Não disponível comparável aos anos anteriores; pedidos para autorização permanente descartados (isto é, de pedidos novos e pendentes); 1967-69 são conforme segue: 1967 – 7.049; 1968 – 5.724; 1969 – 5.186.

Tabela 6

Limite de peso para caminhões, 1932-33\*, por estados  
(dados básicos para Tabela 2)

| Estado         | Peso Máximo (em libras) |                        |
|----------------|-------------------------|------------------------|
|                | 4 rodas <sup>(1)</sup>  | 6 rodas <sup>(2)</sup> |
| Alabama        | 20.000                  | 32.000                 |
| Arizona        | 22.000                  | 34.000                 |
| Arkansas       | 22.200                  | 37.000                 |
| Califórnia     | 22.000                  | 34.000                 |
| Colorado       | 30.000                  | 40.000                 |
| Connecticut    | 32.000                  | 40.000                 |
| Delaware       | 26.000                  | 38.000                 |
| Flórida        | 20.000                  | 20.000                 |
| Geórgia        | 22.000                  | 39.600                 |
| Idaho          | 24.000                  | 40.000                 |
| Illinois       | 24.000                  | 40.000                 |
| Indiana        | 24.000                  | 40.000                 |
| Iowa           | 24.000                  | 40.000                 |
| Kansas         | 24.000                  | 34.000                 |
| Kentucky       | 18.000                  | 18.000                 |
| Louisiana      | 13.400                  | Não disponível         |
| Maine          | 18.000                  | 27.000                 |
| Maryland       | 25.000                  | 40.000                 |
| Massachusetts  | 30.000                  | 30.000                 |
| Michigan       | 27.000                  | 45.000                 |
| Minnesota      | 27.000                  | 42.000                 |
| Mississippi    | 18.000                  | 22.000                 |
| Missouri       | 24.000                  | 24.000                 |
| Montana        | 24.000                  | 34.000                 |
| Nebraska       | 24.000                  | 40.000                 |
| Nevada         | 25.000                  | 38.000                 |
| New Hampshire  | 20.000                  | 20.000                 |
| New Jersey     | 30.000                  | 30.000                 |
| New Mexico     | 27.000                  | 45.000                 |
| New York       | 33.600                  | 44.000                 |
| North Carolina | 20.000                  | 20.000                 |
| North Dakota   | 24.000                  | 48.000                 |
| Ohio           | 24.000                  | 24.000                 |
| Oklahoma       | 20.000                  | 20.000                 |
| Oregon         | 25.500                  | 42.500                 |
| Pennsylvania   | 26.000                  | 36.000                 |
| Rhode Island   | 28.000                  | 40.000                 |
| South Carolina | 20.000                  | 25.000                 |
| South Dakota   | 20.000                  | 20.000                 |
| Tennessee      | 20.000                  | 20.000                 |
| Texas          | 13.500                  | Não disponível         |
| Utah           | 26.000                  | 34.000                 |
| Vermont        | 20.000                  | 20.000                 |
| Virginia       | 24.000                  | 35.000                 |
| Washington     | 24.000                  | 34.000                 |
| West Virginia  | 24.000                  | 40.000                 |
| Wisconsin      | 24.000                  | 36.000                 |
| Wyoming        | 27.000                  | 30.000                 |

\* The Motor Truck Red Book and Directory, 1934, pp.85-102; cifras são relatadas (p. 89) como "baseadas nas interpretações do Estados de suas leis (1933) e nas limitações físicas do projeto industrial do veículo e na capacidade dos pneus". U. S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, BUREAU OF PUBLIC ROADS, Public Roads. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, dezembro de 1932; as cifras são relatadas (p. 167) como "um extrato das leis do Estado, incluindo a legislação aprovada em 1932."

<sup>(1)</sup> 4 rodas: é usada a menor das três cifras seguintes:

(A) Peso bruto máximo (como dado in Red Book, pp. 90-91)

(B) Peso máximo por eixo (como dado in Red Book, pp. 90-91), multiplicado por 1,5 (veja Red Book, p. 89).

(C) Peso bruto máximo (como dado in Red Book, p. 93).

Exceções: Texas e Louisiana – Veja Red Book, p. 91.

