

Aula 6- Ação coletiva, interesses e regulação

1- Grupos de interesse e ação coletiva

1.1- Conceito e tipologia de grupos de interesse

1.2- A lógica da ação coletiva

1.3- A ação coletiva e instituições políticas

• 2- Regulação e interesses – e teoria da escolha pública

2.1- A procura de rendas

2.2 – A captura da agência (reguladora)

3- Desenvolvimento, regulação e concorrência

As questões que orientam esta e a aula seguinte assentam na arquitetura das instituições políticas e na noção dominante nos estudos de desenvolvimento de que esse processo tem uma dimensão política (para não falar de histórica) . Está consagrada a noção de que a qualidade das instituições políticas importa , entenda-se: as regras do jogo político – tomada de decisão e observação de uma ordem destinada a promover o bem estar social.

A economia política assume nova relevância nos estudos de desenvolvimento, e os inputs das análises institucionalistas nesta área de problemas conta com os contributos da chamada teorias da escolha pública – transposição para análise da economia política da teoria da escolha racional dos agentes participantes no jogo político. E a questão que as democracias contemporâneas colocam é : pode um sistema de decisão coletiva, em que apenas episodicamente os cidadãos são chamados a expressar as suas preferências, significar de facto dar o poder à maioria e responder aos interesses coletivos?

A resposta requer conhecer a lógica dos diferentes modos de representação de interesses. Nas democracias, os interesses não são apenas individuais, são sobretudo intermediados por organizações – associação

Pelo que a articulação entre organizações privadas e poder político constitui o cerne da aula de hoje. O que começa por nos prender a dois blocos temáticos : 1- a organizações de interesses como uma forma de ação coletiva. 2- repercussões dessa forma de

organização na decisão política.

1.1- Conceito e tipologia dos grupos de interesse

- **Grupo de interesse**

Identifica-se com uma organização (formal) **mobilizada por um interesse** (mas não muitos interesses) comum.

- Na organização do grupo encontram-se as suas fronteiras que definem **três tipos de subgrupos:**

- 1- O grupo de interesse organizado, propriamente dito, que reúne os agentes que partilham o mesmo interesse
- 2- O grupo de não membros da organização, mas que partilham o mesmo interesse (identificam-se com o grupo de interesse mas não participam da organização)
- 3- O grupo de não membros da organização, que não partilham o interesse organizado.

- Vide diagrama em Pereira, p.162

Começamos por definir grupo de interesse e as suas fronteiras.

Logo se compreende que um dos custos da organização do interesse prende-se com a possibilidade de haver um sub grupo que não participa da organização mas beneficia com a organização, tornando este problema comum a um dilema social. A existência de free-riders é um custo decorrente do facto de o interesse poder ser entendido como um bem público

Por sua vez, a natureza do interesse, propriamente dito, define outra ordem de custos sociais da organização, como se verá no slide seguinte

1.1- Tipologia dos grupos de interesse

- Atendendo às implicações distributivas da organização de interesses a tipologias considera as fronteiras do grupo
- A) grupos de interesse públicos
- B) *grupos de interesse mistos*
- C) **grupos de interesse privados**

Interesse público:

envolvem jogos de soma positiva, Altruísmo puro, Altruísmo fraco- quase todas as ONGs

Ausência de conflitualidade social decorrente da existência destes grupos de interesse organizado

Grupos de interesse mistos

Podem gerar efeitos redistributivos dependendo do modelo que os articula com o poder político.

Alguma conflitualidade social decorrente; oferecem um serviço público na defesa de interesses específicos da organização (exemplos: associações de moradores, sindicatos, ou ordens profissionais)

Grupos de interesse privado (jogos de soma nula):

Têm efeitos redistributivos e potenciam a conflitualidade social, no mesmo sentido de conflitualidade entendida como interesse organizado e não coincidente com interesses latentes ou organizados – (case nº 3 do slide anterior)

o bem estar dos membros da organização afecta negativamente os não membros (exemplo : carteis de empresas)

1.1- Conceito e tipologia dos grupos de interesse

A) A lógica (*racional*) da ação coletiva

b) Problemas de distribuição de realocação de direitos de propriedade

As análises inspiradas pelos problemas de ação coletiva a partir do enfoque em grupos de interesse têm duas perspectivas:

A) Compreender os mecanismos e **o racional da organização de um grupo de interesse**
Sendo os custos da organização comuns a qualquer dilema social, a questão que se coloca é: como e porquê se organizam os interesses: como se supera esse dilema social (através de uma teoria muito distinta da que propôs Elinor Ostrom – vide aula 5). A obra de Mancur Olson (*A Lógica da Ação Coletiva- The Logic of Collective Actions, 1965*) se destacou por analisar as implicações de organização formal de interesses nas democracias.

