

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JEFERSON RAMOS DOS SANTOS

PODER POLÍTICO, PODER ECONÔMICO E ATORES LEGISLATIVOS:
INTERSECÇÕES ENTRE STIGLER, KINGDON E A HIPÓTESE DA
TECNODEMOCRACIA DE DUVERGER

CURITIBA

2020

JEFERSON RAMOS DOS SANTOS

PODER POLÍTICO, PODER ECONÔMICO E ATORES LEGISLATIVOS:
INTERSECÇÕES ENTRE STIGLER, KINGDON E A HIPÓTESE DA
TECNODEMOCRACIA DE DUVERGER

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima

Coorientador: Prof. Dr. Alexandre Ditzel Faraco

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Santos, Jeferson Ramos dos

Poder político, poder econômico e atores legislativos: intersecções
entre Stigler, Kingdon e a hipótese da tecnodemocracia de Duverger /
Jeferson Ramos dos Santos.- 2021.

78 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa
de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais
Aplicadas.

Orientador: Walter Tadahiro Shima.

Coorientador: Alexandre Ditzel Faraco.

Defesa: Curitiba, 2020.

1. Política pública. 2. Economia. 3. Democracia. 4. Stigler, George
Joseph, 1911 -. 5. Duverger, Maurice, 1917 -. 6. Kingdon, John W.
I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas.
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Shima, Walter
Tadahiro. III. Faraco, Alexandre Ditzel. IV. Título.

CDD 330.1

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **JEFERSON RAMOS DOS SANTOS** intitulada: **PODER POLÍTICO, PODER ECONÔMICO E ATORES LEGISLATIVOS: INTERSECÇÕES ENTRE STIGLER, KINGDON E A HIPÓTESE DA TECNODEMOCRACIA DE DUVERGER**, sob orientação do Prof. Dr. WALTER TADAHIRO SHIMA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 04 de Março de 2021.

Assinatura Eletrônica

05/03/2021 09:28:20.0

WALTER TADAHIRO SHIMA

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

05/03/2021 08:35:07.0

RENATO MONSEFF PERISSINOTTO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

05/03/2021 09:18:57.0

ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Para A. B., que supera pedras, degraus e montanhas.

AGRADECIMENTOS

Investigações acadêmicas são fruto de um conjunto transitório de impressões sobre determinado tema, ora cristalizados sob o signo dos resultados obtidos. As interações interpessoais acabam por moldar, de maneira fundamental, o formato final de um trabalho desta natureza. Assim, agradeço a todos aqueles que de alguma maneira contribuíram com a presente pesquisa, direta ou indiretamente. Não posso me furtar, no entanto, em nomear a decisiva contribuição do colega e amigo José Augusto Mazzaro, por sua disposição analítica ao embarcar nas minúcias do tema aqui estudado. Finalmente, cabem menções de agradecimento aos valorosos professores que possibilitaram a conclusão desta jornada, notadamente o Doutor Huáscar Fialho Pessalli, o Doutor Walter Tadahiro Shima, a Doutora Carolina Bagattolli, o Doutor Aleksandro Eugênio Pereira e ao Doutor Renato Perissinotto.

Colui che viene al principato con lo aiuto de' grandi, si mantiene con più difficoltà che quello che diventa con lo aiuto del popolo; perché si trova principe con di molti intorno che li paiano essere sua eguali, e per questo non li può né comandare né maneggiare a suo modo.

(Machivelli, 1961(1532), p. 35).

Aquele que chega ao principado com a ajuda dos poderosos se mantém com mais dificuldade do que quem se torna príncipe com o apoio popular, porque está cercado de homens que se creem seus iguais e por isso não pode comandá-los nem governá-los como quiser.

(Maquiavel, 2010(1532), p. 78).

RESUMO

Esta dissertação irá investigar a natureza das relações entre atores políticos no processo legislativo de acordo com duas diferentes abordagens teóricas. Primeiramente, serão observados elementos de Stigler (1971) e sua Teoria Econômica da Regulação que nos permitam formar um quadro-base a respeito das relações entre poder político e poder econômico. A seguir, serão debatidos aspectos de Kingdon (1984) que sugerem um possível modelo alternativo à Stigler (1971). Finalmente, levantamos a hipótese da “tecnodemocracia” de Duverger (1975) para sugerir a validade de um possível desdobramento evolutivo entre Stigler (1971) e Kingdon (1984).

Palavras-chave: Atores legislativos, *agenda-setting*, regulação, democracia.

ABSTRACT

This work will investigate the nature of the relationships between political actors in the legislative process based on two distinct theoretical approaches. First, elements of Stigler's Economic Theory of Regulation (1971) will be observed in order to allow us to form a basic structure of the relations between political power and economic power. Next, aspects of Kingdon (1984) that suggest a possible alternative model to Stigler's (1971) will be discussed. Finally, we raised the hypothesis of Duverger's "technodemocracy" (1975) to suggest the validity of a possible evolutionary outcome between Stigler (1971) and Kingdon (1984).

Keywords: Legislative actors, agenda-setting, regulation, democracy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS	15
2 STIGLER E A TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO: SÍNTESE E INTERPRETAÇÕES	17
2.1 UM MERCADO POLÍTICO?	18
2.1.1 O sistema político de Stigler	18
2.1.2 As características da oferta de regulação	22
2.1.3 As características da demanda por regulação	24
3 A TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO E A QUESTÃO DO INTERESSE PÚBLICO	27
3.1 INTERESSE PÚBLICO E DEMOCRACIA	27
3.1.1 Da democracia liberal à democracia social	29
3.1.2 O interesse público na TER	32
4 A TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO FOI INOVADORA QUANTO ÀS QUESTÕES POLÍTICAS?	34
4.1 <i>PRIMEVAL SOUP</i>	35
4.1.1 Abordagens neoclássicas para regulação	35
4.1.2 Influência dos estudos da <i>Public Choice Theory</i>	37
4.2 UMA PERIODIZAÇÃO	39
5 INFERÊNCIAS A RESPEITO DA POLÍTICA NA TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO	43
5.1 A DINÂMICA DA PAUTA LEGISLATIVA NA TER	43
5.2 A QUESTÃO DO INTERESSE PÚBLICO NA TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO	45
6 O MODELO DE KINGDON E A COMPLEXIFICAÇÃO DA FORMAÇÃO DE AGENDA	47
6.1 PROCESSOS E DINÂMICAS DA FORMAÇÃO DE AGENDA	47
6.1.1 O Executivo e seu poder de formulação de agenda	48
6.1.2 O papel do Legislativo como definidor das alternativas	51
6.1.3 Grupos de interesse: uma intersecção entre Stigler (1971) e Kingdon (1984)	54
6.1.4 Os partidos políticos e demais fatores na formação da agenda	58

7 O OVO DA SERPENTE: STIGLER, KINGDON E A HIPÓTESE DA TECNODEMOCRACIA DE DUVERGER.....	61
7.1 O TEMPO DE DUVERGER.....	62
7.1.1 Democracia liberal (1871 – 1914/1918) e o modelo de Stigler (1971)	62
7.1.2 Pós-1945: A tecnodemocracia de Duverger (1975) e o modelo de complexificação da dinâmica de agenda de Kingdon (1984)	65
8 ASPECTOS CONCLUSIVOS – RESULTADOS E LIMITAÇÕES	71
BIBLIOGRAFIA	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Esquema de oferta-demanda de regulação na Teoria Econômica da Regulação	25
Figura 2: Relação Estado-mercado através da regulação na TER	40
Figura 3: Matriz de benefício/custo para a indústria e os partidos políticos na Teoria Econômica da Regulação	47
Figura 4: Esquema de interesse público na Teoria Econômica da Regulação.....	49
Figura 5: Esquema de hierarquia de agenda de Kingdon	54
Figura 6: Sistema de influências na construção de agenda em Kingdon	59
Figura 7: Esquema Stigler-Kingdon-Duverger de sistema político	71

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Grupos de interesse em Kingdon e Stigler	60
---	----

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação irá investigar, primeiramente, a natureza de algumas questões políticas levantadas por Stigler (1971) em sua Teoria Econômica da Regulação (TER), como a influência de grupos de interesse em decisões legislativas, relações entre estruturas partidárias e indústrias, e o comportamento da classe política eventualmente com poder de decisão no ambiente do Estado. Os estudos sobre regulação econômica, sobretudo Stigler (1971), observaram a relação entre grupos de interesse e comunidade política. Tal relação seria caracterizada pela captura por parte dos grupos de interesse em relação aos legisladores, uma vez que a atividade legislativa teria forte influência do poder econômico de determinados grupos. Stigler (1971) explorou, nesse sentido, como são pautados os temas legislativos – e tal atenção às relações entre atores legislativos resta ponto central de apreciação ao longo deste trabalho.

Stigler (1971) trouxe, no entanto, ferramentas analíticas peculiares e buscou postulados derivados da teoria microeconômica neoclássica para explicar a relação entre grupos de interesse e a atividade legislativa, de regulação. Ao estudar estes temas sob a ótica da TER, será possível dar um contorno acerca de como Stigler (1971) percebe não apenas a lógica da regulação, mas o próprio sistema político e, no limite, a efetividade da democracia representativa no processo legislativo.

Se adotarmos a interpretação de Moisés (2015) a respeito de uma definição de democracia, vemos que:

“democracia representativa é a forma de governo em que os cidadãos não exercem sua soberania diretamente, mas a delegam a representantes eleitos, ou seja, a autoridades escolhidas em eleições livres, periódicas, competitivas, regulares, definidas por lei e monitoradas por um corpo judicial independente. Nessa forma de democracia governantes executivos e legislativos, ou parlamentares, (...) representam os interesses e as preferências dos eleitores” (MOISÉS, 2015, p. 253).

Temos aqui um modelo de governança baseada em leis e normas que mediam os interesses dos eleitores. Se avançarmos neste ponto, vemos que para Schumpeter (1984) uma definição poderia ser descrita nos seguintes termos:

“a democracia é um método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançar decisões políticas – legislativas ou

administrativas – e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas. (...) [Democracia é um] método de que uma nação utiliza para chegar a decisões” (SCHUMPETER, 1984, p. 304-308).

Com efeito, tem-se a democracia como um método de decisão para a mediação de interesses sociais. Tais considerações são opostas à posição adotada por Stigler (1971), quando este ressalta que o político eleito será maximizador de sua utilidade, de forma a legislar em favor de indústrias específicas que tenham financiado sua atividade política e/ou de seu partido (1971, p. 12). Daí o interesse em aprofundar o estudo sobre as proposições deste autor – uma vez constatada sua versão *sui generis* de democracia e de formação de agenda.

Como contrapartida, os estudos de Kingdon (1984) acerca da formação de agenda irão oferecer um modelo alternativo às proposições lançadas na TER quanto ao papel desempenhado por diferentes atores legislativos no processo legislativo, isto é, grupos de interesse, legisladores e a membros do executivo. Kingdon (1984) verificou as *policy origins* e *policy process* como engrenagens de um sistema de interação entre atores e representação de interesses que será observado em perspectiva frente à Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971).

A exploração de ambos os modelos tem origem nos seguintes questionamentos: quem pauta a atividade legislativa? Ou ainda, há interesse público na construção de agenda legislativa? Quais os atores relevantes na formação da agenda legislativa? Para tratar destas questões, propõe-se analisar aqui como a teoria de Stigler (1971) enxerga tais problemas, bem como as observações de Kingdon (1984), que oferecem um entendimento divergente a este respeito. Justifica-se a escolha destes autores por não haver na literatura específica sobre o tema, um esforço empregado na análise comparativa entre Stigler (1971) e Kingdon (1984) quanto às suas intersecções, similaridades e, sobretudo, divergências. Kingdon (1984) observa o problema analisado por Stigler (1971) sobre uma outra ótica, a dos fluxos de poder sobre os temas da agenda de *public policy*. Apesar das marcadas diferenças de abordagem e metodologia, parte dos modelos de Stigler (1971) e Kingdon (1984), conforme pretendemos provar ao longo deste trabalho, são não apenas passíveis de comparação, mas oferecem soluções divergentes a um problema fundamental – a relação entre poder econômico e poder político na formação de agenda.

Por fim, será observada a estrutura proposta por Duverger (1975), a título de hipótese, acerca das relações entre poder econômico e poder político, de forma a indicar uma possível linha evolutiva, evolucionária, complementar, entre os modelos de Stigler (1971) e Kingdon (1984). Tal conjectura teórica ilustra a hipótese desta pesquisa, cujos termos são relativos à uma possível obsolescência da TER. Duverger (1975) contribui para a discussão proposta por sua caracterização razoavelmente bem acabada dos modelos aqui desenvolvidos por Stigler (1971) e Kingdon (1984) estudados. Duverger (1975) foi trazido para esta pesquisa por oferecer um enquadramento que pode, eventualmente, provar-se efetivo: para o autor, ambos os modelos analisados aqui contêm elementos factíveis, mas representariam diferentes momentos do tempo nas democracias ocidentais. Este argumento será apresentado com maior detalhamento ao longo da pesquisa a fim de investigar um canal de conexão entre Stigler (1971) e Kingdon (1984).

Podemos elencar o objetivo central desta pesquisa em avaliar um modelo possivelmente alternativo à Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971), sobretudo quanto à entrada de pautas no processo legislativo e de regulação. Com isso espera-se agregar informações que possam levar a novas compreensões acerca dos modelos apresentados pelos autores aqui estudados. A pesquisa poderá levar, igualmente, à apreciação renovada das bases teóricas em que modelos amplamente utilizados foram estruturados. A iluminação destas estruturas nos possibilita uma melhor, ou mais transparente, percepção de sua construção e fundamentação.

Dessa forma, após breves indicações metodológicas a seguir, o capítulo dois desta dissertação irá abordar a Teoria Econômica da Regulação de uma forma geral, com a intenção de proporcionar um entendimento razoável sobre suas principais proposições. O capítulo posterior do trabalho irá investigar a questão do interesse público e de como Stigler (1971) aborda o tema em sua teoria. O quarto trecho propõe tratar das influências presentes na teoria de Stigler (1971), de forma a observar se esta fora uma abordagem original em suas proposições. Por fim, na quinta seção, a abordagem de Stigler (1971) será sumarizada a fim de trazer à tona as principais inferências observadas nos trechos anteriores.

A partir do capítulo seis, o modelo de Kingdon (1984) acerca da formação de agenda será observado, bem como os componentes do processo legislativo, de forma a criar um quadro de atores influentes no ambiente do Estado. O capítulo sete

reunirá as impressões de Duverger (1975) sobre as relações entre poder econômico, caracterizado na indústria e grupos de interesse, com o poder político, por sua vez representado na comunidade política – partidos políticos, representantes eleitos.

Ao final, serão pontuadas as convergências e divergências entre os modelos de Stigler (1971) e Kingdon (1984) sobre regulação e atores relevantes no processo de formação de agenda legislativa.

A relevância de uma pesquisa sobre a política na Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971) frente ao sistema de formação de agenda de Kingdon (1984) está em verificar os postulados de uma teoria (TER) que não só foi influente no campo da economia e da política, mas que serviu para consolidar uma percepção característica sobre as relações partido-indústria e, sobretudo, Estado-indústria. Por outro lado, parece igualmente relevante uma observação sobre um conjunto teórico, através dos estudos de agenda de Kingdon (1984), que explica tais relações de forma diversa. Ao direcionar luz sobre dois modelos possivelmente divergentes, entende-se que daí possam surgir melhores percepções sobre cada estrutura teórica e seus desdobramentos.

1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento desta pesquisa, em primeiro lugar determinou-se o objeto de estudo. Nesse sentido, o objeto da desta investigação encontra-se presente em literatura produzida acerca de determinados temas. Os autores da literatura em questão disponibilizam este objeto através de suas investigações e construções teóricas. O objeto, dessa forma, é composto por um panorama bibliográfico, um panorama teórico. Difere de uma investigação acerca de um fato social, um fenômeno ocorrido cujo estudo científico busca iluminar ao expor as relações causais que permitiram sua existência. Os autores quais serão parte do panorama estudado aqui propõe diferentes teorias e modelos explicativos quanto a questões semelhantes. O desenvolvimento das investigações permitirá extrair elementos suficientes para que, em tese, seja possível o prosseguimento de uma atividade comparativa – ainda que em nível teórico.

Além de método, a comparação é inerente ao próprio processo de conhecimento nas ciências sociais, conforme pontuam Schneider e Schmitt (1998, p. 01). Diferentemente da interpretação das teorias como a consolidação de certas leis

cristalizadas, entende-se aqui que as teorias sobre os fatos sociais podem ser, sim, superadas, revistas, acrescidas e, inclusive, matéria prima para novas ressignificações delas derivadas. Se as teorias acompanham a observação dos fenômenos em ciências sociais, igualmente refletem, por conseguinte, a multiplicidade de informações e, sobretudo, interpretações possíveis de serem extraídas de tal observação. Para além do problema da interpretação, é relevante frisar que fenômenos sociais são voláteis, de forma que teorias podem vir a ser superadas, ou acrescidas, pela simples alteração das variáveis que compõe determinado fenômeno observado previamente e então revisitado. Segundo ensina Cardoso (1971), “se uma teoria conduz a pesquisa cujo resultado é uma nova teoria, o conhecimento conseguido se acrescenta ao anterior. Verifica-se, então, o seu caráter acumulativo” (1971, p. 07).