<sup>(2)</sup> 6 rodas: peso bruto máximo como dado in Public Roads, p. 167. Essas cifras correspondem, em muitos casos, com aquelas apresentadas no Red Book, p. 93, e com o peso máximo por eixo multiplicados por 2,5 do Public Roads (veja Red Book, p. 93). Dados do Texas e da Louisiana não disponíveis para converter carta útil em limite de peso bruto.

Tabela 7  
Variáveis independentes  
(Dados básicos para a Tabela 2-continuação)

| Estado         | Caminhões em fazendas por 1000 de força de trabalho agrícola | Extensão média da Malha ferroviária de frete (milhas) | Porcentagem de rodovias Estaduais com asfalto de alta qualidade |
|----------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Alabama        | 26,05                                                        | 189,4                                                 | 1,57                                                            |
| Arizona        | 79,74                                                        | 282,2                                                 | 2,60                                                            |
| Arkansas       | 28,62                                                        | 233,1                                                 | 1,72                                                            |
| Califórnia     | 123,40                                                       | 264,6                                                 | 13,10                                                           |
| Colorado       | 159,50                                                       | 244,7                                                 | 0,58                                                            |
| Connecticut    | 173,80                                                       | 132,6                                                 | 7,98                                                            |
| Delaware       | 173,20                                                       | 202,7                                                 | 21,40                                                           |
| Flórida        | 91,41                                                        | 184,1                                                 | 8,22                                                            |
| Georgia        | 32,07                                                        | 165,7                                                 | 1,60                                                            |
| Idaho          | 95,89                                                        | 243,6                                                 | 0,73                                                            |
| Illinois       | 114,70                                                       | 207,9                                                 | 9,85                                                            |
| Indiana        | 120,20                                                       | 202,8                                                 | 6,90                                                            |
| Iowa           | 98,73                                                        | 233,3                                                 | 3,39                                                            |
| Kansas         | 146,70                                                       | 281,5                                                 | 0,94                                                            |
| Kentucky       | 20,05                                                        | 227,5                                                 | 1,81                                                            |
| Louisiana      | 31,27                                                        | 201,0                                                 | 1,94                                                            |
| Maine          | 209,30                                                       | 120,4                                                 | 1,87                                                            |
| Maryland       | 134,20                                                       | 184,1                                                 | 12,90                                                           |
| Massachusetts  | 172,20                                                       | 144,7                                                 | 17,70                                                           |
| Michigan       | 148,40                                                       | 168,0                                                 | 6,68                                                            |
| Minnesota      | 120,40                                                       | 225,6                                                 | 1,44                                                            |
| Mississippi    | 29,62                                                        | 164,9                                                 | 1,14                                                            |
| Missouri       | 54,28                                                        | 229,7                                                 | 2,91                                                            |
| Montana        | 183,80                                                       | 266,5                                                 | 0,09                                                            |
| Nebraska       | 132,10                                                       | 266,9                                                 | 0,41                                                            |
| Nevada         | 139,40                                                       | 273,2                                                 | 0,39                                                            |
| New Hampshire  | 205,40                                                       | 129,0                                                 | 3,42                                                            |
| New Jersey     | 230,20                                                       | 137,6                                                 | 23,30                                                           |
| New Mexico     | 90,46                                                        | 279,0                                                 | 0,18                                                            |
| New York       | 220,50                                                       | 163,3                                                 | 21,50                                                           |
| North Carolina | 37,12                                                        | 171,5                                                 | 8,61                                                            |
| North Dakota   | 126,40                                                       | 255,1                                                 | 0,01                                                            |
| Ohio           | 125,80                                                       | 194,2                                                 | 11,20                                                           |
| Oklahoma       | 78,18                                                        | 223,3                                                 | 1,42                                                            |
| Oregon         | 118,90                                                       | 246,2                                                 | 3,35                                                            |
| Pennsylvania   | 187,60                                                       | 166,5                                                 | 9,78                                                            |
| Rhode Island   | 193,30                                                       | 131,0                                                 | 20,40                                                           |
| South Carolina | 20,21                                                        | 169,8                                                 | 2,82                                                            |
| South Dakota   | 113,40                                                       | 216,6                                                 | 0,04                                                            |
| Tennessee      | 23,98                                                        | 191,9                                                 | 3,97                                                            |
| Utah           | 101,70                                                       | 235,7                                                 | 1,69                                                            |
| Vermont        | 132,20                                                       | 109,7                                                 | 2,26                                                            |
| Virginia       | 71,88                                                        | 229,8                                                 | 2,86                                                            |
| Washington     | 180,90                                                       | 234,4                                                 | 4,21                                                            |
| West Virginia  | 62,88                                                        | 218,7                                                 | 8,13                                                            |
| Wisconsin      | 178,60                                                       | 195,7                                                 | 4,57                                                            |
| Wyoming        | 133,40                                                       | 286,7                                                 | 0,08                                                            |