B) Os efeitos redistributivos da organização dos interesses

Esta linha de abordagem questiona como as instituições políticas incluem os interesses organizados nas decisões (ou contratualização) política, questionando se os efeitos para o crescimento económico decorrem de serem ou não os interesses complementares à oferta de bens e serviços pelas instituições políticas;; se a atuação dos grupos de interesse é passível de conflitualidade social.

Não é necessário que o bem público para o grupo seja um bem público da sociedade no seu todo. Os custos coletivos da organização medem-se pela forma como se articula com as instituições políticas:

Comecemos por observar de que forma Mancur Olson, lidando com um problema social e institucional semelhante a Elinor Ostrom, traz uma respostas muito distintas.

1.2- A lógica ou o paradoxo da ação coletiva (Mancur Olson)

- Na perspectiva da economia institucional e da teoria da escolha pública (*Public Choice*) ,
 - O **interesse** é um **bem público/** (não rival e não exclusivo) para os membros da organização
- A oferta deste bem público coloca os problemas já conhecidos no dilema social
- **A organização da ação coletiva tem custos**

Mancur Olson parte das seguintes assunções:

O interesse é um bem público/ (não rival e não exclusivo) para os membros da organização, donde a ação coletiva de todos os que partilham esse interesse tem custos: em primeiro lugar os custos são ditados pela racionalidade do comportamento de free riding.

1.2- A lógica ou o paradoxo da ação coletiva (Mancur Olson)

- A) Existe uma relação directa entre dimensão do grupo e níveis de **coesão interna**.
 - Coesão é função da homogeneidade de preferências.
- b) A oferta do bem publico (interesse) tem custos económicos e institucionais**
 - i- a dimensão do grupo torna a revelação de preferências mais complexa
 - ii- A dimensão da organização aumenta a probabilidade do free riders dentro da organização
 - iii- Mas a organização também incorre em custos de free riding para membros exteriores , o que define a emergência de um outro subgrupo - **grupo de privilegiados**
- <https://www.youtube.com/watch?v=3rchT42duN8>

Donde,

A dimensão do grupo determina a sua coesão. O grau elevado de coesão minimiza comportamentos não cooperativos. Mas tal implica que grupos pequenos têm menores custos de monitorização de comportamentos free riders. A relação fundamental daqui decorrente é: os pequenos grupos terão condições superiores para se organizarem.

Por outro lado, a organização tem custos acrescidos com a dimensão do grupo, já que a heterogeneidade de preferências aumenta a probabilidade de incentivos direcionados à prossecução do interesse sejam suficientes para uns, mas não sejam para outros, mas a repartição dos benefícios da organização é igual para todos os membros (os custos não igualam os benefícios para todos os potenciais membros do grupo)

A heterogeneidade agrava por isso os custos decorrentes de comportamentos de free riding (não cooperativos).

O link aqui providenciado esclarece o essencial da obra.

1.2- A lógica (ou o paradoxo) da acção colectiva

- O paradoxo:
- **É racional o comportamento de free rider.**
- Mas para haver free riders é preciso que haja uma organização para a concretização de um interesse comum.
- E nenhum indivíduo, pela mesma racionalidade do comportamento free rider, terá incentivos para financiar (ou participar de forma ativa) na organização.

Mas nesse caso, há um paradoxo na efetivação da organização, conforme se sintetiza no slide.

O contributo de Olson centra-se na averiguação de qual o mecanismo que supera o paradoxo implícito na organização de um interesse como um subcampo de dilemas social

1.2- A lógica (ou o paradoxo) da acção colectiva

Argumento básico de Mancur Olson

1- acção colectiva necessita de **incentivos selectivos** – positivos ou negativos:
Bens ou serviços apenas oferecidos aos membros da organização (mas que não estão ao alcance de todas as organizações providenciar)

2- As instituições políticas reconhecem no grande grupo de interesse uma utilidade social para efeitos de negociação de decisões.