A comparação teórica, através de uma técnica de pesquisa de revisão bibliográfica, permite avaliar determinados postulados à luz de novos desenvolvimentos, novos estudos sobre o tema anteriormente observado. É possível verificar não apenas a validade das descobertas, mas igualmente questões subjetivas, como o próprio sujeito que desenvolve tal teoria e sua relação com o objeto estudado, bem como o ambiente social em que esteve inserido. Baseado nestas premissas metodológicas, o presente trabalho apresentará um estudo teórico-comparativo entre os diferentes modelos apresentados e a partir daí subtrairá as inferências possíveis para posteriores conclusões.

2 STIGLER E A TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO: SÍNTESE E INTERPRETAÇÕES

Stigler (1971) desenvolveu uma teoria para a relação entre o Estado e indústrias. Esta interação ocorreria entre indústria e a classe política, detentora de poderes legislativos em sistemas republicanos de democracia representativa. Para estruturar a sua Teoria Econômica da Regulação (TER), Stigler (1971) separou em dois campos a relação entre indústria e Estado. Por um lado, o mecanismo de oferta de regulação e, de outro lado, o mecanismo de demanda por regulação. Dessa forma, o presente trabalho irá abordar esta teoria de acordo com a estrutura proposta por Stigler (1971). Uma ressalva pode ser feita quanto ao significado atribuído ao termo “indústria”. Não significam necessariamente grupos de firmas ligadas a atividades econômico-produtivas. Indústrias podem ser percebidas como setores reunidos em um grupo coeso, como por exemplo uma indústria de advogados com registro oficial, que fariam pressão sobre o Estado a fim de obter regulações benéficas sobre a sua atividade profissional.

Ressalta-se que esta pesquisa propõe um recorte sobre o conjunto teórico de Stigler para o estudo da regulação, de forma a não abordar os desdobramentos colocados por demais autores subsequentes à TER. Assim sendo, com vistas à exequibilidade da pesquisa, as investigações e inferências estão circunscritas às contribuições de Stigler (1971) ao tema.

Primeiramente será tratada da percepção da TER quanto a organização do sistema político-partidário em democracias representativas.¹ A seguir, as características da oferta de regulação pela classe política e demanda por regulação por parte de indústrias. A relevância deste capítulo será estruturar a teoria de Stigler (1971) de uma forma geral, ainda que possivelmente incompleta, para que seja possível verificar o conjunto relativo às dinâmicas da política contidas nesta teoria.

¹ Notadamente o caso dos Estados Unidos, qual será observado ao longo do trabalho de Stigler. Ver STIGLER (1971, p. 03).

2.1 UM MERCADO POLÍTICO?

O artigo seminal para a Teoria da Econômica da Regulação, *The Theory of Economic Regulation* (1971), de George J. Stigler, oferece uma hipótese de mecanismo para oferta e demanda de regulação, como uma extensão da teoria microeconômica neoclássica. Contudo, diferentemente da teoria microeconômica, o ambiente onde decorrem as interações entre demandantes e ofertantes de regulação não seria o mercado, mas sim o ambiente político – ou mercado político, mercado de regulação. Fiani (2004) entende a teoria de Stigler (1971) como

“integração dos processos políticos e econômicos, na análise da intervenção do Estado na economia. O fundamento para isso é a caracterização dos políticos como maximizadores de utilidade, de forma análoga à maneira como são caracterizados produtores e consumidores na teoria econômica convencional (neoclássica)” (FIANI, 2004, p. 83).

O ambiente político, enquanto área de conexão entre demandas da sociedade e comunidade política dotada de poder de decisão na estrutura do Estado, é um aspecto importante para a TER. Destaca-se que o conceito de comunidade política segue interpretação de Farias Neto (2010), onde

“a comunidade/classe política é formada por indivíduos e grupos que procuram conquistar, exercer e manter o poder político. A classe política é composta por indivíduos e grupos que fazem política, mediante o exercício do poder conquistado ou a busca do poder a ser conquistado” (FARIAS NETO, 2010, p. 119).

Neste trabalho, o sentido utilizado será para conotação de grupos políticos empossados de poder político derivado de processo eleitoral, também relativo às estruturas partidárias. Dessa forma, a percepção de Stigler (1971) do que venha a ser o sistema político (*political machinery*) é peculiar, conforme será observado a seguir em contornos gerais.

2.1.1 O sistema político de Stigler

A Teoria Econômica da Regulação parte da percepção do Estado como grande fonte de ameaça a todas as indústrias, em termos de liberdades econômicas, por um lado, e à sociedade de forma geral, em termos de liberdades individuais, por

outro lado – bem como grande fonte de recursos. A partir desta caracterização, a TER procura investigar, conforme destaca Stigler (1971), “*who will receive the benefits and the burdens of regulation, what form will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources*” (1971, p. 03). Para tratar destas questões, as duas hipóteses levantadas pela TER sobre as razões que determinam os rumos da regulação, (i) *public protection theory* e (ii) *non-rationalist theory* levariam, cada qual, a resultados parciais.

No primeiro caso, *public protection theory*, a percepção da regulação seria que as normas criadas levassem consigo o objetivo de proporcionar benefícios para a maioria do público, ou algum grupo social numeroso. Caso uma regulação produzisse, eventualmente, danos econômicos à sociedade, poderia ter aceitação se proporcionasse algum objetivo social.² A segunda hipótese, *non-rationalist theory*, caracteriza a regulação como resultado das condições políticas de cada momento, não sendo possível prever os rumos das questões regulatórias – daí o título *non-rationalist theory*, pois a regulação ficaria exposta às eventualidades e contingências da política.

A TER de Stigler (1971) propõe uma terceira via, justamente a *profit-maximization theory*, onde uma determinada indústria “encomenda” regulações que sejam de seu interesse. O termo “*profit*” diz respeito ao que, para Stigler (1971), a comunidade política, detentora de poderes legislativos, buscaria quando de sua interação com indústrias, ou seja, condições para a manutenção de postos ocupados na administração do Estado. A esse respeito, Peltzman (1989)³ destaca que “*politicians, like the rest of us, are presumed self-interested maximizers. This means that the interest groups can influence the outcome of the regulatory process by providing financial or other support to politician or regulators*” (1989, p. 01)⁴. Se retornarmos ao destaque de Stigler (1971) sobre quem irá receber o quê em termos

² Stigler (1971) propõe o exemplo das taxas sobre importação de petróleo nos Estados Unidos, que impunham um custo maior às importações deste combustível – logo, maiores preços de derivados de petróleo, como gasolina e óleo diesel – porém eram percebidas como necessárias no contexto de segurança daquele país (1971, p. 04).

³ Peltzman foi um dos mais ativos autores no desenvolvimento da Teoria Econômica da Regulação, colaborando e dando prosseguimento ao campo de pesquisas aberto por Stigler.

⁴ A esse respeito, outros autores seguem caracterização similar de mercado político. Destaca-se Downs (1973), onde temos que “Partidos políticos procuram maximizar seus votos (lucros), enquanto os eleitores, da mesma forma, procuram maximizar suas vantagens (utilidades)” (DOWNS, 1973, *apud* AMANTINO, 1998, p. 134). Schumpeter (1984) considera uma situação semelhante, onde indica a existência em democracias de uma “concorrência livre pelo voto livre” (1984, p. 323).

de regulação, é possível pontuar que a resposta está em grande parte na figura dos grupos de interesse que têm a capacidade de financiar a atividade política.

Se Stigler (1971) determina as relações entre a classe política e indústrias (grupos de interesse) como uma interação entre ofertantes e demandantes, como diferenciar o ambiente político de um ambiente de mercado? Acerca do processo de tomada de decisão no ambiente de mercado e na esfera da decisão pública, política, a TER destaca duas diferenças fundamentais entre o mercado e o processo político. Em um ambiente de mercado as decisões econômicas são tomadas de forma individual, “(...) *the market accumulates these economic votes, predicts their future course and invest accordingly*” (STIGLER, 1971, p. 10). De outro lado, Stigler (1971) destaca que o processo político seria “coercitivo”, o que diferencia fundamentalmente a tomada de decisão, comparativamente àquela verificada no ambiente de mercado. Ou seja, as decisões tomadas no ambiente político aplicar-se-iam sobre a totalidade dos cidadãos sujeitos aos limites legais de cada país.

Nesse sentido, a TER argumenta que o processo de decisão política não é capaz de prever o comportamento dos votantes (STIGLER, 1971, p. 10). Outro princípio que compõe o processo de decisão política é a necessidade de envolvimento de todos os cidadãos da comunidade, não apenas aqueles diretamente interessados nos resultados econômicos da decisão. No contexto de mercado, por sua vez, apenas o interessado toma as decisões econômicas que julgar adequadas, de forma individual.

Fiani (2001) interpreta que, para a TER,

“na medida em que (se) coloca a possibilidade de regulação pelo Estado da atividade econômica, o mercado, como instrumento de decisão econômica, é substituído pelo processo político de decisão, o que resultaria em ineficiência do ponto de vista econômico” (FIANI, 2001, p. 85).

Ou seja, o acréscimo de regulações seria, do ponto de vista alocativo, ineficiente, pois reduziria a atuação do mercado como ambiente de tomada de decisões econômicas. Note-se que Stigler argumenta pela racionalidade maximizadora dos agentes econômicos e políticos, de forma que interações sejam em um sentido ótimo entre as partes. Entretanto, o resultado destas interações – regulações favoráveis aos demandantes – deformam a eficiência alocativa, em comparação a um mercado em “estado puro”.

Para a Teoria Econômica da Regulação, a forma encontrada para lidar com as dificuldades do processo de decisão política é o emprego de “representantes” em tempo integral, por parte da indústria, organizados e disciplinados em estruturas partidárias. Ou seja, o partido político se mostra como um elemento-chave na relação Estado-indústria. Os partidos políticos e suas estruturas têm custos para disputar periodicamente eleições, de forma que, segundo Stigler (1971), “*the industry with seeks regulation must be prepared to pay with the two things a party needs: votes and resources*” (1971, p. 11).

Estruturas partidárias disciplinadas, de um lado, e indústrias dispostas ao seu financiamento, de outro lado, parecem ser elementos fundamentais para a teoria de Stigler (1971). A percepção de Farias Neto (2010) acerca dos partidos políticos na atualidade é aproximada da visão de Stigler (1971) a respeito das estruturas partidárias, no sentido de que “os partidos políticos não atraem militantes porque são considerados como organizações afastadas da coletividade, dominadas e manipuladas por pequenos grupos com interesses próprios” (2010, p. 135).

Stigler (1971) pretendeu, na TER, colocar todo o financiamento da democracia a cargo de indústrias que buscam regulações favoráveis, uma vez que não explica a eventualidade de fundos públicos de financiamento partidário, tampouco há análises sobre a possibilidade de doações financeiras individuais ou, de forma mais indireta, a ocorrência de trabalhos voluntários para a estrutura partidária. Assim, os partidos necessitariam *exclusivamente* de recursos das indústrias para a própria sobrevivência.

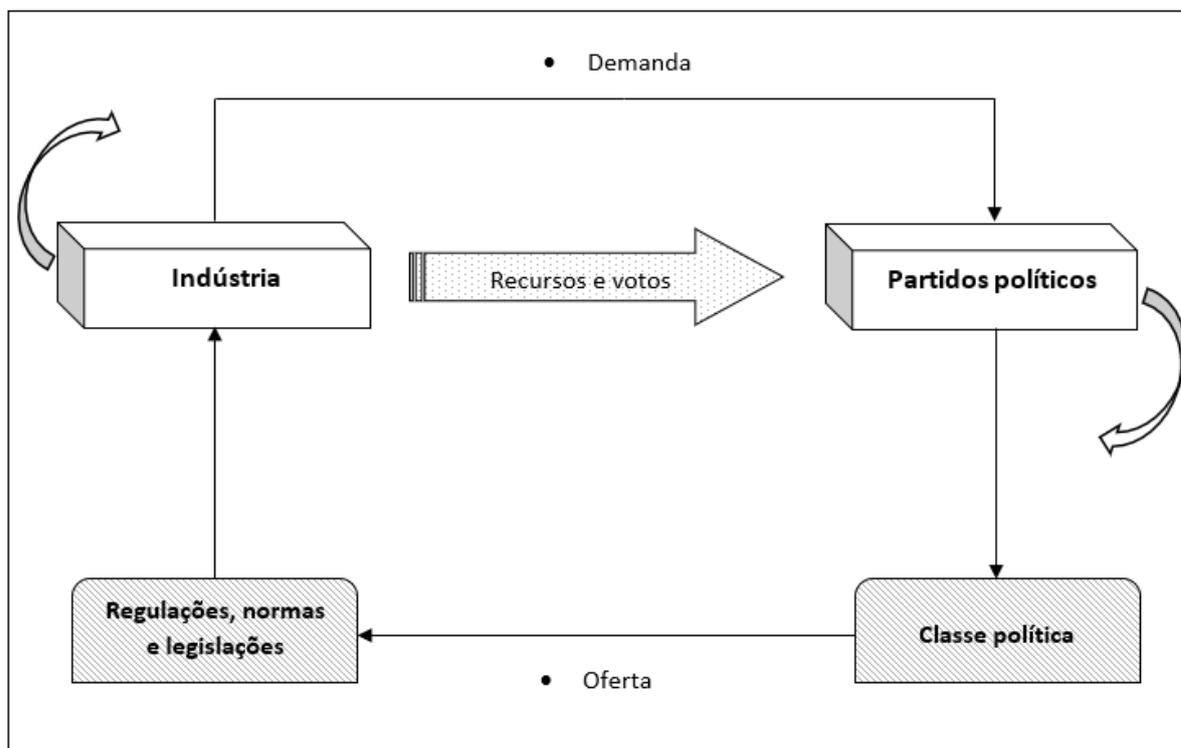
A análise proposta por Stigler (1971) tem como pano de fundo, ainda que não caracterizada, a realidade político-partidária dos Estados Unidos. Esta inferência fica clara quando o autor aborda o importante papel da indústria na realização de comitês de arrecadação para determinado partido político – evento peculiar ao sistema eleitoral americano.⁵

Na Figura 1 a seguir, pode ser observado um fluxo onde há demanda por regulações por parte de indústrias, transferência de recursos e votos às estruturas partidárias, bem como a oferta de legislações benéficas às indústrias demandantes

⁵ De acordo com a *Federal Election Commission* dos Estados Unidos, no sistema eleitoral americano há a figura dos PAC's (*Political Action Committee*). Estes comitês podem receber contribuições ilimitadas de indivíduos, corporações, sindicatos e outros comitês. Ver <https://www.fec.gov/press/resources-journalists/political-action-committees-pacs/>.

– sendo a indústria, de um alado, e os partidos políticos, de outro lado, os dois grandes vetores para a fluidez do sistema em questão:

FIGURA 1 – ESQUEMA DE OFERTA-DEMANDA DE REGULAÇÃO NA TER.



Fonte: O autor (2020).

Este esquema é derivado dos conceitos propostos por Stigler (1971) na Teoria Econômica da Regulação, demonstra graficamente a dinâmica entre o poder econômico e o ambiente político, sendo a regulação a moeda de troca da comunidade política para a obtenção de recursos necessários à sua subsistência.

2.1.2 As características da oferta de regulação

Seguindo a análise sobre a Teoria Econômica da Regulação de Stigler, (1971) será abordado a seguir o que o Estado pode ofertar em termos de regulação. O poder de coerção do Estado seria, segundo a TER, uma fonte básica de poder, de forma que os demais poderes derivam deste aspecto fundamental (1971, p. 04). O poder de taxaço e movimentação/retenço de capital, eventualmente, sem o consentimento de proprietários individuais e corporativos, a título de exemplo, é

destacado por Stigler como um desdobramento importante do poder de coerção típico do Estado.

Indústrias teriam interesse em utilizar-se dos poderes derivados do Estado para benefício econômico próprio. Estes benefícios econômicos eventualmente ofertados giram em torno de quatro temas, a saber:

- a) subsídio financeiro direto;
- b) controle sobre a entrada de novos operadores no mercado onde estão estabelecidas;
- c) àqueles que têm capacidade de afetar indústrias substitutas ou complementares;
- d) àquelas relativas à fixação prévia de preços de bens e/ou serviços ofertados por estas indústrias.

As políticas que compõe o núcleo, por assim dizer, ofertado pelo Estado, através do sistema político, às indústrias têm, não obstante, limitações. Quando há regulação sobre determinada indústria, conforme pontua Stigler (1971), a dinâmica de poder entre as firmas intra-indústria é alterada, de forma a gerar alguma incerteza como subproduto da regulação.⁶

Outros dois pontos de limitação quanto ao poder estatal de regulação específica para cada indústria, seriam o custo consumido pela burocracia governamental em seus processos, e a ocorrência de possíveis outros demandantes por políticas e regulações⁷. Em relação a este último ponto, fica implícito que, no modelo de Stigler (1971), se o sistema político é uma forma de mercado, há diversos demandantes por políticas públicas específicas, como diferentes indústrias e grupos de interesse. Portanto, caberia ao sistema político (estruturas partidárias e classe política), de alguma forma, atender às diferentes demandas de forma a maximizar o seu retorno em votos e recursos. Com isso, indústrias beneficiadas com alguma

⁶ Firmas menores são beneficiadas mais que proporcionalmente, segundo as evidências verificadas por Stigler (1971) em relação a indústria do Petróleo nos Estados Unidos (1971., p. 07).