<sup>(1)</sup> EXTENSÃO MÉDIA DA MALHA FERROVIÁRIA DE TRANSPORTE PACF (FRETE): distância média em milhas para cada tonelada carregada = razão do número de toneladas-milhas e do número de toneladas carregadas. Para cada estado, a extensão média da malha foi obtida pela média ponderada da extensão da malha de cada companhia e pelo número de milhas operadas pela respectiva companhia no estado (estradas de ferro Classe I).

<sup>(2)</sup> PORCENTAGEM DE RODOVIAS ESTADUAIS COM ASFALTO DE ALTA QUALIDADE: onde asfalto de alta qualidade consiste em macadame betuminoso, concreto betuminoso, asfalto, cimento tipo Portland e blocos de pavimentação. Todas as estradas rurais, tanto locais quanto sistemas de rodovias estaduais, estão incluídas.

<sup>1</sup> Os produtores domésticos (norte-americanos) de petróleo, que também se beneficiam das quotas de importação, considerariam tarifas ou pagamento em dinheiro a produtores domésticos (norte-americanos) igualmente atrativos. Se os interesses deles fossem isoladamente considerados, as quotas de importação seriam leiloadas em vez de serem dadas de presente.

<sup>2</sup> Cf. [7], pp. 60 e ss.

<sup>3</sup> Cf. [10].

<sup>4</sup> O Federal Home Loan Bank Board é o órgão regulador. Ele também controla o montante de publicidade e outras áreas de competição.

<sup>5</sup> As maiores refinarias estavam restritas a 75,7% da sua quota histórica, de acordo com o plano de quota de importação voluntária anterior.

<sup>6</sup> A proporção de caminhões para o total da população mediria o produto de (1) a importância de caminhões para fazendeiros e (2) a importância de fazendeiros no estado. Por razões que serão dadas mais adiante, preferimos enfatizar (1).

<sup>7</sup> Isso é conhecido para cada estrada de ferro; e supomos que (1) a média que vigora dentro de cada estado e (2) duas ou mais estradas de ferro em um estado podem ser associadas com base na milhagem. Obviamente, ambas as suposições são, quando muito, razoáveis aproximações.

<sup>8</sup> Se o peso morto (excedentes do consumidor e do produtor) é levado em conta, mesmo que a indústria de petróleo estivesse em maioria, ela não obteria a legislação se lá estivesse disponível algum método de compensação (tal como a venda de votos) pelo qual o grande prejuízo da minoria poderia ser expresso eficazmente em sentido oposto aos menores ganhos da maioria.

<sup>9</sup> Cf. [2].

<sup>10</sup> Há um problema organizacional em toda a decisão em que mais de um voto é produzido. Se, por causa de economias de escala, são necessários mil clientes para comprar um produto antes que possa ser produzido, esses mil votos terão que ser compartilhados por vários empresários. Contudo, ao contrário da cena política, não há necessidade de obter o consentimento do restante da comunidade, porque eles não irão suportar parte do custo.

<sup>11</sup> A teoria de que a organização lobista evita o problema do efeito carona, mediante a venda de serviços úteis, foi proposta por Thomas J. Moore [8] e elaborada por Mancur Olson [9]. A teoria não foi testada empiricamente.

<sup>12</sup> Seja  $n$  = o número de membros da profissão e  $y$  = a renda média. Esperamos uma capacidade política proporcional a  $(ny)$  tanto quanto aos benefícios, mas que também reflita o valor direto dos votos; assim, a capacidade torna-se proporcional a  $(n^2y)$ , com  $a > 1$ .

<sup>13</sup> Podemos agrupar as profissões e atribuir variáveis *dummy* para cada profissão; os coeficientes de regressão, então, são:

tamanho da profissão relacionada à força trabalho: -0,450  
( $t = 0,59$ ) urbanização: -12,133 ( $t = 4,00$ ).