3- As instituições políticas colaboram na oferta de incentivos à adesão dos membros (positivos ou negativos – coerção de inserção na organização)

A teoria de Mancur Olson assenta na ideia de que a organização de um grupo para provimento de um bem público – interesse - depende da capacidade de o grupo conseguir criar barreiras, o direitos de propriedade exclusivos, para membros da organização, a que chama incentivos seletivos. Algum incentivo deverá permitir que a agregação dos membros do grupo para provimento de bem público, o que se depende ser um bem de clube ou um bem privado, e só acessíveis aos membros da organização.

Por exemplo: em organizações profissionais, regalias exclusivas aos membros da ordem – por exemplo oferta apoio a gestão de pensões ou acesso a serviços médicos exclusivos.

Em síntese, Mancur Olson conclui **“It is not political activity, which brings new members, but specific goods that are valuable for individuals”**.

Finalmente: Mancur Olson a importância de pequenos grupos não terem custos idênticos de acção coletiva, existindo uma assimetria entre grupos de interesse – sendo muito mais provável que os pequenos grupos se organizem, tornando sistemas políticos representativos, sistema próximos da tirania de minorias sobre maiorias não organizadas.

A abordagem de Mancur Olson contrariava o que era consensual na ciência política e na sociologia política na década de 1965 (em grande medida interessada em compreender

fenómenos sociais disruptivos como revoluções), segundo a qual qualquer ator que partilha um interesse com um grupo agirá espontaneamente de acordo com o seu interesse, o que resultaria na capacidade “espontânea” de uma organização coletiva para o alcançar.

Olson estava mais interessado em compreender como funcionava *de facto* da democracia

1.3- Ação coletiva e instituições políticas

Grupos de interesse tornam-se **grupos de pressão** se e quando influenciam directa ou indirectamente escolhas públicas.

Implicações: efeitos redistributivos (Mancur Olson)

- a) A escolha pública pode ser enviesada pela capacidade competitiva superior dos pequenos grupos se organizarem;
- b) A capacidade superior de organização dos pequenos grupos diminui o rendimento agregado por que tem efeitos redistributivos.
- c) A organização de grandes grupos é uma variável dependente da estabilidade social e da longevidade de fronteiras políticas – grandes grupos de interesse têm menores efeitos redistributivos

Contudo, a eficácia da influência dos grupos de interesse depende da **constituição das instituições políticas** - articulação formal entre poderes públicos e interesses

Nem todos os grupos de interesse são grupos de pressão, mas todos os grupos de pressão serão grupos de interesse. As implicações da análise de Olson para compreensão de problemas macroeconómicos estão sintetizadas no slide.

As velhas sociedades democráticas tendem a ter instituições mais efetivas no incentivo à participação numa organização cívica. Quanto maior a dimensão de um grupo organizado mais inclusivo ele é, e portanto menos graves os efeitos redistributivos.

A articulação entre a análise da lógica da ação coletiva com as teorias da escolha pública radica na análise económica da decisão política e a importância das instituições formais na regulação dos **mercados**.

2.1- Regulação (conceito e fundamentos)

Regulação medidas (regras, códigos) legislativas e/ou administrativas, que pretendem **determinar, controlar** ou **influenciar as regras do mercado (incentivos)** com a justificação de evitar efeitos socialmente indesejáveis e/ou estimular efeitos social e politicamente desejáveis.

2.1- Fundamentos da regulação

- A racionalidade da regulação ou da intervenção de uma agência reguladora :
- 1- corrigir as falhas do mercado devido a
 - A) Externalidades
 - B) Assimetrias de informação
 - C) Minimizar custos sociais de
 - c.1- Monopólios naturais – sectores em que a curva dos custos é decrescente (rendimentos crescentes à escala)
 - c.2- Monopólios ou Oligopólios por concertação estratégica entre produtores:
 - (para esta função, é necessário haver uma “medida” para aferir concorrência e agências independentes que observam a concorrência).

Nas assunções genéricas de economia pública, a regulação destina-se a limar ou corrigir as chamadas falhas de mercado, devido a

Externalidade

Monopólios naturais: investimento inicial é muito elevado e os rendimentos à escala são consideráveis – tornam ineficiente a entrada de novos operadores, o que cria barreira “naturais” à entrada de novos competidores porque os custos comparados são muito elevados para as novas empresas em relação às já instaladas.