⁷ Eventualmente, a obtenção de políticas específicas para determinadas indústrias poderia, por um lado, trazer benefícios econômicos, conforme “encomenda” da indústria, mas de outro lado os trâmites burocráticos da administração pública imprimem limitações a tais benefícios. Stigler (1971) destaca a existência de taxas inter-estaduais nos Estados Unidos que elevam o preço do gás, em comparação ao comércio intra-estadual (1971, p. 07). Nesse sentido, a responsabilização recai, para o autor da Teoria Econômica da Regulação, sobre a atuação da *Federal Power Commission*, que impunha custos (inclusive de postergação de processos) sobre o mercado de gás através de regulações econômicas.

política sob encomenda, podem ser afetadas pelas decisões regulatórias direcionadas a outras indústrias.

O extrato que se pode observar em relação à oferta de regulações pelo Estado é que estas políticas são geralmente de quatro naturezas distintas:

- (i) subsídios diretos;
- (ii) controle à entrada de concorrentes;
- (iii) relativas a indústrias substitutas ou complementares; e
- (iv) controle de preços.

Não obstante, a oferta de regulação teria um conjunto de limitações relativas à organização da própria indústria regulada, custos oriundos da burocracia pública onde tramita a operação de decisões regulatórias e a eventualidade de políticas direcionadas a outras indústrias. Portanto, a abordagem das indústrias ao Estado orbitaria às voltas destes temas.

2.1.3 As características da demanda por regulação

Indústrias que venham a buscar políticas junto ao Estado vão se deparar com um processo característico. Stigler (1971) argumenta que o porte da indústria é relevante na obtenção de favores regulatórios, ou seja, quanto maior a indústria demandante, maiores tendem a ser os benefícios alcançados (1971, p. 12). Neste cenário, as indústrias de pequeno porte simplesmente seriam alijadas do mercado político por regulações econômicas. A exceção indicada pela TER fica por conta das indústrias que possuem alguma característica peculiar, como a presença em ambientes populacionalmente concentrados.

Foi indicado anteriormente que as indústrias demandantes de políticas devem procurar os partidos políticos. Stigler (1971) coloca a figura do partido como central na relação Estado-indústria, ou Estado-corporações. A estrutura partidária seria capaz de disciplinar a atuação dos políticos eleitos por sua legenda, facilitando a relação Estado-indústria, ao invés de uma abordagem pela indústria a cada legislador individualmente. Cabe aqui um destaque para o cenário brasileiro que, assim como nos Estados Unidos, pano de fundo para as análises de Stigler (1971), há razoável grau de “fidelidade” para com a direção do partido. Conforme ressaltam Limongi e Figueiredo (2001), no Brasil aproximadamente 89% das matérias

introduzidas na Câmara dos Deputados são votadas de acordo com a indicação de voto pela liderança partidária, sendo baixa a “infidelidade” do legislador em relação às decisões de seu partido (2001, p. 27).⁸ Este dado corrobora a percepção de Stigler (1971) sobre a centralidade das estruturas partidárias para a relação Estado-indústria, se admitida a dinâmica entre indústria e partidos.

Em sendo o partido um “entreposto comercial” na oferta de regulações e legislações, haveria o risco de determinado partido político monopolizar a representação, uma vez que obtém êxito na relação de troca com a indústria? Stigler (1971) endereçou esta questão ao chamar a atenção para um aspecto moderador, por assim dizer: a ocorrência de eleições periódicas.

Caso um partido se torne uma força dominante – detenha uma ampla maioria da preferência da sociedade, expressa através de eleições regulares –, deverá ater-se às normas e condutas legais, pois poderá vir a ser substituído pelo partido ora opositor. A TER pontua que esta relação entre partidos concorrentes evita um comportamento extorsivo do partido dominante (1971, p. 13)⁹.

Uma hipótese marcante na Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971) é sobre uma suposta relação entre políticos advogados (*politician lawyers*) e as características do financiamento das atividades partidárias por indústrias. Além das formas de financiamento diretamente aos partidos, indústrias habitualmente remuneram políticos diretamente. Este mecanismo explicaria, segundo Stigler (1971), o alto índice de políticos advogados.¹⁰

Ainda que sem maiores detalhamentos, Stigler (1971) destaca dois pontos importantes quanto ao processo de demanda por legislação, são eles (i) o eventual comportamento dos partidos políticos frente a indústrias muito numerosas, quando poderia haver uma trajetória inversa da regulação, a partir dos partidos políticos, “*the political party itself will undertake the entrepreneurial role in providing favorable*

⁸ O termo “fidelidade” utilizado aqui diz respeito a disciplina dos legisladores às recomendações da liderança partidária. No Brasil, é comum utilizar o termo “fechamento de questão”, quando a liderança partidária toma uma posição quanto a determinado tema e, segundo as evidências verificadas por Limongi e Figueiredo (2001, p. 27), o grau de disciplina dos legisladores a estas indicações de posicionamento pela liderança é alto. Os dados estudados por Limongi e Figueiredo vão até 1999.

⁹ O sentido do termo “*extortionate*” utilizado por Stigler (1971) está inserido no contexto de uma hipotética dominância eleitoral de um partido e, portanto, na monopolização da relação com indústrias.

¹⁰ Conforme aponta Stigler (1971), na realidade dos Estados Unidos da década de 1960, firmas de advocacia pertencentes a políticos eleitos prestavam serviços às indústrias que gozavam de benefícios oriundos de regulação – a princípio, sem impedimentos de ordem legal (1971, p. 13).

legislation” (1971, p. 13)¹¹; e (ii) a conjectura de que quanto mais concentrada a indústria, mais recursos poderá alocar em campanhas por políticas favoráveis.

Em síntese, a demanda por políticas específicas ficaria restrita a grandes indústrias na maior parte do tempo, com exceções àquelas com características peculiares, como localização geográfica e grau de concentração, por exemplo. O canal prioritário para estas demandas seria o financiamento das estruturas partidárias, o que daria às indústrias o poder de “encomendar” certas regulações. Stigler atribui às indústrias, portanto, o poder de “pautar” a atuação dos legisladores, de acordo com seus interesses.

Esta é uma inferência importante para o propósito deste trabalho, a resposta dada por Stigler (1971) ao questionamento sobre quem pauta as políticas de regulação é inequívoca: os interesses das indústrias que encomendam, via partidos políticos, regulações vantajosas.

¹¹ Em *The Theory of Economic Regulation*, Stigler (1971) aponta o exemplo da indústria da agricultura. Sendo esta bastante ampla, haveria um caminho inverso na demanda por legislação. Partidos poderiam oferecer legislações específicas a indústria (1971, p. 13).

3 A TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO E A QUESTÃO DO INTERESSE PÚBLICO

A captura de legisladores por indústrias tornou-se um conceito amplamente utilizado por outros pesquisadores, conforme destaca Martimort (1999) “*following Stigler (1971), it is now accepted that regulatory capture shapes policy outcomes*” (1999, p. 929). Contudo, convém dar um passo atrás na adesão às proposições de Stigler (1971) e procurar responder ao seguinte questionamento: para Stigler (1971), existe interesse público? Afinal, haveria representação política fora de grupos de interesse?

Primeiramente será necessário estabelecer o que venha a ser o interesse público. Nesse sentido, propõe-se a adoção de uma linha de raciocínio que transita dos valores básicos de um Estado democrático, para o sistema político-social qual lhe dá suporte.

3.1 INTERESSE PÚBLICO E DEMOCRACIA

A intensão em trazer a questão do interesse público em Estados democráticos é discutir, sucintamente, o conceito de forma a alcançar melhor posição frente à teoria de Stigler (1971) e poder avaliá-la em perspectiva. Ainda que a TER não aborde este aspecto frontalmente, é imperativo observar a ideia de interesse público, pois ela parece ser, de diferentes formas, refutada por Stigler (1971). Nesse sentido, será tratado brevemente de diferentes momentos da democracia moderna – no sentido não-clássico de democracia – a fim de verificar as alterações havidas sobre o problema do interesse público.

Em princípio, entende-se que em uma democracia a figura a ocupar o centro da vida política de uma sociedade será o povo – do, pelo e para o povo será constituída a forma de governo em uma democracia.¹² A Constituição Federal brasileira de 1988, nesse sentido, firma no seu 1º artigo que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, de forma a caracterizar o principal componente de uma democracia – a centralidade do povo.

¹² Conforme nota Moisés (2015), “segundo Heródoto, foi Péricles que usou pela primeira vez (...) a ideia de que a democracia é o governo ‘do povo, pelo povo e para o povo’” (2015, p. 236).

Daí que se tem na teoria do Estado, inclusive, interpretação que atribui a finalidade do Estado como busca pelo bem comum, conforme ensina Dallari (1985).¹³ De outro lado, a esse respeito, Schumpeter (1984) afasta a hipótese da existência de bem comum inteligível,

“não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado, para diferentes grupos e indivíduos, o bem comum está fadado a significar coisas diferentes” (SCHUMPETER (1984), *apud* AMANTINO, 1998, p. 128).

De forma que, para Schumpeter (1984), não há que se falar em governo pelo povo, e sim em governo para o povo. Isto é, haveria um governo aprovado pelo povo em uma democracia, diferentemente de um governo exercido diretamente pelo povo (1984, p. 308). Em linha, Bobbio (1986) define que não há condições de se afirmar precisamente o interesse comum ou coletivo, a não se confundindo interesses de grupos ou particulares com o interesse de todos (1986, p. 109). O conceito de interesse público parece de difícil definição e mesmo delimitação, exceto se o fizermos com consciência de seus contornos mais amplos e, ao menos, observando o seu sentido geral¹⁴. Com efeito, uma definição funcional mínima partiria da conceituação de Schumpeter (1984, p. 323) sobre a democracia vivenciar uma “competição livre pelo voto livre”, a partir desta situação os resultados expressariam certo conjunto de posições adotadas por maioria – ou, ainda, por formato proporcional – de forma a refletir as escolhas coletivas através de filtragem.

Estreitando o escopo do Estado, como objeto, para sistemas democráticos, os instrumentos para proporcionar *grosso modo* o bem comum seriam as instituições de participação política, como eleições livres e regulares, referendos e consultas públicas, por exemplo.¹⁵ A respeito da relação entre participação política e interesse

¹³ Dentre as diferentes interpretações sobre as finalidades do Estado, Dallari (2015) assevera que “segundo o ponto de vista do relacionamento do Estado com os indivíduos, e estreitamente vinculada à amplitude das funções do Estado, (...) há teorias que preconizam certo comportamento do Estado em função dos objetivos a atingir. A ideia do Estado de bem-estar é uma das expressões dessa linha de pensamento, sustentando que a consecução de uma situação material bem favorável dará aos homens plena satisfação (...). Alguns dos adeptos dessa corrente chegaram a identificar o fim do Estado com o bem comum, dando a esta expressão o sentido de bem-estar material, exclusivamente” (1985, p. 92).

¹⁴ Há em Schumpeter (1984) discussão detalhada sobre o tema. No entanto, para os objetivos da pesquisa, remontar o debate sobre o conceito preciso da *volonté générale* vai além do escopo proposto, ainda que reconheçamos a riqueza dos argumentos expostos sobretudo em Schumpeter (1984).

¹⁵ Sobre os instrumentos democráticos, ver SILVA RAMOS (1991, p. 19).

público, ou ainda, participação política como expressão do interesse público, o próximo tópico a seguir irá investigar, de maneira geral, esta relação, em paralelo ao desenvolvimento das democracias modernas.

3.1.1 Da democracia liberal à democracia social

A democracia caracterizada acima, em seus contornos mais gerais, não se faz presente de pronto sobre as sociedades, como se sabe. O sistema democrático qual se vê na contemporaneidade foi fruto de evolução ao longo da história. De acordo com Silva Ramos (1991), a combinação entre a afirmação do Estado nacional frente à fragmentação das estruturas políticas da idade média (476 a.c./1543) e a expansão do comércio derivada da unificação da moeda nos limites do Estado nacional, juntamente à expansão das cidades, permitiu a ascensão de uma classe burguesa, surgida do comércio (e de uma primeira formação industrial), urbana e com capital acumulado (1991, p. 25). Nesse sentido, verifica-se que,

“no que tange às primeiras tentativas históricas de se implantar a democracia, enquanto sistema político (...), é incontestável que continham grande dose de interesses objetivos da burguesia. Não causa estranheza, por conseguinte, que a ênfase da democracia nessa época estivesse situada no valor *liberdade*, do que lhe adveio o epíteto “Democracia Liberal” (SILVA RAMOS, 1991, p. 31).

Não tardou para que o poder econômico desta burguesia reivindicasse poder político. A soberania popular, em substituição ao direito divino que fora base para sistemas monárquicos (ainda que não exclusivamente), como fundamento de poder político, serviu para afirmar a hipótese que seria a liberdade o principal valor democrático. Ou seja, o interesse público, neste momento histórico, sobretudo o século XIX, seria fundamentado na defesa da liberdade.¹⁶

A chamada democracia liberal prosperou baseada no crescimento econômico que proporcionou à burguesia ascendente – no que Bonavides (2007) caracteriza “classe dominada, a princípio e, em seguida, classe dominante” (2007, p. 42) – ao mesmo tempo em que manteve a atuação do Estado restrita, de forma a

¹⁶ Advogam esta interpretação, da liberdade como valor fundamental das sociedades, os próprios iluministas. Sobretudo Locke e Montesquieu cada qual à sua maneira. Ver Bonavides (2007, p. 44).

resguardar as liberdades – sobretudo a intervenção estatal de natureza econômica era percebida como nociva.¹⁷

O iluminismo, em sua versão baseada no liberalismo político e econômico, colocara o Estado como protetor das liberdades, no sentido de dar segurança às liberdades. Portanto, o Estado como instrumento garantidor de um *status quo* de liberdades.¹⁸ Nesse sentido, Silva Ramos (1991) pontua que

“a preocupação fulcral do liberalismo era proteger o indivíduo contra a única fonte de arbítrio então divisada: o Estado e suas instituições de poder. A participação do povo no poder estatal configurava destarte uma técnica, entre outras, voltada à sua limitação” (SILVA RAMOS, 1991, p. 37).

Claro está que o liberalismo dos séculos XVIII e XIX fora momento marcante em relação à dinâmica indivíduo-Estado. Aqui, a figura abstrata do indivíduo “atribui” ao Estado serviços da proteção de suas propriedades privadas. O contratualismo de Locke pode ser percebido como pedra fundamental desta concepção filosófica do liberalismo¹⁹. Ou seja, acerca da finalidade do Estado como proteção à propriedade, Bonavides (2007) destaca, na hipótese lockiana, que há “básico e relevante papel conferido à propriedade, como fundamento do governo e da sociedade, ou como direito que não tolera a mínima lesão (2007, p. 168).

Contudo, cabe um questionamento a respeito da figura abstrata do indivíduo com propriedades, em busca de protegê-las. A quem *de facto* representaria? Possivelmente se trata de uma caracterização burguesa, no sentido estabelecido anteriormente, de indivíduo.

A despeito do sentido de progresso da democracia liberal, em relação ao *status* anterior, Bonavides (1961) ensina que o conceito de liberdade encampado pela burguesia não deu conta das reivindicações das massas proletárias, ficando evidente a distensão entre estes grupos sociais ao longo do século XIX (1961, p.

¹⁷ A esse respeito, Silva Ramos (1991) argumenta que “todo o pensamento liberal se desenvolve em bases eminentemente racional-abstratas, esquivando-se de considerar quaisquer dados de natureza sociológica” (1991, p. 33). De sorte que os subprodutos eventualmente negativos oriundos de um conceito de liberdade sem limites, não eram percebidos ou levados em conta.

¹⁸ Ver Bonavides (1961, p. 31 *apud* Silva Ramos, 1991, p. 33).

¹⁹ Este aspecto, da defesa da propriedade como finalidade de um contrato hipotético entre os membros da comunidade, de forma a caracterizar o Estado como guardião último da propriedade, é central em *Treatise of Civil Government* de John Locke, publicado em 1689. Como é sabido, Locke fora influente pensador político que lançara as bases teóricas para o liberalismo dos séculos XVIII e XIX.

31). A abstração do conceito de liberdade propagada pelo liberalismo dos séculos XVIII ao, sobretudo, XIX, acabara por produzir a mesma forma de dominação econômica e social dos modelos anteriores, *à l'ancien régime*. A diferença, contudo, é que o segmento burguês ocupou a posição outrora reservada à nobreza no controle dos assuntos públicos. As massas, conforme destaca Silva Ramos (1991), a despeito de “livres”, encontravam-se em posição de extrema exploração pelo poder econômico ilimitado, em nome da defesa da liberdade (1991, p. 39).