... são não é.

14 Uma análise mais precisa pode tomar a forma de uma análise de regressão, tal como:  
Ano de licenciamento = constante  
+  $b_1$  (ano de tamanho crítico da profissão)  
+  $b_2$  (ano de urbanização crítica da profissão),

onde o tamanho crítico e a urbanização foram definidos como o tamanho médio e a média urbanização no ano de licenciamento.

15 Assim os advogados, médicos e farmacêuticos, profissões relativamente grandes, em 1900, e enfermeiras, também, em 1910. A única grande profissão a ser licenciada mais tarde foi a de barbeiros; a única pequena profissão a ser licenciada antes foi a de em-balsamadores.

16 A regulação de negócios em um mercado parcial, geralmente, produzirá também grandes elasticidades de oferta dentro de um mercado: se o preço do produto (ou serviço) é aumentado, é muito difícil de resistir à pressão da oferta excluída. Algumas profissões são forçadas à reciprocidade em licenciamento e à dispersão geográfica de ganhos em profissões licenciadas, alguém preveria, não é apreciavelmente diferente do que profis-sões não licenciadas com igual mobilidade patronal. Muitos problemas são propostos pela interessante análise de Arlene S. Holen in [6], pp. 492-8.

Richard A. Posner\*

Muitas teorias têm sido desenvolvidas para explicar o padrão obser-vado da regulação estatal da economia. Essas incluem a teoria do “in-teresse público” e diversas versões, propostas ou por cientistas políti-cos ou por economistas, da teoria do “grupo de interesse” ou teoria da “captura”. Este artigo analisa essas teorias, argumentando que as atuais versões da teoria do interesse público e da teoria do grupo de interesse formulada por cientistas políticos são inaceitáveis. A versão da teoria do grupo de interesse dos economistas é discutida mais ex-tensamente: seus pressupostos teóricos e empíricos são revistos, e che-ga-se à conclusão de que, apesar de promissora, essa teoria precisa de um maior desenvolvimento analítico e de novos esquemas de investi-gação empírica antes que possa ser considerada uma teoria positiva\*\* adequada da regulação.

\* Professor de Direito da University of Chicago e Pesquisador sênior associado ao National Bureau of Economic Research. Recebeu o A.B. (título de bacharel em Humanidades) da Universidade de Yale em 1959 e o LL.B. (título de bacharel em Direito) da Uni-versidade de Harvard em 1962. Sua pesquisa atual centra-se no uso da análise econômica para explicar o comportamento do sistema jurídico.

O autor gostaria de agradecer a Gary S. Becker, Ronald H. Coase, Paul W. MacA-voy, B. Peter Pashigian e George J. Stigler pelos comentários úteis a uma versão anterior.

Este *paper* foi originalmente apresentado em uma conferência sobre regulação pro-movida pelo National Bureau of Economic Research, e é parte de uma série de estudos na área de análise econômica do direito (*law and economics*), conduzidos por esse Bureau com o suporte financeiro da National Science Foundation. Não se trata de publicação ofi-cial do Bureau, dado que ainda não passou por uma revisão crítica completa, de acordo com as normas do National Bureau Publications, que inclui a aprovação pelo conselho de administração do Bureau.

Para um suplemento deste artigo, cf. George Stigler, “Free Riders and Collective Ac-tion” (originalmente publicado juntamente com este artigo de Posner no *The Bell Journal of Economics and Management Science* 5 (1974), pp. 359-65).

\*\* N.T.: o termo “positivo(a)” é usado aqui como sinônimo de descritivo, em oposi-ção a normativo.

Núcleo Direito e Democracia/CEBRAP

Paulo Mattos (coord.)  
Mariana Mota Prado  
Jean Paul Cabral Veiga da Rocha  
Diogo R. Coutinho  
Rafael Oliva  
ORGANIZADORES

# REGULAÇÃO ECONÔMICA E DEMOCRACIA

O debate norte-americano

|                   |                     |
|-------------------|---------------------|
| George J. Stigler | Cass R. Sunstein    |
| Richard A. Posner | Susan Rose-Ackerman |
| S. Peltzman       | Jerry L. Mashaw     |