2.1- Fundamentos da regulação

- A racionalidade da regulação (cont):
- 2- Protecção de sectores considerados estratégicos para a economia
- A) **barreiras à entrada** *no mercado nacional* de bens substituíveis-tarifas ou quotas alfandegárias; discriminação de importações por especificação de bens
- B) **barreiras à entrada** *de novas empresas* no mercado nacional (em sectores de quase monopólio natural ou não)
- 3- Incentivos a inovação : direitos de propriedade intelectual através de **patentes** (inovação e monopólio no sentido de Schumpeter)

As teorias da escolha pública (public choice) consideram que mesmo tendo a intenção de minimizar falhas de mercado, a regulamentação de mercados presume alguma forma de agencia reguladora, criando um espaço institucional concreto para o exercício de influência na decisão política.

2.2- A procura de rendas

Os mecanismos pelos quais a regulação pode causar custos sociais superiores aos benefícios sociais suportam as teorias de ***rent seeking*** (*procura da rendas*)

13

Alguns autores desta escola advogam que a regulação, em vez de prosseguir o interesse público defende interesses organizados privados. Em particular, têm argumentado que a regulação é o espaço de uma concorrência fora do mercado, para a extração de rendas.

Exemplo do que pode ser a terceira teoria que em parte desenvolve-se a partir da segunda – da captura da agência reguladora minimização de assimetrias de informação para regulamentação do sector

2.2- Procura de rendas – o que é uma renda?

- Um rendimento superior ao mínimo pelo qual um factor produtivo seria explorado dadas oportunidades alternativas

ou

- Pagamento de qualquer factor económico a um preço superior ao que seria necessário para manter a sua afetação do fator ao nível presente

Entenda-se por renda, a remuneração de qualquer fator económico a um preço superior ao que seria necessário para manter a sua afetação ao nível presente

A teoria da procura de rendas centra-se nas circunstâncias em que a renda – o rendimento superior aos mínimo pelo qual um fator produtivo seria explorado – é obtida através de formas legais que restringem “artificialmente” a oferta. – **renda de monopólio não natural.**

2.2- A procura de rendas.

“*Rent-seeking*” - a actividade política de grupos de interesse que devotam recursos escassos com o intuito de obter direitos de monopólio (situação privilegiada) fornecidos pelo governo.

15

Procura de rendas significa procura de privilégios – ou benefícios - através da articulação de interesses organizados com o poder político

Neste sentido, as instâncias políticas de decisão não são apenas garante de bem-estar social (por regularem a oferta de bem públicos e corrigir externalidades). Os governos e administração pública (bureau) são um quase mercado para transferência de riqueza e de rendimento pela formação de rendas económicas.

Mas, além disso,

O mercado político tem elevados custos de assimetrias de informação – os empresários sabem mais do negócio que os decisores políticos e a sua influência explora essa assimetria de informação em seu benefício.

2.2 - A procura de rendas

Os privilégios resultantes da procura de rendas são um custo social. Porque,

1. Há muitos agentes que despendem recursos para obter *esse privilégio*.
2. Os agentes da administração procuram os lugares que concedem esse tipo de privilégio (efeitos externos no aumento *da corrupção*)
3. Os agentes económicos vão tentar obter *outros* privilégios da mesma natureza – concorrência em actividades improdutivas

16

Donde, os economistas da escola de Public Choice apontam rent-seeking como um custos social, não apenas pelos efeitos redistributivos, mas pelo seu impacto no desperdício de recursos “empresariais”: a competição por rendas desencoraja a inovação. A competição por rendas tem como efeito a redução de concorrência no mercado, porque há a cumplicidade dos poderes públicos na oferta de regulação que cria tarifas, quotas e todos os mecanismos legislativos que efetivam as barreiras à entrada de novas empresas no mercado

A teoria do rent-seeking mostra-se incompleta, porque não responde por que razão o estado - ou as instituições políticas - são permeáveis à ação organizada dos interesses na procura de rendas (linha explicativa é apenas a corrupção). Neste sentido: explicam a procura de rendas mas não explicam na totalidade o lado da oferta de rendas.

2.3- A captura da agência reguladora

A teoria de que a agência reguladora serve os interesses dos regulados (e não o interesse público) é conhecida por **teoria da captura**.

A captura da agência reguladora pode ser explicada pelo interesse na regulação por parte de grupos que têm algo a **oferecer em “troca”**.

17

George Stigler “The Theory of Economic Regulation”, Bell Journal of Economic and Management Science, 2, 1971, p. 3-21, aponta o papel da agência reguladora como o locus da oferta de rendas.