Logo, a democracia liberal viu na participação política crescente a chave para seu declínio, ao passo que a expansão do sufrágio permitiu, sobretudo ao final do século XIX, a entrada do conceito de igualdade como um valor cada vez mais importante para as sociedades que passavam a estruturar-se por meios democráticas – *grosso modo*. Com efeito, a igualdade deixa de ser um bem menor, acessório ao conceito de liberdade, e passa a ocupar a centralidade, em “combinação” com a liberdade, no que veio a ser chamada de democracia social.

Este conceito, democracia social, tem seus principais traços, seguindo o raciocínio de Bonavides (2007), na (i) adesão da sociedade ao capitalismo como princípio não renunciável e, por outro lado, (ii) alguma atenuação da influência, ou do domínio, da burguesia sobre as decisões do Estado (2007, p. 184). O sufrágio amplo parece ser a peça-chave para perceber a entrada nas decisões políticas de grupos sociais até então apartados do universo político. Ora, pode-se dizer que, em a participação política via sufrágio universal sendo efetiva, haveria distribuição mais equânime, em algum grau, de influência política.

Ainda que a democracia social tenha inserido alguma igualdade em termos de representação política²⁰, permite, por outro lado, que se mantenham diferenças marcantes quanto a influência de grupos de interesse organizados dentro da sociedade.

Vemos que o interesse público, de forma geral, orbitou do campo da liberdade, em prol de uma elite econômica, para o campo igualdade, com a entrada das massas no tabuleiro político, via participação política. Tal constatação é relevante para os propósitos deste estudo, uma vez que identifica a participação

²⁰ É possível verificar grande número de exemplos relativos a este tópico, como legislações trabalhistas e subsídios a grupos sociais em situação de fragilização, por exemplo. Casos em que a participação de grupos sociais outrora marginalizados, a saber, classes trabalhadoras e grupos sociais em situação de pobreza extrema, gozaram de alguma influência política.

como fator real de representação política, ainda que de forma tímida frente à influência, ou domínio, do poder econômico no processo de seleção eleitoral.

3.1.2 O interesse público na TER

Neste estado de coisas, a Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971) tem no interesse público um aspecto lateral da política. O autor argumenta que existe, sim, a possibilidade de atingir algum interesse público, eventualmente, mas como subproduto do interesse de alguma indústria. Cita o exemplo das regulações sobre o transporte rodoviário, de modo a favorecer o transporte ferroviário e, por conseguinte, gerar uma redução de custos de transporte para o público (1971, p. 07-09).

Isto é, Stigler (1971) não considera a questão participativa de uma democracia social como definidora do *who gets what* da decisão política. Para a TER, são representados politicamente apenas grupos organizados que oferecem recursos e, em troca, recebem legislações favoráveis. Espécie de derivação do conceito de democracia liberal, com o diferencial de que aceita a participação de grupos de trabalhadores, por exemplo, em caso de organização destes grupos e de sua disponibilidade de investir recursos em busca de políticas específicas.

Tais grupos de pressão, para Farias Neto (2010),

“têm ação constante no sentido de sugestionar a opinião pública em função de seus interesses particulares, assim como de influenciar os poderes públicos de governo para que os mesmos favoreçam a consecução dos seus objetivos” (FARIAS NETO, 2010, p. 152).

É possível verificar que este modelo caracteriza uma dinâmica bastante simplificada do processo de representação política, algo como uma representação corporativista, onde somente os “corporados” têm a palavra no universo político. Portanto, o interesse público não teria relevância.

Com efeito, a TER reduz os interesses em disputa no processo político aos interesses de indústrias. É possível inferir que, no limite, o interesse público seria, de alguma forma, o ajuntamento dos interesses de indústrias e grupos de interesse. Haveria, aqui, um domínio da pauta legislativa por grupos dispostos ao financiamento da atividade política e partidária.

O aspecto da relação Estado-indústria que envolve, por exemplo, o financiamento das atividades político-partidárias por indústrias é tema relevante até a atualidade, haja vista recentes alterações nas normas que regem o sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.²¹ Estas alterações configuram um desafio para Teoria Econômica da Regulação, uma vez que impõe a constituição de um fundo público como fonte de recursos destinados às atividades partidárias nos períodos eleitorais. A TER de Stigler (1971) não faz menção a tal expediente como ferramenta de financiamento do sistema político.

Estudados o mecanismo fundamental da dinâmica política na Teoria Econômica da Regulação e aspectos acerca do interesse público em Stigler (1971), a seguir serão abordadas as suas fundações teóricas.

²¹ A decisão em questão foi proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ver ADI 4.650/DF < <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao> > sob o número 9741267.

4 A TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO FOI INOVADORA QUANTO ÀS QUESTÕES POLÍTICAS?

Um governo hostil pode pô-los fora do comércio, enquanto uma administração amigável pode proporcionar-lhes grandes lucros. Onde quer que o governo controle o comércio, torna-se inevitável que o comércio tente controlar o governo (DOUGLAS, 1964 (1952), p. 37).

Foi observado anteriormente como Stigler (1971) estabeleceu a TER sobre a hipótese da existência de um mercado de regulação, onde há ofertantes e demandantes de legislações. Observou-se também o emprego do sistema político para obtenção destas legislações, bem como a ausência da ideia de interesse público na teoria de Stigler (1971), em nome da existência exclusiva de interesse de grupos específicos capazes de financiar a atividade política e eleitoral de agremiações partidárias. Portanto, cabe questionar aqui o aspecto inovador da Teoria Econômica da Regulação nos temas que Stigler (1971) se propôs a discutir, sob o aspecto político e no ceticismo quanto a eficácia da ação regulatória do Estado em prol do interesse público.

Para responder à pergunta presente no enunciado deste capítulo, convém buscar as bases teóricas que constituem a Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971). Nesse sentido, Trebing (1987) oferece um quadro possivelmente adequado do que chama “tradição neoclássica” em estudos sobre regulação e política (1987, p. 1716). Cabe uma ressalva quanto ao termo “tradição neoclássica” empregado por Trebing (1987) para delimitar os modelos neoclássicos de regulação (1987, p. 1720). Para Fiani (2004), não há um conjunto coeso de teorias sobre regulação, de forma que, eventualmente, sejam, inclusive, contraditórias em seus resultados (2004, p. 82). Portanto, não caberia colocar as diferentes teorias sobre regulação sobre a mesma “tradição”. Por escolha, este trabalho seguirá Trebing (1987) para caracterizar o conjunto de teorias da regulação de matriz neoclássica, pois possuem maior coesão entre si que frontais incompatibilidades. Em suma, a tradição neoclássica, como será verificado a seguir, fora berço para a teoria de Stigler (1971).

4.1 PRIMEVAL SOUP

A investigação sobre os elementos fundamentais para a TER será dividida em duas áreas. A primeira relativa ao campo da pesquisa neoclássica sobre regulação, os modelos e postulados que são reconhecidos na teoria de Stigler (1971). Já a segunda área irá abordar os aspectos da Teoria da Escolha Pública mais relevantes para a TER. O que se pretende nos dois tópicos a seguir não é exatamente uma recriação acabada dos temas, mas sim uma observação de superfície, a fim de pinçar os pontos mais expressivos para uma melhor definição das influências diretas para a teoria de Stigler (1971).

4.1.1 Abordagens neoclássicas para regulação

Para Trebing (1987) há duas correntes teóricas que compõe os esforços neoclássicos para dar conta dos temas de regulação (1987, p. 1717). A teoria de Stigler (1971) seria, assim, o resultado de esforços anteriores:

- a) abordagem que busca dimensionar as falhas de mercado;
- b) corrente teórica que trabalha com investigações acerca do comportamento regulatório das instituições de Estado responsáveis, e integrar a teoria da regulação às teorias de grupos de interesse nos governos.

A primeira vertente de teóricos neoclássicos passou a tratar de regulação com base na hipótese de falhas de mercado, ou seja, da existência de momentos nos quais o mercado não traria alocação ótima de recursos.²² Entretanto, *“the proper course of action that government should take to correct these cases of market failiures is a matter for debate among orthodox economists”* (1987, p. 1717). De forma que não há um consenso sobre o tema entre os teóricos neoclássicos.

A Escola de Chicago, tradicional centro de pesquisa, comumente associado à corrente neoclássica em economia, segundo Trebing (1987), rejeita a hipótese de regulação e demais ações vigorosas do Estado neste campo, argumentando que

²² Sobre as “falhas de mercado”, Trebing (1987) ressalta que *“the generic cause for these failiures is the rational pursuit of self-interest by individuals through voluntary transactions that either subvert or destroy the competitive outcome”* (1987, p. 1716).

tais falhas seriam passageiras e a própria atuação dos mercados levaria ao equilíbrio. Apenas em demonstrações de situações de monopólios naturais²³ haveria aceitação de imposição de regulações que produzissem estímulo à competição.

Trebing (1987) destaca os esforços neoclássicos para dar conta do comportamento regulatório. Bernstein (1955) e Kolko (1965) propuseram, respectivamente, o ciclo de vida para instituições de regulação, que viveriam uma juventude atuante e chegariam à velhice, onde facilmente seriam capturadas por indústrias²⁴. Já as instituições de Estado responsáveis por atividades regulatórias, seriam fruto da própria ação de indústrias que buscariam, por sua vez, ser reguladas de forma vantajosa²⁵. Uma espécie de “construção sob medida” para atender as necessidades das indústrias demandantes.

Com estes estudos em processo, defende Trebing (1987),

“it is an easy step to George Stigler’s Theory of Economic Regulation (...). Regulation is bought by an industry that seeks to strike a balance between the benefits derived (protection) and the burdens assumed (constraints and prices earnings)” (1987, p. 1718).

Portanto, podemos verificar que a TER de Stigler (1971) deu prosseguimento a estudos prévios a respeito, principalmente, do comportamento regulatório das instituições de Estado, de forma a produzir uma mescla com aspectos de teorias de grupo de interesse²⁶. Note-se que os estudos anteriores à TER orbitavam às voltas de uma tradição neoclássica, ou seja, que guardava distância sobre a eficácia da ação reguladora do Estado. Com efeito, Stigler (1971) destaca que regulações ocupam o espaço do mercado quanto às decisões

²³ Segundo VARIAN (2012), é possível caracterizar situações de monopólio natural “quando há grandes custos fixos e custos marginais pequenos” (2012, p. 478). Este fenômeno é comum a certos tipos de mercados, como o mercado de energia elétrica, gás, telecomunicações, por exemplo. Grandes custos fixos para a produção impedem a concorrência, sob risco de escassez por falta de produção. Neste cenário, é comum a autorização governamental da operação do mercado em questão por um monopólio de determinado agente econômico, possivelmente de natureza estatal, para que opere o mercado de forma a atingir o nível de produção suficiente para atender a demanda.

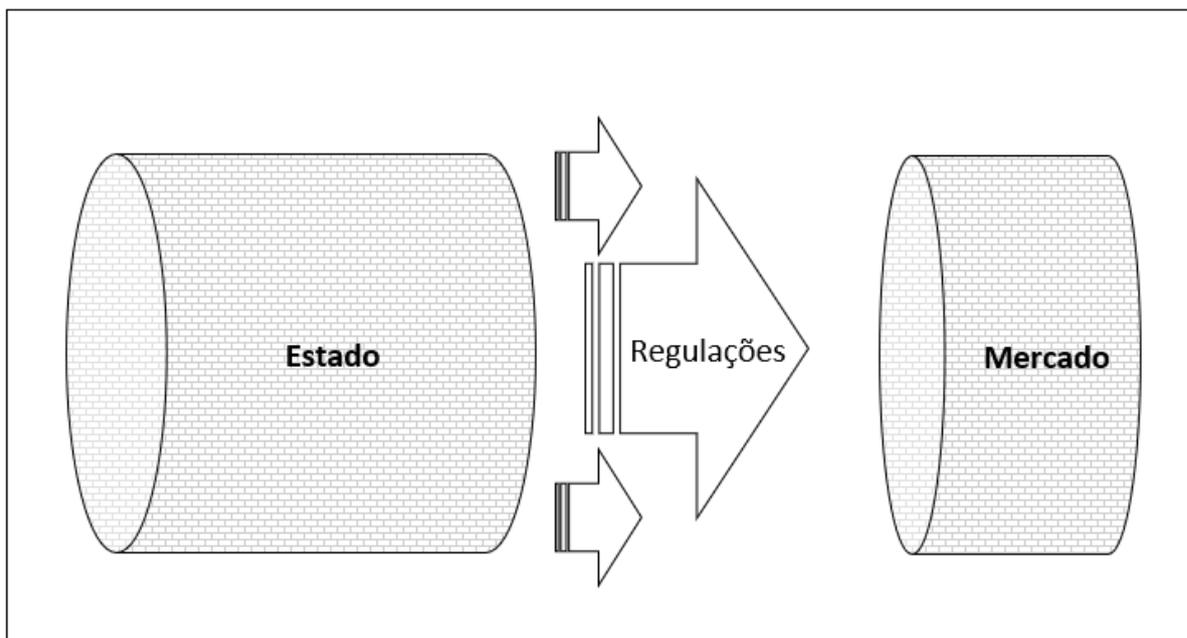
²⁴ BERNSTEIN, M. H. *Regulatory business and independent commission*. Princeton: Princeton University Press, 1955.

²⁵ KOLKO, G. *Railroads and regulation, 1877-1919*. Princeton: Princeton University Press, 1965.

²⁶ Este ponto relativo às teorias de grupos de interesse fica mais claro em Peltzman (1976), cuja intensão fora seguir a abordagem de Stigler na TER, no entanto com maior ênfase no problema dos grupos de interesse. Ver PELTZMAN (1976) *The Journal of Law & Economics*. Vol. 19, No. 2, In: Conference on the Economics of Politics and Regulation (1976), pp. 211-240.

alocativas²⁷. Na FIGURA 2 a seguir é possível observar a caracterização deste fenômeno em Stigler (1971), entre Estado e mercado através da regulação:

FIGURA 2 – RELAÇÃO ESTADO-MERCADO ATRAVÉS DA REGULAÇÃO NA TER.



Fonte: O autor (2020).

Cabo ressaltar, no entanto, que a relação é volátil, podendo haver um empuxo de direção contrária. Fica suficientemente claro o alicerce ideológico de Stigler (1971), quando teoriza um certo conjunto de ideias básicas que procuram ampliar o espaço vital do mercado em termos de decisões alocativas.

4.1.2 Influência dos estudos da *Public Choice Theory*

Se, por um lado, Stigler (1971) seguiu certa tradição de estudos regulatórios quais têm a atuação do Estado no ambiente de mercado, a propor normas e regulações, como prejudicial à economia, de outro lado há um conjunto de teóricos que emprestaram a Stigler (1971) conceitos derivados de estudos políticos, notadamente vinculados a chamada *Public Choice Theory*.

Os principais autores da Teoria Escolha Pública são Buchanan e Tullock, cujo trabalho seminal fora publicado em 1962, *The calculus of consent*.²⁸ Arrow

²⁷ Ver STIGLER (1976, p. 13).

(1951)²⁹ e Olson (1965)³⁰ também têm contribuições ao tema, ainda que de forma lateral. Genericamente, pode-se dizer que esta teoria buscou levar conceitos de economia, sobretudo da corrente neoclássica, às demais áreas do conhecimento, notadamente à ciência política no quesito tomada de decisão coletiva.

De acordo com Toneto (1996), “a teoria da escolha pública de Buchanan é uma extensão dos métodos da teoria econômica tradicional à análise do processo político” (1996, p. 126). Uma tentativa de superar o campo da economia e instrumentalizar outras áreas do conhecimento com o *modus operandi* metodológico.

Buchanan e Tullock (1962) defendem que o “ferramental” econômico permite um estudo mais preciso dos eventos políticos,

“in any event this branch of political theory has been mainly developed by individuals whose basic training is in economics. The reasons for this are fairly clear. Although the subject matter is that normally studied by the political scientists, the methods are entirely economic. Almost any citizen of a democracy will know something about the subject matter of political science, but knowledge of the methodological technique of economics is not so universal” (BUCHANAN, 1962, p. 244).

Buchanan e Tullock (1962) não fazem questão de suavizar seu pouco apreço por demais áreas do conhecimento, sobretudo àquelas relativas aos estudos sociais e políticos. O ponto de partida do trabalho de Buchanan e Tullock (1962) é firmado no individualismo metodológico, de forma a rejeitar qualquer ideia de coesão social na tomada de decisão, “*collective action must be, under our postulate, composed of individual actions*” (1962, p. 03). Os autores são especialmente críticos, por conseguinte, sobre a possibilidade de instâncias reguladoras causarem supressão de liberdades individuais. Stigler (1971) ecoa Buchanan e Tullock (1962) neste ponto, quando a sua Teoria Econômica da Regulação ignora a hipótese do interesse público como fator político.

A Teoria da Escolha Pública procurou examinar as “falhas de governo”, ou seja, momentos nos quais há atuação do Estado, através do governo, para atenuar ou corrigir “falhas de mercado”, mas não é efetiva em termos de resultados – sendo, inclusive, negativa para a sociedade ao permitir a captura das decisões por grupos

²⁸ BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

²⁹ ARROW, K. *Social choices and individual values*. Yale: Yale University Press, 1951.

³⁰ OLSON, M. *The logic of the collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

de interesses especiais. Para a Teoria da Escolha Pública, conforme nota Sandmo (1990), a classe política é composta de indivíduos, de forma a manter um comportamento maximizador aderente à sua condição – isto é, de indivíduos. Com isso, políticos são vistos como ofertantes de políticas públicas. Já os demais membros eleitores de uma comunidade seriam demandantes de políticas (1990, p. 54). Todos procurariam maximizar sua utilidade, eleitores a escolher candidatos de acordo com suas preferências e, de outro lado, políticos a procurar maximização do número de votos nas próximas rodadas eleitorais.

Segundo Sandmo (1990), um aspecto central da tese defendida pela *Public Choice Theory*, “has been to emphasize that we do not have a complete positive theory of how the economy works until we have developed theories of man's behavior in a political and administrative context” (1990, p. 54). Nesse sentido, Buchanan e Tullock (1962) buscaram investigar o comportamento de agentes no campo político, admitindo a hipótese do individualismo e auto-interesse dos agentes, em qualquer ambiente, ressalte-se.

Em suma, tanto os estudos acerca da regulação baseados na teoria econômica neoclássica, quanto aqueles oriundos da Teoria da Escolha Pública, vemos traços que compõe a Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971). As teorias do comportamento de agentes reguladores de Bernstein (1955) e Kolko (1965), por um lado, e os estudos sobre o comportamento *self-interested* dos indivíduos no ambiente político, de outro lado, são marcantes influências para Stigler (1971) e prestam auxílio para alcançar entendimento mais preciso sobre sua Teoria Econômica da Regulação.

4.2 UMA PERIODIZAÇÃO

O trabalho fundamental de Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, fora publicado em 1971. Já contava o autor, aos sessenta anos de idade quando da publicação, com prestígio oriundo de pesquisas sobre economia e informação³¹ e de seu posto na Universidade de Chicago, importante centro para economistas de tradição neoclássica. A publicação da TER gerou impacto acadêmico, de forma a

³¹ *The economics of information*. *Journal of Political Economy*, 69(3), pp. 213–25, 1961; *Information in the labor market*. *Journal of Political Economy*, 70(5), Part 2, pp. 94, 1962^a.

abrir, ou alargar, o campo de pesquisa³². Para além do contexto académico, relevante impacto é perceptível, também, na prática política.

Conforme ensina Cardoso (1971),

“o sujeito que pensa aprende a pensar dentro da sociedade em que se encontra, antes de se descobrir como ser pensante. Aprende a pensar se comunicando com os que o cercam, e com a linguagem incorpora a forma de pensar que ela contém, como própria” (CARDOSO, 1971, p. 04).

A TER, de alguma forma, é fruto de sua época ao mesmo tempo em que figura como corpo teórico estruturante de seu ambiente, produto e produtora de seu meio social. Publicada no início da década de 1970, foi instrumento para que facções da comunidade política pudessem repensar o papel do Estado, notadamente nos Estados Unidos onde a pesquisa foi desenvolvida e serviu a Stigler como “laboratório”. Esta reformulação do Estado passou de estudos académicos à agenda de governo, de forma a atingir seu auge nos anos 1980, mas teve raízes na década anterior – no sentido de caracterizar as relações Estado-indústrias. A ideia de avançar em agendas de desregulamentação e ampliação do espaço vital do mercado esteve presente em inúmeras publicações académicas do período, conforme levantou-se aqui, e foi teorizada ao longo da TER de Stigler (1971).

Para Fiani (1998), durante a década de 1970, em um cenário de combinação entre altas taxas de inflação e desemprego, prosperou nos meios políticos a hipótese da desregulamentação como forma de estímulo à economia – estímulo indireto, pois, no caso norte americano, havia pressão orçamentária por conta dos custos de guerra ocasionados pelo conflito com o Vietnam entre 1955 e 1975 (1998, p. 07).

Assim, a ideia de que a regulação “ocupa” o espaço de decisão alocativa em desfavor do mercado, de forma a tornar mais ineficiente a economia, passa às agendas de governo, no caso americano, na década de 1970. Os resultados, entretanto, em termos de crescimento e desenvolvimento económico, da onda de desregulamentação que se fez presente nos anos 1980 e 1990, contudo, segundo

³² Peltzman (1976), Becker, (1983), Laffont, Tirole (1993) são exemplos da continuidade da TER de Stigler (1971).

aponta Fiani (1998), não são superiores em relação ao momento anterior (1998, p. 08-09).

O modelo de atuação mais incisiva do Estado no campo da regulação, tributário do New Deal e do empuxo progressista da década de 1930³³, combinado a um *design* de bem-estar social no período do pós-guerra foi desmantelado, em parte, durante os anos 1980 em nome de um espaço maior para o mercado e menor para o Estado, lema intrínseco na TER de Stigler (1971). A Teoria Econômica da Regulação foi importante para a abertura de uma “janela” para a agenda liberalizante. A impressão de que haveria captura do Estado foi, assim, traduzida por Stigler (1971), que identificou a dinâmica da captura e seus elementos definidores.

A teoria lançada por Stigler (1971) passou por reformulações posteriores, sobretudo por Peltzman (1976) onde alguns pressupostos foram postos em questão – sobretudo, houve questionamento a respeito da capacidade do controle absoluto de indústrias reguladas sobre o processo legislativo. A literatura da regulação teve frutífero desenvolvimento, sobretudo em Posner (1976), Becker (1983) e Demsetz (1982). Esta literatura veio a suavizar, por assim dizer, os pressupostos de Stigler (1971), de forma a agregar novos atores ao processo legislativo e a contribuir para o desenvolvimento teórico do campo de regulação econômica, conforme Salgado (1997, p. 95-106).

Note-se também o desenvolvimento teórico da regulação antitruste de mercados, igualmente tributária do esforço inicial empreendido por Stigler (1971), como aponta Viscusi (2005). De outro lado, mantém-se as premissas básicas da teoria microeconômica neoclássica, “*considering the theoretical world of perfect competition*” (2005, p. 75). Os modelos subsequentes da TER, aponta Viscusi (2005), ampliaram a complexidade do sistema original de Stigler (1971), mas mantém as âncoras teóricas firmes em uma tradição combinada de (i) individualismo metodológico, (ii) *public choice theory* e (iii) ferramental microeconômico.

No entanto, não está no escopo da corrente pesquisa a revisão desta literatura, mas reconhece-se sua existência e relevância teórica. O enfoque da presente investigação, no que tange à Teoria Econômica da Regulação, encontra-se na exploração da tentativa de explicação do comportamento político através de

³³ Ver LOPES & VASCONCELOS (2015, p. 139-140).

ferramentas da teoria econômica neoclássica, bem como as repercussões daí resultantes para a formação de agenda legislativa.

A fim de constituir um quadro de inferências acerca da pesquisa sobre a Teoria Econômica da Regulação, o capítulo a seguir irá condensar as inferências até o momento verificadas. Dessa forma, a atividade posterior de comparação entre diferentes vertentes teóricas poderá ser realizada com maior grau de objetividade.

5 INFERÊNCIAS A RESPEITO DA POLÍTICA NA TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO

A proposta desta seção é avaliar, no contexto da Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971):

- (i) a influência dos grupos de interesse em decisões legislativas; e
- (ii) a natureza das relações indústria-partidos políticos.

Estes tópicos estão envolvidos em dois outros temas mais amplos, quais sejam, investigações acerca de como se dá a pauta legislativa de governos e se há busca por interesse público na atividade legislativa. Claro está que são estes temas vastos e com diversas correntes teóricas que se propuseram a estudá-los. De forma que a intenção aqui foi propor um escopo relativo à TER, ou seja, verificar como os temas acima citados estão impressos na teoria de Stigler (1971), a fim de reduzir o escopo da discussão aos limites estritos da proposta desta pesquisa.

5.1 A DINÂMICA DA PAUTA LEGISLATIVA NA TER

Feita esta ressalva, passemos à caracterização dos resultados parciais encontrados. Em relação à estrutura do sistema político, ou mercado político, as indústrias, pelo que se pôde verificar, teriam o papel de financiar os partidos políticos, com o intuito de obter legislações de seu interesse. De outro lado, a comunidade política, de posse de mandato resultante de processo eleitoral, buscaria atender às demandas por legislação oriundas das indústrias, uma vez que, supostamente, como grupo composto por indivíduos racionais e maximizadores, deveriam maximizar os recursos a ser empregados nas próximas rodadas eleitorais, sendo financiados por indústrias interessadas em nortear as decisões legislativas do Estado em benefício próprio.

Aqui é possível inferir que, para Stigler (1971), a questão da pauta legislativa fica razoavelmente clara: indústrias e grupos de interesse, que *de facto* são extensões e manifestações das próprias indústrias, pautariam as ações dos legisladores. Na FIGURA 3 abaixo é possível observar uma matriz de relação entre indústria e partidos políticos:

FIGURA 3 – MATRIZ DE BENEFÍCIO/CUSTO PARA A INDÚSTRIA E OS PARTIDOS POLÍTICOS NA TER.

		Partidos Políticos	
		Receita alta	Receita baixa
Indústria	Investimento alto	<p>A</p> <p>Obtenção de legislações favoráveis</p>	<p>B</p> <p>Proteção contra legislações desfavoráveis</p>
	Investimento baixo	<p>C</p> <p>Não obtenção de legislações favoráveis</p>	<p>D</p> <p>Risco de legislações desfavoráveis</p>

Fonte: O autor (2020).

Na matriz, construída a partir das inferências extraídas da Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971), é possível observar quatro quadrantes distintos. Estes quadrantes relacionam a disposição da indústria em financiar a atividade partidária, e assim obter legislações favoráveis, de uma parte. De outra parte, os partidos políticos dispostos a empregar seus legisladores para ofertar legislações, em troca de recursos para o financiamento de suas atividades políticas.

O quadrante “A” é o cenário descrito por Stigler (1971), onde há convergência entre indústria e partidos políticos e a realização do ciclo de regulação, isto é, a obtenção de legislações adequadas às demandas da indústria. Os demais quadrantes são desdobramentos hipotéticos do quadro pintado por Stigler (1971),

onde haveria pouca ou nenhuma razão para que os partidos atuassem em favor da uma ou outra indústria – uma vez não havendo financiamento por parte destas³⁴.

5.2 A QUESTÃO DO INTERESSE PÚBLICO NA TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO

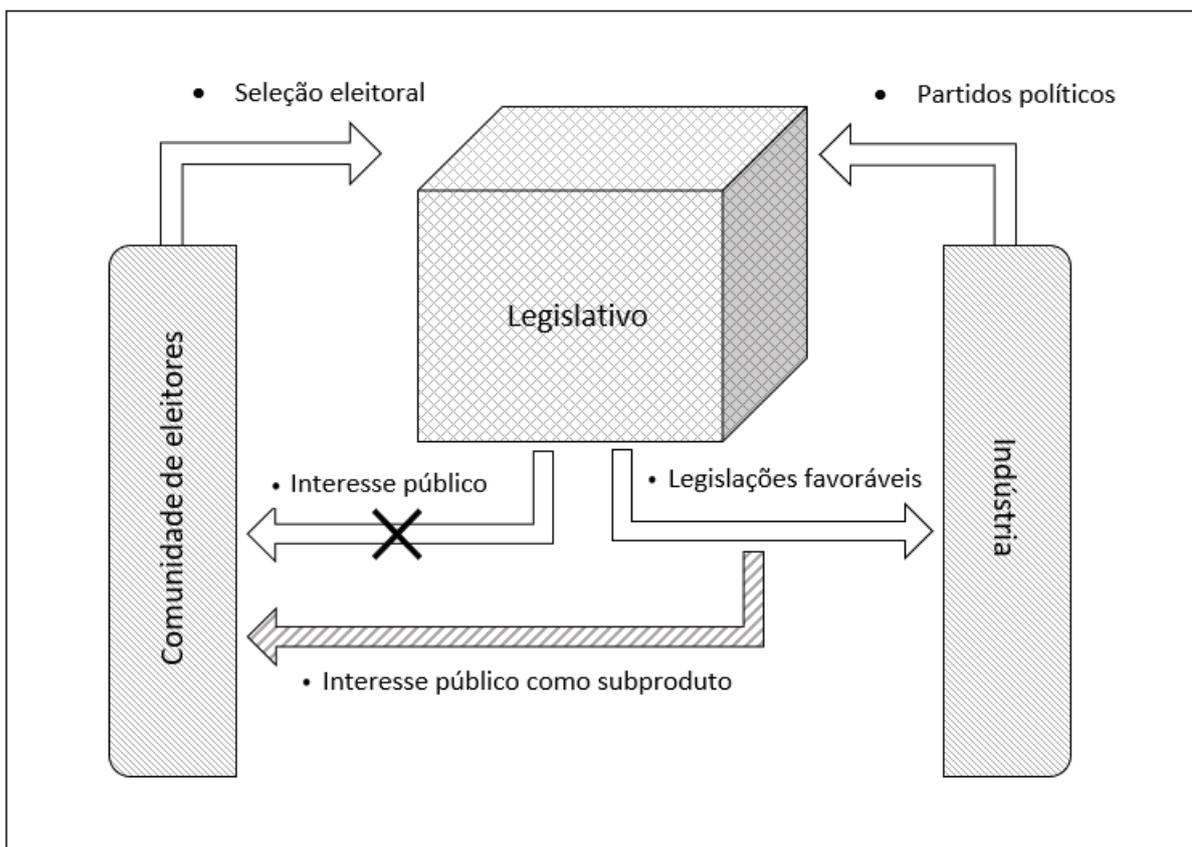
Ultrapassada a etapa da observação da dinâmica indústria-partidos políticos, a questão do interesse público permanece, ainda que de forma implícita. Nesse sentido, uma análise acerca da definição geral de interesse público é relevante para contornar os limites de um conceito abrangente, recorrente e, ao mesmo tempo, impreciso. A pesquisa a respeito do interesse público verificou que, sobretudo, o desenvolvimento da democracia como um sistema viável de representação política permitiu a instrumentalização do voto para exprimir o interesse geral das comunidades. Interesses estes que foram sonegados anteriormente ao estabelecimento do sufrágio, de forma a revelar que o evento do voto é um instrumento real de obtenção de representação de interesses.

Para Stigler (1971), no entanto, não há que se especular acerca do interesse público como norte da atuação legislativa. Os interesses representados são apenas relativos àquelas indústrias que lograram êxito no processo de captura de legisladores, através do financiamento de suas atividades políticas. Exceto, conforme apontou Stigler³⁵ (1971), quando algum interesse público, ou de grupo social numeroso, é obtido em função de regulações encomendadas por alguma indústria. Algo como uma derivação da regulação direcionada às indústrias. Na FIGURA 4 abaixo é descrita a dinâmica do interesse público na atividade legislativa:

³⁴ As terminologias “investimento” e “receita” são aqui empregadas para indicar a direção dos recursos em questão. Não sendo possível definir estes termos de forma precisa, quantitativamente.

³⁵ Ver STIGLER (1971, p. 7-9).

FIGURA 4 – ESQUEMA DE INTERESSE PÚBLICO NA TER.



Fonte: O autor (2020).

Fica caracterizado no esquema acima a ausência do interesse público verificada na Teoria da Regulação Econômica, bem como sua ocorrência eventual em caso de alguma regulação gerar tal externalidade.

A TER esteve inserida em um contexto acadêmico e, posteriormente, político que permitiu a Stigler gozar de influência em ambas as áreas. Ainda que a hipótese de separação radical entre Estado e mercado não seja, por óbvio, uma inovação de Stigler (1971), a forma de racionalizar o sistema regulatório e de pensar o papel dos grupos de interesse em democracias representativas é característico à TER – especialmente quanto a certo ceticismo implícito em relação às democracias representativas. Stigler (1971) parece analisar o sistema político como um “realista”, ao descrevê-lo de forma positiva, *as it is*, supostamente – toma distância de análises do tipo normativa. Mas é notável que construiu sua teoria de forma a estabelecer o mercado como fiel da balança, em desfavor do Estado, como se este fora estorvo, se não um risco, para os interesses das individualidades somadas.

6 O MODELO DE KINGDON E A COMPLEXIFICAÇÃO DA FORMAÇÃO DE AGENDA

A partir deste capítulo, será proposta uma observação sobre o que será condicionado aqui de modelo de Kingdon, isto é, o conjunto de processos e atores que compõe a estrutura por onde se dá a formação da agenda legislativa. Tal como realizado nos capítulos dedicados à teoria de Stigler (1971), a estrutura proposta por Kingdon (1984) de separação entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse na análise da *agenda-setting* será mantida na corrente investigação.

Uma vez examinada a Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971), nos quesitos relativos aos elementos políticos por detrás do processo regulatório, a intenção deste trecho será dar contorno ao modelo de Kingdon (1984), de forma a identificar intersecções temáticas com a teoria de Stigler (1971). Nestes pontos de encontro, é possível ponderar, com alguma objetividade, a percepção destes dois autores sobre os temas em questão.

Primeiramente, os atores de maior relevância para a formação de agenda serão identificados, segundo as descobertas de Kingdon (1984). A seguir, propõe-se uma avaliação sobre eventuais semelhanças e diferenças entre Kingdon (1984) e Stigler (1971) neste tópico. A relevância de buscar um desenho geral sobre o sistema de Kingdon (1984) está em possibilitar uma avaliação frente ao *design* proposto por Stigler (1971) para a interação entre os agentes políticos e, sobretudo, os grupos de interesse.