A criação de agências reguladoras é do próprio interesse dos grupos de interesse organizados, pois é mais fácil exercer pressão junto das agências – captura da agência – e através de uma troca entre serviços prestados pelos reguladores e serviços prestados pelos agentes no mercado regulado

2.3- A captura da agência reguladora

A procura de regulação com a criação de uma agência é direccionada a

- **Legitimar barreiras à entrada** no mercado
- **Subsídios**
- **Supressão** de bens ou serviços **substitutos**
- **Fixação de preços ou tarifas**, perto do preço monopolista

Os interesses organizados encontram na existência de uma “administração” pública reguladora a possibilidade de através da legislação se legitimar uma série de mecanismos que tornam *de facto* o mercado menos concorrencial.

2.3- A captura da agência reguladora

Por seu lado as empresas podem **oferecer em troca**

- *Informação* nas áreas de regulação da agência.
- Colocações nas empresas de ex-quadros governamentais
- Apoio financeiro ao partido do governo

19

Por seu lado os agentes no mercado regulado oferecem em troca informação à agência reguladora que a pode partilhar com as instituições políticas, as empresas do mercado regulado são um campo objetivo de “porta giratória” entre quadros da administração do estado e administração as empresas.

A teoria da captura foi assimilada **pela nova teoria da democracia – ou** análise económica da democracia. **Peltzman incorpora a ideia de Stigler** e coloca a questão de: se os consumidores ficam mal servidos pela regulação, **porque não penalizam o governo nas eleições.**

Na teoria de Peltzman a regulação é um **trade-off entre votos dos consumidores e os votos dos grupos de interesse** que, por obterem rendas de monopólio, contribuem para aumentar as receitas contributivas para campanhas políticas e com elas o governo fazer marketing político e voltar a persuadir os votantes. O regulador nesta estratégia colocará a regulação do mercado no ponto em que os custos marginais dessa regulação igualam o número de votos perdidos. Assim se vê que o preço regulado estará entre o monopólio e o de mercado de concorrência.

Por fim, atente-se nas vantagens de em certos sectores o estado transferir para a esfera privada a regulação – caso das ordens profissionais.

Paulo Trigo Pereira dedica parte importante dos capítulos 8 e 9 a estes temas.

3- Interesses, regulação e desenvolvimento

- Custos mensuráveis: o desperdício social da regulação
- No final dos anos 1970 nos EUA, os sectores regulados eram cerca de 15% do PIB.
- Medidas dos custos sociais desta regulação emitem visões mais ou menos críticas, desde estudos nos EUA para os finais dos anos 50 que apontavam para custos entre 0,5 e os 4% (Samuelson) até 15% do PIB em casos como a Índia no final dos anos 1960 (Krueger)
- As medições ignoram os lucros obtidos com uma actividade não produtiva, uma renda, investida no jogo político.

3- Interesses, regulação e desenvolvimento

- Em discussão prevalecem as implicações da regulação
- Monopólio faz parte do processo de destruição criativa do empresário schumpetereano; mas o impacto da regulação vai no sentido de reduzir os incentivos à inovação.
- Regulação necessária em sectores específicos (monopólios naturais).
- Regulação e direitos de propriedade intelectual.

BIBLIOGRAFIA

- **Bibliografia Obrigatória:** P. T. Pereira (2008) "O Prisioneiro, o Amante e as Sereias" cap. 7 a 9
- **Bibliografia Complementar:**
 - - Olson, Mancur (1996, 1965) *A Lógica da Acção Colectiva: Bens Públicos e Teoria dos Grupos*, Oeiras, Celta ed.
 - Ainda,
 - Baumol, William J. (1990), Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive, *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 1. pp. 893-921
 - Bhagwati, Jagdish N. (1982), Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activity, *Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 5, pp. 988-1002
 - Kovacic, W. E., and Shapiro, C.. (2000), Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking, *Journal of Economic Perspectives*, 2, nº1, p. 43-60.
 - Krueger, Anne O. (1974), The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, pp. 291-303.
 - Stigler, George J. (1971), The Theory of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, pp. 3-21.

OBJECTIVOS

Identificação do paradoxo da lógica da acção colectiva na análise de Mancur Olson

Domínio do conceito “incentivos selectivos” (ou *bens de clube*) como solução do paradoxo da acção colectiva

A interacção entre grupos organizados e política pública:
reconhecer teoria da procura de rendas
e teoria da captura da agência