6.1 PROCESSOS E DINÂMICAS DA FORMAÇÃO DE AGENDA

Kingdon publicou *Agendas, alternatives, and public policies* em 1984³⁶, trabalho onde reuniu os elementos que permitem caracterizar o seu modelo de agenda legislativa. Neste sistema, diferentes atores têm relevância para a compreensão do processo de entrada de temas na agenda legislativa. A pesquisa de Kingdon (1984) ocorreu sobre dois setores especificamente, de saúde e de transportes nos Estados Unidos, de forma que suas inferências foram estendidas às demais áreas. Apesar de diferenças em algum grau entre os resultados

³⁶ KINGDON, J. W. *Agenda, alternatives and public policy*. Boston: Little, Brown, 1984.

observados nas áreas estudadas, o extrato de informação é razoavelmente homogêneo, permitindo compreender a dinâmica do processo de *agenda-setting*.

Cabe uma ressalva acerca do método de pesquisa adotado por Kingdon (1984), visto que é de natureza distinta da metodologia adotada por Stigler (1971) na Teoria Econômica da Regulação. O autor da TER criou sua teoria com base em observações de eventos acerca da regulação de determinados mercados, ao longo do tempo, sem uma delimitação prévia, baseado em literatura anterior sobre o tema. Munido destes exemplos selecionados, Stigler (1971) teoriza as relações entre a indústria e o sistema político. Já Kingdon (1984) realizou uma pesquisa baseada em levantamentos, feitos pelo próprio autor, acerca da construção da agenda legislativa com algumas centenas de participantes dos setores de saúde e de transportes nos Estados Unidos. A partir destes levantamentos, Kingdon (1984) organizou um sistema de relações que possibilitou uma base para o desenvolvimento de sua teoria de agenda.

Inicialmente, será abordado o que Kingdon (1984) entende como a estrutura de governo mais influente no processo de formação de agenda legislativa, o Executivo – ou a administração, de forma geral. A administração pode ser separada em três campos diferentes:

- (i) A chefia do Executivo, caracterizada na figura a ocupar o cargo de Presidente – no caso estudado por Kingdon (1984), os Estados Unidos têm um sistema presidencialista.
- (ii) o *staff* do Executivo, na figura de ministros, ou secretários, responsáveis por determinados segmentos da administração; e
- (iii) o conjunto de cargos ocupados por indicações políticas, ou seja, profissionais cuja admissão e demissão dependem de uma decisão política da administração.

Posteriormente, o papel do Legislativo será pormenorizado, bem como o espaço ocupado pelos grupos de interesse no *design* de influências na formação de agenda.

6.1.1 O Executivo e seu poder de formulação de agenda

Em princípio, ao se debruçar sobre a cadeia de influências na formação de agenda legislativa e de governo, Kingdon (1984) revela que a figura de presidente, isto é, a chefia do Executivo, tem certa preponderância sobre os demais atores legislativos. Quando o presidente propõe uma agenda, as demais ficam em segundo plano, “*no other single actor in the political system has quite the capability of the president to set agendas in given policy areas for all who deal with those policies*” (1984, p. 23). Tal constatação leva o autor a caracterizar uma dominância legislativa, em termos de proposição de agenda, por parte do Executivo.

Ainda que a figura de Presidente tenha dominância sobre a agenda, não o tem sobre os resultados (*outcomes*) destas mesmas agendas. Propostas enviadas ao Legislativo pelo Executivo têm, definitivamente, a marca da presidência, mas são os congressistas, sobretudo através da participação em comissões, que vão definir o formato final da legislação (KINGDON, 2014, p. 24). Geralmente, congressistas aguardam decisões da presidência acerca de algum tema, para então abordá-lo. Esta constatação revela, em uma imagem, o papel atribuído por Kingdon (1984) a cada ator.

Um dos aspectos peculiares da chefia do Executivo em termos que agenda legislativa é a capacidade de mobilização da atenção do público, exposição publicitária e manejo do *bully pulpit*³⁷. Kingdon (1984) destaca que o quesito popularidade influi positivamente no grau de dominância legislativa (1984, p. 25). Afinal, todo rio corre para o mar.

Para além do presidente em pessoa, Kingdon (1984) investigou a relevância do grupo ao redor do chefe do Executivo. Este grupo é composto por assessores pessoais da presidência, ministros e/ou secretários responsáveis pelo “entorno” da presidência. Em resumo, um grupo pouco numeroso que convive cotidianamente com a chefia do Executivo.

De forma geral, Kingdon (1984) destaca que o *staff* mais próximo da presidência não costuma ser objeto de numerosos estudos sobre sua relevância na formação de agenda. De fato, este *staff* presidencial teria um papel substancial na agenda, contudo como um gerador de alternativas e como filtro para o acesso à

³⁷ O termo *bully pulpit* pode ser definido da seguinte forma: “A *bully pulpit* is a public office or position of authority that provides the holder with an opportunity to speak out and be listened to on any matter. In theory, the expression could refer to any position of authority. In practice, it is usually used to describe the presidency”. Ver < <https://politicaldictionary.com/words/bully-pulpit/> >. Acesso em 16/06/2020.

chefia do Executivo (1984, p. 27). Assim, agregando à posição dominante da chefia do Executivo na proposição de agenda, encontra-se o *staff* como importante fonte de alternativas possíveis à agenda presidencial.

Ao passo que agendas enviadas ao do Executivo para as pastas, ministérios, secretarias, departamentos e demais estruturas de governo, o *staff* presidencial tem o papel de retenção de temas centrais, quais têm de passar por uma avaliação por parte do Presidente. O Presidente dá o tom, determina o Norte da agenda, por assim dizer, e o *staff* atua a partir disso, de forma a manter negociações com outras áreas do complexo governamental e mesmo com o Legislativo.

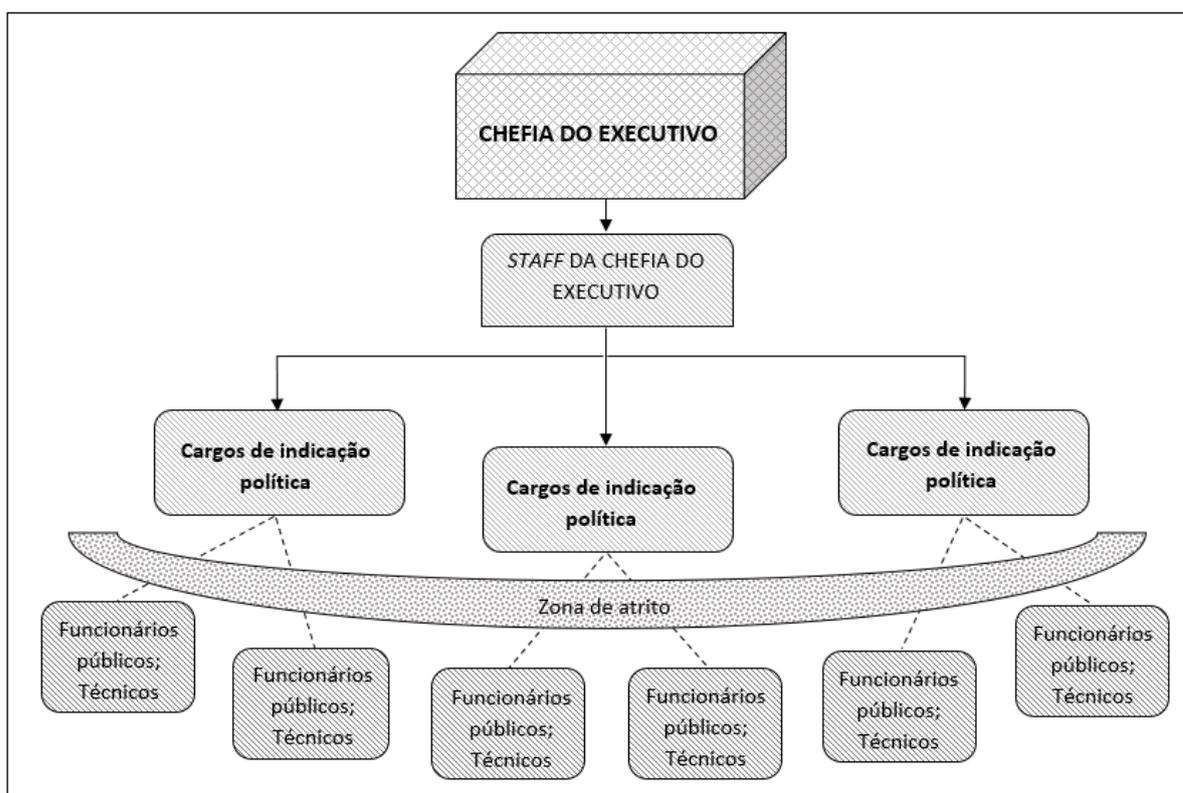
Além da chefia do Executivo e de seu *staff* mais próximo, Kingdon (1984) observou também a dinâmica relativa aos cargos da administração preenchidos com pessoal oriundo de seleção de ordem política. Neste caso, parte das estruturas governamentais são compostas por posições cuja natureza do processo de seleção é político, isto é, são apontados profissionais que vão cumprir atividades durante a administração corrente. Estes postos são comumente classificados como “comissionados”, ou mesmo “indicações políticas”.

Como parte do edifício governamental, Kingdon (1984) não ignorou as suas características, os postos derivados de indicações políticas geralmente enfrentam tensões com áreas técnicas da estrutura administrativa. As formulas geralmente adotadas consistem em diretorias técnicas que impõe condições e garantias para defender suas respectivas áreas de maiores influências políticas (1984, p. 28).

Em resumo, Kingdon ensina que há uma tensão entre estes dois polos, mas que os atores com cargos políticos tendem a imposição frente aos funcionários técnicos, não vinculados politicamente à administração, de forma que estes procuram defender suas áreas de interferências políticas, tanto quanto possível.

Kingdon (1984) verificou que o processo de *agenda-setting* é bastante hierarquizado, de formato *top-down*. Neste processo, o chefe do Executivo, no caso em estudo, o presidente, controla seu *staff*. Estes, por sua vez, pautam aos ocupantes de cargos derivados de indicações políticas, quais tendem a buscar imposição sobre funcionários públicos sem vinculação política (2014, p. 31). Na FIGURA 5 a seguir é possível verificar a hierarquia da agenda no Executivo.

FIGURA 5 – ESQUEMA DE HIERARQUIA DE AGENDA DE KINGDON.



FONTE: O autor (2020).

Contudo, alerta Kingdon (1984), as evidências indicam que os atores burocráticos citados anteriormente, ou seja, atores resultantes de indicações políticas, são importantes durante o processo de construção de agendas, mas não exatamente no conteúdo e no formato proposto. Para Kingdon (1984), “(...) *implementation and alternative generation may work quite differently from agenda-setting, and that career civil servant may have a far greater impact on those process than on the agenda*” (2014, p. 31). Portanto, as burocracias técnicas e políticas têm mais peso quanto às alternativas e implementação de políticas – dada sua expertise e tempo de atuação no serviço público no caso dos *civil servants*.

6.1.2 O papel do Legislativo como definidor das alternativas

O Legislativo, no estudo de caso de Kingdon (1984) o Congresso americano, surgiu como o mais importante ator no quesito alternativas as políticas propostas pelo Executivo. O Legislativo efetivamente teria o controle sobre as alternativas a serem ponderadas em relação às políticas propostas pelo Executivo (1984, p. 36). Kingdon (1984) indica que determinados temas, ainda que presentes na agenda

proposta pelo Executivo, podem ser postergados ou até retirados de pauta se houver a percepção de uma recepção negativa por parte do Legislativo. Ou seja, a despeito de não ser um componente relevante na formação da agenda, tem sua importância na geração de alternativas, de tal forma que pode alterar radicalmente o conteúdo da agenda proposta pelo Executivo. Casos de projetos e agendas originárias do Executivo que são alteradas substancialmente pelo Legislativo não são incomuns na literatura a respeito do tema.

Os recursos disponíveis no ambiente Legislativo, no que diz respeito a agenda, podem ser caracterizados de quatro formas, segundo Kingdon (1984):

- a) Autoridade legal;
- b) Publicidade;
- c) Informações combinadas;
- d) “Longevidade” política;

De certa forma, observar a atuação do Legislativo no processo de formação de agenda é observar o próprio comportamento dos legisladores. Para Kingdon (1984, p. 38), conforme anotado anteriormente, legisladores operam através de quatro vetores, de forma que

- a) têm autoridade legal para, em conjunto, estabelecer Leis, normas e regulações;
- b) buscam tornar públicas as suas decisões e posicionamentos, pois devem comunicar seus constituintes sobre o trabalho desenvolvido;
- c) possuem um *pool* de informações oriundas de diferentes atores (Executivo, grupos de interesse, academia); e
- d) têm objetivo de seguir na atividade política, eventualmente em mais elevados postos.

Podemos fazer observações sobre um aspecto abordado tanto por Kingdon (1984) como por Stigler (1971): afinal, porque legisladores atuam na agenda? Sob a ótica de Kingdon (1984), o objetivo é satisfazer os constituintes, de forma que a publicidade de seus atos, com efeito, seja essencial. Portanto, o legislador tende a ser proativo e buscar iniciativas legislativas em prol de seus constituintes. Já para Stigler (1971), conforme pontuado anteriormente, a atuação dos legisladores se dá exclusivamente ao atendimento das demandas trazidas por indústrias que financiam

suas atividades políticas em períodos políticos e eleitorais. Não cabem considerações acerca dos constituintes – sobretudo àqueles que não financiam suas atividades político-partidárias.

No que se refere a posição dos congressistas em relação ao Executivo, Kingdon (1984) assevera que os legisladores não são dominantes na formação de agenda, tampouco são desprezíveis, no entanto. O chefe do Executivo é o ator mais próximo da dominância na agenda legislativa, já o ambiente legislativo se sobressai na avaliação de alternativas aos itens contidos na agenda. A burocracia da administração pública também guarda destaque na ponderação de alternativas, mas servidores públicos de carreira têm maior importância na implementação das políticas estabelecidas na agenda.

Grupos de interesse também são operadores relevantes, em algum grau, no que Kingdon (1984) chama de “combate” a determinadas agendas, atuando como *blocking factors*. Esta atuação ocorreria junto aos legisladores. De tal modo é possível inferir aqui, a respeito desta dinâmica, que os grupos de interesse são fatores cuja atuação depende dos legisladores – políticos eleitos. Kingdon (1984) assevera que sem a receptividade dos legisladores, grupos de interesse teriam de aguardar a mudança da administração, ou uma alteração substancial no *national mood*³⁸ (1984, p. 44).

Portanto, o conhecimento convencional sobre a importância de eleições e políticos eleitos para a determinação da agenda legislativa parece ser confirmado por Kingdon (1984), “*we are led by the findings surprisingly (even uncomfortably) close to the textbooks maxims about the importance of elections, election results, and elected politicians*” (1984, p. 44). Ainda que existam atores relevantes na busca por influenciar a agenda, o processo de seleção eleitoral, para Kingdon (1984), ainda é o aspecto definidor no processo de agenda.

Esta conjectura feita por Kingdon (1984) é importante para os propósitos dessa dissertação, pois marca mais um ponto onde Kingdon (1984) e Stigler (1971) oferecem hipóteses diretamente divergentes quanto ao funcionamento do sistema eleitoral. Kingdon (1984) destaca o fato de sua pesquisa ter revelado que os políticos eleitos importam para o processo de *agenda-setting* e o seu porvir, inclusive

³⁸ Este termo, *national mood*, refere-se ao clima geral nacional a respeito de determinada política. Uma mudança no *national mood*, pode ocorrer peridicamente e é objeto de atenção constante por parte da comunidade política.

sendo os grupos de interesse “apêndices” às suas atividades legislativas, servindo para eventuais fontes de informação. A posição dos grupos de interesse para Stigler (1971) não poderia ser mais divergente. Os grupos de interesses especiais não seriam apenas agentes laterais do processo de formação de agenda, pautariam a agenda legislativa, não havendo espaço para interesses dos políticos para com seus constituintes. Para Stigler (1971), é possível inferir de sua teoria Econômica da Regulação, o resultado de eleições não teria efeito sobre a agenda.

6.1.3 Grupos de interesse: uma intersecção entre Stigler (1971) e Kingdon (1984)

Kingdon (1984) aborda o tema dos grupos de interesse de forma pormenorizada, separando-os em diferentes atividades, cada qual com um comportamento peculiar quanto à formação da agenda. A seguir será elencado cada grupo de acordo com suas especificidades:

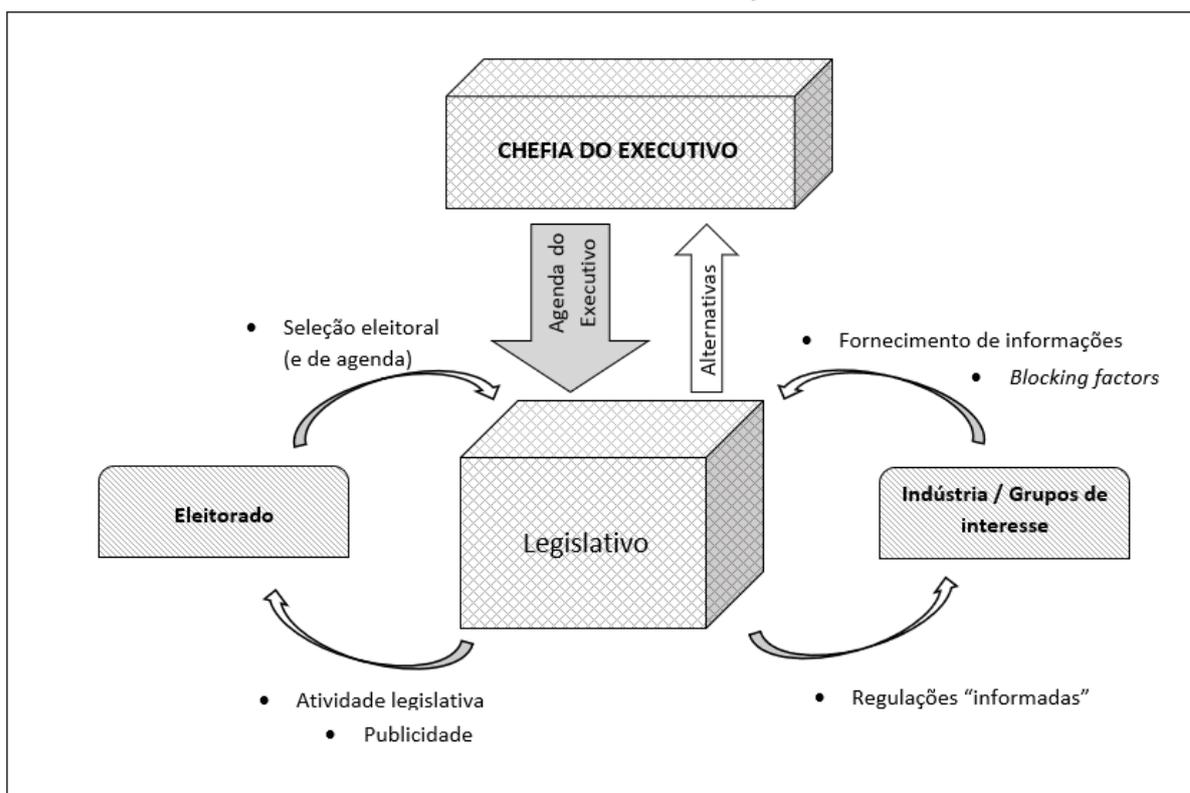
- a) *Business*: Kingdon (1984) destaca que “*when we think on interest groups, we often are thinking of business and industry*” (2014, p. 47). De fato, os grupos revelados como de maior relevância – e influência – foram àqueles relacionados a firmas e grupos econômicos.
- b) *Professional & Labour*: Grupos de buscam operar em favor de determinados setores, como área médica e de hospitais, de aviação e transporte, segurança pública, por exemplo. Também fazem parte desta subclassificação grupos com atuação em prol de profissões específicas, como associações de trabalhadores em indústrias metalúrgicas, advogados, engenheiros, professores. Para Kingdon (1984), grupos com perfil de atuação relativas a atividades profissionais, são importantes *blocking factors*. Nestes grupos há maior espaço para operação com base em ideologias e questões na natureza político-partidária.
- c) *Public interest*: Esta categoria reúne grupos de defesa de interesses difusos, como grupos de defesa de consumidores, grupos de ambientalistas, por exemplo. Kingdon (1984) exemplifica que “*highway-building interest used to dominate the highway program more than they do now, because of the recente and vigorou activity of environmentalists and local anti-highway activists*” (1984, p. 48).

- d) *Government officials*: Grupos representantes das estruturas locais de governo, como estados e municípios. O principal campo, ou área de atuação são temas orçamentários, conforme explica Kingdon (1984), “*there is often a heavy budgetary impetus to the state and local interest in federal public policy*” (1984, p. 48).

Para Kingdon (1984), a maior porção das atividades dos grupos de interesse é “negativa”, no sentido de bloquear temas. Há também considerável atividade como fornecedor de alternativas às agendas já estabelecidas. Grupos de interesse podem até apresentar temas, introduzir agendas, mas tão logo as propõe, perdem o controle sobre seus rumos (1984, p. 50). Isto é, não têm o domínio sobre eventuais agendas uma vez que não têm meios de controlá-las no percurso legislativo, de forma a expor sua dependência em relação aos legisladores.

Diferentemente da percepção de Stigler (1971) acerca da natureza da ação dos grupos de interesse, Kingdon (1984) verificou a existência de um conjunto de atividades desenvolvidas por estes grupos, cada qual de forma peculiar ao grupo qual busca representar. Em suma, a respeito da atuação dos grupos de interesse na formação de agenda, Kingdon (1984) conclui que “*for one thing, issues generally emerge to a status of serious governmental consideration from a complex of factors, not simply interest group pressure*” (2014, p. 49). Na FIGURA 6 abaixo é possível verificar as relações do Legislativo na formação da agenda com diferentes atores:

FIGURA 6 – SISTEMA DE INFLUÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DE AGENDA EM KINGDON.



FONTE: O autor (2020).

É clara a existência de uma maior complexificação do processo de formação de agenda em Kingdon (1984), não há mais apenas grupos de interesse a pautar a atividade legislativa, mas sim um quadro mais populado de agentes na dinâmica da *agenda-setting*. Estes diferentes fatores agindo em simultâneo reservam aos grupos de interesse local de menor privilégio, apenas como fornecedor de informações relevantes acerca de determinado tema em pauta. O ponto alto de sua atuação está em bloquear temas ou pontos de agendas que possam lhes ser danosas, mas realizam a tentativa de bloqueio com os instrumentos que dispõem, quais sejam, segundo Kingdon (1984), o seu acesso privilegiado a informações relevantes para a tomada de decisão dos legisladores.

A seguir, no QUADRO 1, estão pontuadas algumas inferências sobre a gênese da atuação dos grupos de interesse em Kingdon (1984) e Stigler (1984):

QUADRO 1 – GRUPOS DE INTERESSE EM KINGDON E STIGLER.

	JOHN KINGDON	GEORGE STIGLER
O que são grupos de interesse no ambiente político?	Grupos organizados que buscam representar interesses de diferentes setores: (i) <i>business</i> ; (ii) <i>professional / labour</i> ; (iii) <i>public interest</i> ; (iv) <i>government officials</i> .	Grupos organizados que representam interesses de indústrias, sejam elas de natureza econômica ou não.
Como operam os grupos de interesse?	Operam majoritariamente como <i>blocking factors</i> , ou seja, não têm características proativas quanto à proposição de agendas, atuam para dissuadir agendas que não são de seus interesses.	Operam de forma a financiar as atividades políticas de partidos, que têm, por sua vez, necessidade de obtenção de recursos financeiros para realização de campanhas e demais atividades.
Como a classe política se posiciona frente aos grupos de interesse?	Grupos de interesses são demandados por políticos para que estes obtenham informações que possam ser relevantes para determinadas agendas.	Através da interação entre ofertantes e demandantes. Isto é, a indústria demanda dos partidos políticos determinadas políticas, ao passo que estes orientam os políticos eleitos a ofertar as políticas demandadas. Por grupos de interesse
Qual a importância dos grupos de interesse no sistema político?	Grupos de interesse têm menor importância, comparativamente aos demais atores de relevo na construção de agenda legislativa – chefia do Executivo, legisladores. Têm o papel de concentrar informações acerca dos setores quais representam, de forma que possam ser importantes fatores de apoio a legisladores para oposição de agendas que não são de seus interesses.	Grupos de interesses são da maior importância, uma vez que pautam a construção da agenda legislativa, bem como financiam a atividade política de partidos.

FONTE: O autor (2020).

6.1.4 Os partidos políticos e demais fatores na formação da agenda

Assim como a chefia do Executivo, legisladores e grupos de interesse, há que se observar o que diz Kingdon (1984) acerca de outros atores, como partidos políticos, mídia e opinião pública, a fim de estabelecer um quadro geral das influências no processo de *agenda-setting*. O autor aponta que os partidos são importantes na construção das plataformas quais candidatos se utilizam para obter cargos políticos. Dessa forma, plataformas partidárias podem formar o núcleo da agenda legislativa e de governo (1984, p. 64).

A natureza do partido político pode ter um impacto não desprezível sobre a essência da agenda e quais setores deverão ser observados. Isto é, o que o autor aponta é que, a despeito de não ter um papel formal na construção da agenda, têm, ainda, influência sobre aspectos mais gerais da agenda, sobre o Norte de seus objetivos. As relações da estrutura partidária com a sociedade permitem aos partidos uma interlocução entre a comunidade política e a própria sociedade. Segundo Kingdon (1984), *“thus the parties affect the agendas, but the origins of the detailed alternatives seriously considered by policy makers largely lie elsewhere”* (1984, p. 64).

Um aspecto relevante na observação dos partidos políticos na formação da agenda é a coalização que dá suporte às plataformas defendidas nas rodadas eleitorais. Kingdon (1984) chama a atenção para as diferentes coalizões que dão suporte às plataformas dos partidos majoritários nos Estados Unidos – democratas e republicanos. Ao passo que democratas possuem uma coalizão com maior presença de lideranças ligadas ao trabalho, republicanos têm uma coalizão onde grupos empresariais são mais numerosos. Tal condição implica que os partidos políticos podem imprimir tanto questões ideológicas na agenda, quanto questões fomentadas pela coalizão de cada partido (1984, p. 65).

Neste ponto, Kingdon (1984) encontra Stigler (1971) ao indicar essa possibilidade, de os partidos levarem em sua plataforma aspectos provenientes de grupos ligados aos próprios partidos. Nota-se que Stigler (1984) fora mais enfático quanto a este processo, no sentido de grupos de interesse promoverem a pauta legislativa através dos partidos, já Kingdon (1984) aponta a possibilidade da ocorrência deste fenômeno, entretanto com impacto menos sensível sobre a formação da agenda. Para Kingdon (1984), grupos que compõe a coalizão podem

ter alguma influência sobre as plataformas partidárias, mas tal influência seria diminuta em relação aos demais atores anteriormente estudados. Tampouco que tal evento seja necessariamente frequente na relação partidos-coalizão-agenda.

Além dos partidos políticos, Kingdon (1984) destaca a opinião pública como possível variável na formação da agenda, “*neither insignificant by any means, nor among the most proeminente in the total array of sources, but just about in the middle*” (1984, p. 65). Dentre os componentes de maior importância, encontra-se em posição inferior em termos de influência, frente aos demais atores no processo de *agenda-setting*.

A mídia por sua vez teria um papel de mobilização da opinião pública para os temas relevantes. No entanto, Kingdon (1984) revelou que esta influência não seria decisiva para uma agenda da própria mídia. Ou seja, teria a mídia o papel de uma “caixa de ressonância” dos temas prementes, não exatamente de formuladora da agenda.

A influência da opinião pública, portanto, recai em maior grau sobre os temas da agenda *per se*, e em menor grau sobre as alternativas consideradas. Do mesmo modo, tem por característica posicionamentos com contornos gerais, sem oferecer detalhamentos sobre posições e propostas, sendo influenciada por conteúdos de mídia e posicionamento de lideranças, nem sempre políticas. É possível, inclusive, haver um caminho contrário na dinâmica da agenda, “*Presidents sometimes set the agenda, for instance, then mobilize public opinion to pass their legislative proposals*” (KINGDON, 1984, p. 67). Aqui, a mídia não exerce qualquer influência na formação de agenda, somente se mostra como um veículo de repercussão de uma agenda presidencial.

Portanto, pode-se dizer que Kingdon (1984) caracteriza a opinião pública como um fator que, de um lado, pode emitir posicionamentos sobre temas gerais, sem maiores especificidades, por outro é permeável a capturar agendas promovidas por lideranças e lhes emprestar suporte.

Em suma, podemos demarcar com algum grau de segurança que, fundamentalmente, em Stigler (1971) temos um principal recurso de poder intercambiável entre atores políticos e econômicos: recursos financeiros – que transitam no mercado político e de regulação e exercem, supostamente, papel central no financiamento das atividades políticas e partidárias. Ao passo que em Kingdon (1984) temos a emergência de uma série de recursos de poder

intercambiáveis, entre diferentes atores políticos e econômicos. A relação entre atores fica mais complexa, pluralista e volátil, não sendo possível determinar um recurso de poder ou um ator como catalisador do sistema político.

Nesse sentido, o capítulo posterior irá investigar Duverger (1975) e uma possível transição, ou ainda superação, entre os modelos propostos pelos dois autores centrais estudados neste trabalho.

7 O OVO DA SERPENTE: STIGLER, KINGDON E A HIPÓTESE DA TECNODEMOCRACIA DE DUVERGER

Duverger (1975) desenvolveu um estudo sobre as relações entre poder econômico e poder político em diferentes momentos no tempo, a fim de buscar uma perspectiva para o estado da democracia em fins do século XX³⁹. Defende-se neste trabalho a validade da hipótese de que as estruturas descritas por Duverger (1975) em seus estudos podem ser associadas/identificadas àquelas teorizadas por Stigler (1971) e Kingdon (1984). Com efeito, o que nos leva a considerar Duverger (1975) neste debate é precisamente o grau elevado de similaridade entre a caracterização de diferentes modelos de democracia com os conjuntos propostos por Stigler (1971) e Kingdon (1984).

A análise de Duverger (1975) propõe um importante recorte de tempo. Há, para o autor, um modelo de democracia bastante característico até 1914-1918, período da Primeira Guerra Mundial, e outra após 1945. Sendo o período entre guerras um tempo de transição de um modelo a outro.

O primeiro é caracterizado como democracia liberal, onde há participação política, mas restrita a certas classes e setores, e controle, em grande medida, de elites econômicas sobre os resultados eleitorais. Tal fenômeno decorre de que, para Duverger (1975), “a oligarquia econômica fundada sobre a propriedade e sua transmissão hereditária não pode dirigir o Estado a não ser que as massas populares a deixem agir” (1975, p. 98). Haveria, assim, a necessidade do controle dos instrumentos democráticos.

O segundo modelo estruturado por Duverger (1975) aponta para um sistema mais complexo, com mais atores em busca de influência e acesso às decisões do Estado e a formação da agenda. Dessa forma, será observada a seguir a hipótese de Duverger (1975) para as relações entre as oligarquias econômicas, participação popular e processo político. Tal conjunto de observações permitirá uma visão em perspectiva do que Stigler (1971) e Kingdon (1984) propuseram em suas teorias e verificações, oferecendo, eventualmente, substrato necessário para a formação da *imagem* adequada das relações abordadas na presente dissertação.

³⁹ DUVERGER, M. A modernas tecnodemocracias. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975.

7.1 O TEMPO DE DUVERGER

Primeiramente, será abordado o que Duverger (1975) observa em relação ao primeiro momento da democracia, por assim dizer, entre 1871 e 1914/1918, no que toca os temas estudados neste trabalho, de forma geral – participação, formação de agenda, grupos de interesse, partidos políticos. Isto em perspectiva frente à Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971), a fim de identificar eventuais similaridades e diferenças. Posteriormente será observado o desenho geral da democracia do pós-1945, ou seja, a segunda estrutura proposta por Duverger (1975), e igualmente será estudada à luz do modelo de Kingdon (1984).

7.1.1 Democracia liberal (1871 – 1914/1918) e o modelo de Stigler (1971)

Para Duverger (1975), no período subscrito como democracia liberal, as oligarquias econômicas não detêm o poder político de forma direta, mas sim através da dominação de terceiros, que operam os instrumentos de governo. Conforme assevera,

“a oligarquia econômica não exerce, ela mesma, o poder político. Ela dirige diretamente a produção, mas apenas indiretamente o governo, através de uma espécie de “classe intermediária” formada por políticos, funcionários, além dos manipuladores da opinião pública” (DUVERGER, 1975, p. 89).

No período em questão, a influência que uma elite econômica exerce sobre os temas que orbitam a ação de governo se dá através do funcionamento que promove, dentre outros pontos, da atividade política. Esta dinâmica, segundo Duverger (1975), deriva das bases do liberalismo ocidental,

“a ideologia liberal constitui finalmente o meio eficaz de assegurar a dominação da oligarquia econômica sobre a classe intermediária, passando esta a aceitar sua situação de sujeição” (DUVERGER, 1975, p. 92).

Duverger (1975) procura identificar os instrumentos utilizados por uma oligarquia econômica, isto é, pela indústria, para controlar os temas de Estado. Admitindo a influência da oligarquia econômica (para utilizar o termo empregado por

Duverger (1975), ou ainda a indústria, como faz uso Stigler (1971)), na atividade de governo, como exercem *de facto* tal influência, uma vez que não há organizações estruturadas para este fim? Duverger (1975) argumenta que são os grupos de pressão, ou grupos de interesse, precisamente, que passam a figurar como organismos de representação, projeção de influência e poder sobre o Estado. No entanto, há que se estabelecer que nem todo grupo de pressão seja um instrumento da indústria para o exercício de poder indireto, existem grupos formados com interesses diversos, sendo numerosos aqueles que representam classes profissionais, por exemplo (DUVERGER, 1975, p. 95). Os grupos de interesse como um ferramental da indústria para o domínio do ambiente político.

Duverger (1975) observa, bem como o faz Stigler (1971), a relação entre oligarquia econômica, ou indústria, e os partidos políticos a fim de esclarecer a dinâmica do comportamento destes atores. A ascensão do sufrágio universal, visto durante o século XIX e início no século XX pode ser entendido como ponto de partida para a compreensão do problema.

A entrada das classes trabalhadoras no cenário político colocou ao sistema de governo o risco de ruptura com práticas a muito arraigadas de controle pessoal de assuntos públicos. De forma que, como aponta Duverger (1975), algumas barreiras foram estabelecidas para frear o avanço participativo oriundo da massificação da democracia – sob o ponto de vista eleitoral (1975, p. 98).

Estas barreiras foram erguidas sob a forma de restrições ao voto. Exemplos são diversos, como o voto restrito àqueles possuidores de certa renda, ou propriedades, voto restrito àqueles alfabetizados, restrições de natureza racial (DUVERGER, 1975, p. 99). De todas as restrições, para Duverger (1975), a *designação dos candidatos* mostrou-se a ferramenta mais efetiva de restrição à incorporação das massas ao exercício político.

Daí que os partidos passam a entrar no desenho das democracias. Como os partidos propõe candidatos e selecionam os quadros, têm uma forma eficaz de restringir, por assim dizer, o poder do voto nas democracias nascentes. O autor ensina que “as democracias liberais cercavam o sufrágio universal de grades suficientes para que tal sufrágio não colocasse em fracasso a oligarquia econômica” (DUVERGER, 1975, p. 103). Isto é, partido político como, igualmente, instrumento da indústria para garantir o controle da pauta legislativa.

O que Duverger (1975) atribui aos partidos políticos é um papel de instrumento para a manutenção de *status* da oligarquia econômica, para o quadro da democracia liberal, até 1914/1918. Stigler (1971), por sua vez, coloca o partido político como uma ponte da indústria, análoga à oligarquia econômica nomeada pelo autor francês, para o processo político legislativo de formação de agenda, a fim de obter benefícios próprios. Note-se que a relação de dominação entre elite econômica e partidos, verificada em Stigler (1971) e Duverger (1975), diz respeito a certo período, no caso de Duverger (1975), especificamente no período entre 1871 e 1914/1918, nomeadamente democracia liberal. Tempo este que a democracia carecia de participação popular, igualmente partidos políticos careciam de inserção na sociedade, representando apenas grupos interessados em manter a democracia no plano formal. Duverger (1975) argumenta que este modelo passa a sofrer profundas alterações a partir de 1918, transitando para um formato mais aberto à participação e com uma diferente dinâmica entre elites econômicas e sistema político (1975, p. 107).

Isto é, Duverger (1975) identifica as relações entre elite econômica e sistema político de forma similar à TER de Stigler (1971), mas a coloca como um modelo ultrapassado, que veio a dar lugar a um arranjo mais inclusivo, contudo ainda permeado de conexões entre indústria a comunidade política.

O domínio da pauta legislativa e de regulação exercido pela indústria e grupos de interesse descrito por Stigler (1971), bem como a condição apenas formal da democracia representativa, vai ao encontro da hipótese da Duverger (1975) para a democracia liberal, localizada entre os anos de 1871 – 1914/1918. Ressalta-se que, no entanto, a Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971) não fala em democracia com restrições à participação, apenas demonstra entender a representação como inócua, apesar de existente.

Após a Primeira Guerra Mundial (1914/1918) o desenho institucional das democracias ocidentais, de forma geral, transitou para um quadro diverso quanto à dinâmica pontuada por Stigler (1971). A democracia liberal, portanto, encontra-se localizada em um tempo passado, não mais refletindo de forma apurada as relações entre elites econômicas, industriais, grupos de interesse e a comunidade política. O que se segue, para Duverger (1975), será a emergência de um complexo de agentes a redesenhar tais relações (1975, p. 139).

Em suma, Stigler (1971) e Duverger (1975) têm em comum a percepção de que há um domínio das atividades políticas e de agenda por parte de uma elite econômica. Os grupos de interesse seriam, assim, instrumentos da indústria para o domínio do ambiente político. Em relação aos partidos políticos, Duverger (1975) revela sua estrutura de representação de uma elite econômica, que promove a designação de condicionantes para a obtenção de poder legislativo.

Stigler (1971) define o partido político como uma instituição menos sujeita à indústria de forma direta, mais ainda dependente financeiramente, logo disposto a oferecer atividade legislativa em troca de recursos. Diferentes formas de dominação, mas com resultados semelhantes.

7.1.2 Pós-1945: A tecnocracia de Duverger (1975) e o modelo de complexificação da dinâmica de agenda de Kingdon (1984)

A transição da democracia liberal para a tecnocracia, de certa forma, é resultante da própria conjuntura do período pós-1914/1918. Se por um lado o avanço da participação por si mesma modificava a estrutura política ao inserir grandes massas no tabuleiro político, a destruição econômica e material da Europa retirou o Estado de uma posição letárgica, levando-o a um formato mais proativo. Segundo Duverger (1975), o receituário de Keynes⁴⁰ para lidar com as consequências da estagnação econômica da década de 1930, somado ao “*New Deal*” de Roosevelt nos Estados Unidos⁴¹, dão elementos para que o Estado se transforme em uma matéria produtiva do capitalismo, o Estado como regulador e coordenador da economia (1975, p. 130-131).

⁴⁰ Com o agravamento dos desdobramentos da crise de 1929, oriunda da “quebra” da *New York Stock Exchange*, nos Estados Unidos, “constatamos que a teoria clássica não dava conta de explicar o que estava ocorrendo na chamada Grande Depressão. Apesar dos salários nominais estarem despencando, o desemprego foi crescente nos primeiros anos da década, tendo atingido o pico de 25% no ano de 1933 (...) mesmo com reduções de salário. As livres forças do mercado não pareciam capazes de recolocar a economia nos trilhos do crescimento com plena ocupação da força de trabalho. Nesse contexto, começaram a ganhar vulto ideias que viam o problema da Depressão como insuficiência de Demanda Agregada. Com isso, mudava-se o foco da análise, saindo da Oferta Agregada, das condições tecnológicas e do estoque de fatores de produção, como determinante do nível de produto, passando à análise da Demanda Agregada. A principal contribuição nesse sentido foi a obra de John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, de 1936 (LOPES, VASCONCELOS, p. 139-140).

⁴¹ *New Deal* foi um conjunto de políticas articuladas pela administração do presidente americano Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) para atenuar os efeitos da Grande Depressão da década de 1930.

Destaca-se, igualmente, que as instituições políticas liberais passam a conviver com os partidos políticos socialistas, isto é, tais organizações passam a integrar o sistema político liberal, não mais representando uma ameaça a este mesmo sistema⁴². A entrada das massas no quadro eleitoral fortalece partidos políticos ligados a grupos de trabalhadores, de forma que estes partidos, uma vez presentes nos parlamentos, tendem a manter autonomia em relação à indústria e grupos de interesse. Para Duverger (1975), “a corrupção de políticos ou de funcionários desempenha um papel cada vez mais marginal” (1975, p. 147). Há em curso uma separação em parte da política em relação às elites econômicas em direção a uma posição de maior independência.

Tal se dá não pela falta de interesses, mas porque se torna mais complexo exercer o controle político nas tecnodemocracias – as restrições à participação eleitoral foram superadas em nome de maior participação. Contudo, a elite econômica exerce significativo poder, sobretudo, segundo Duverger (1975), porque detém influência em mídias de massa, o que, por conseguinte, produz algum efeito sobre o público e a comunidade política, doravante inferior comparativamente ao controle exercido no período anterior (1975, p. 151).

Neste aspecto, Kingdon (1984) segue um caminho similar à Duverger (1975), identifica a existência de relações entre partidos e grupos sociais, de forma a haver um processo de representação fora da lógica do domínio da indústria em relação aos partidos. Do mesmo modo, a presença da mídia como um ator relevante na agenda também é descrita por Kingdon (1984). A tecnodemocracia de Duverger (1975), no entanto, vê a mídia como uma manifestação de uma elite econômica, ponto não exatamente caracterizado em Kingdon (1984).

Duverger (1975) ensina que na tecnodemocracia foram desenvolvidos novos meios de fazer frente ao domínio político exercido pela indústria na democracia liberal,

⁴² Duverger (1975) indica que após a Revolução Russa de 1917, as instituições políticas ocidentais sistematicamente buscavam afastar organizações políticas que pudessem emular os eventos de outubro de 1917. Segundo Duverger (1975), “A revolução russa de 1917 provoca um grande temor na oligarquia econômica e nas classes médias: o temor do bolchevismo. Nos seus albores, o socialismo tinha despertado um pavor semelhante. Ele se atenuou, porém, apesar do crescimento dos partidos socialistas ou talvez por causa dele. Os trabalhistas britânicos, os social-democratas alemães e escandinavos constituíam poderosas organizações. Proclamavam a vontade de edificar uma nova sociedade. Mas agiam nos quadros da sociedade estabelecida pelos caminhos legais e não revolucionários” (1975, p. 116).

“com exceção dos Estados Unidos, o desenvolvimento de partidos políticos de massa e as organizações sindicais mais ou menos ligadas a estes são aos cidadãos instrumentos mais eficazes que a democracia liberal para contrabalançar a influência do dinheiro” (DUVERGER, 1975, p. 152).

Ponto de mutação dos moldes liberal e tecnodemocrático, além do robustecimento do Estado na coordenação da economia e do avanço participativo através da universalização do sufrágio, é a passagem do partido político de “quadros” para o partido político de massas. O partido político de quadros, na percepção de Duverger (1953), não possuía relações com o público, além de rodadas eleitorais com baixo nível participativo. Já o partido de massas resulta do acréscimo de participação eleitoral, portanto guarda distância da influência da indústria. Esta dinâmica fez também com que partidos políticos conservadores e liberais apurassem suas estruturas próprias, à luz do que os partidos políticos ligados às classes trabalhadoras desenvolveram, a fim de guardar alguma distância da influência do dinheiro (1953, p. 153).

A participação popular no processo de seleção eleitoral, portanto, moldou os partidos, suas estruturas e a lógica das relações entre comunidade política, elites econômicas e o público. O crescimento dos partidos políticos no pós-guerra (a partir de 1945) trouxe consigo, ao mesmo tempo em que é resultante deste processo, maior participação popular, bem como inserção dos partidos no tecido social, fazendo valer a representação entre eleitos e eleitores.

Para Stigler (1971), não haveria representação além daquela entre comunidade política e seus financiadores – indústria, elite econômica. Para Kingdon (1984), por outro lado, a comunidade política tem de manter sua atividade legislativa em linha com as demandas de seus constituintes, sob risco de derrota no processo de seleção eleitoral. Duverger (1975) argumenta que, na tecnodemocracia, diferentemente da democracia liberal, o financiamento dos partidos políticos de massas se dá por outras formas, além dos repasses de uma elite econômica em busca de regulações favoráveis. Já os partidos de massas não raro nutriam relações com classes trabalhadoras, e delas recolhiam contribuições de pequena monta, mas de numerosas fontes (1975, p. 172-173).

Dessa forma, as elites partidárias e sindicais exercem um contraponto em relação à indústria, e direcionam maior influência política aos eleitores, reduzindo a

dominação da elite econômica sobre o sistema político. Tal elite econômica admite os partidos políticos de massa, rígidos, autônomos, apenas quando não tem meios para impedir sua atuação, pois

“não há como esquecer, enfim, que a oligarquia econômica vê com maus olhos os partidos políticos rígidos, que constituem uma organização autônoma susceptível de lhe fazer contrapeso. Ela somente se decide a admiti-los quando se vê a isso obrigada: a eficácia e a estabilidade governamentais se tornam indispensáveis dentro do capitalismo, não havendo outro modo de garantir o regime parlamentar” (DUVERGER, 1975, p. 178).

O capitalismo encontra-se mais estável com esta dinâmica, e tal estabilidade torna-se, de alguma forma, um fenômeno desejável à indústria. A seguir, nas observações de Duverger (1975) sobre a tecnodemocracia e as relações entre o poder econômico e o poder político, o autor assevera que no campo político, assim como no econômico, a decisão passa a ocorrer cada vez mais em grupos técnicos, não mais resultantes de decisões unitárias centralizadas na pessoa do chefe de governo. Como Kingdon (1984), identifica grande importância nos grandes grupos que cercam a chefia do executivo. Estes atores têm influência sobre o que se decide e o que se propõe. Duverger (1975) chama de tecnoestrutura política o que Kingdon (1984) verificou como um complexo de agentes, a operar e influenciar as decisões políticas (1975, p. 179).

Destaca-se que Duverger (1975) atribui à tecnodemocracia a característica de um maior desenvolvimento do Executivo e uma perda de substância do Legislativo, em termos de dominância legislativa. De forma semelhante a Kingdon (1984), vê na figura do chefe do Executivo grande poder de mobilização, tanto da própria comunidade política como do público em geral, sobretudo pelo manejo das *mass medias*.

Há um papel reservado para os *civil servants* na conjectura de Duverger (1975), como grupo munido de poder de influência sobre os rumos das decisões de governo e legislativas no ambiente do Estado (1975, p. 179). Para o autor francês, grupos contidos no Estado reunindo técnicos, políticos e lideranças empresariais têm expressivo papel na agenda de governo. De forma similar, Kingdon (1984) destaca a relevância dos *civil servants* na implementação das agendas.

Se Stigler (1971) viu na indústria o poder de pauta dos assuntos abordados pelo processo legislativo, para Kingdon (1984) este poder de pauta é diluído entre a

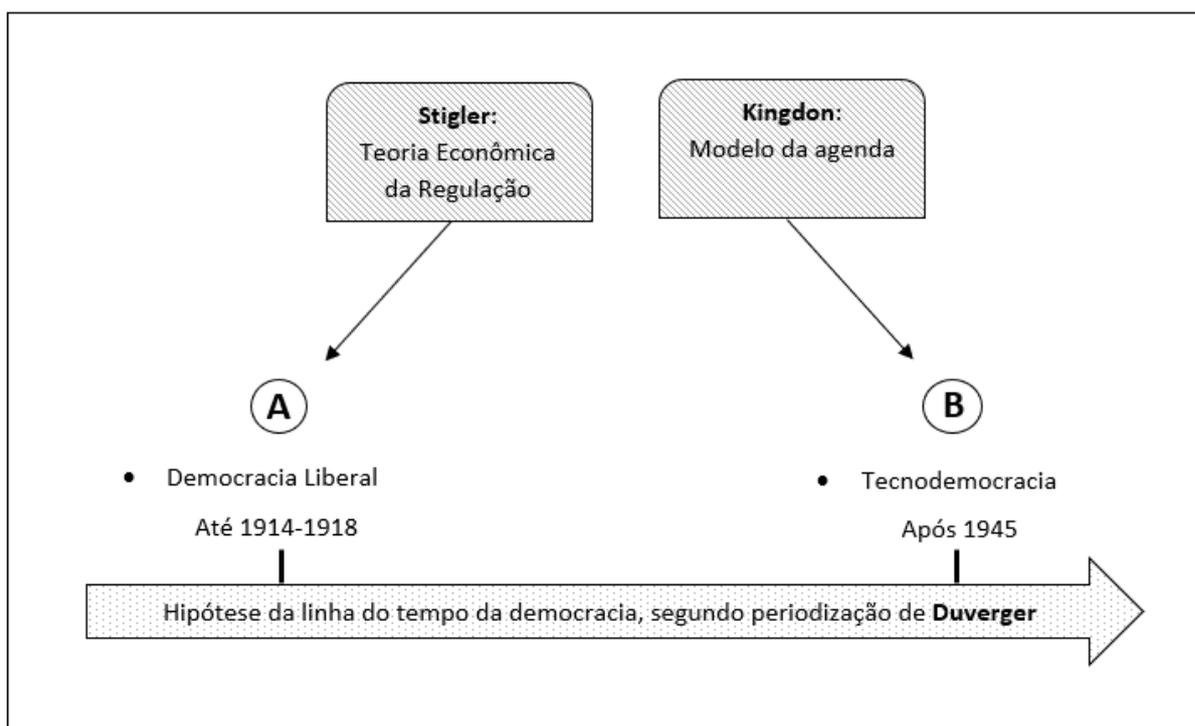
chefia do Executivo, seu *staff* e lideranças congressuais, majoritariamente. Duverger (1975) caracteriza a tecnodemocracia como um modelo onde a imposição de poder sobre a pauta deixou de ser de uma elite econômica e passou a se observar em um quadro amplo de componentes, sendo estes as estruturas partidárias, através de suas lideranças, funcionários públicos e sob uma maior influência do Executivo, as *mass medias*.

Duverger (1975) admite, sim, a influência da oligarquia econômica sobre as pautas legislativas e de governo, mas alerta que

“o domínio da oligarquia econômica nos organismos comuns às tecnoestruturas não é absoluto. Os estabelecimentos públicos, as empresas nacionalizadas, os órgãos administrativos, os grandes partidos rígidos, conservam certa margem de autonomia em relação aos *businessmen*” (DUVERGER, 1975, p. 183).

Em suma, o que o autor enxerga é uma peça composta por dois atos distintos. Ao passo que Stigler (1971) caracterizou um modelo “superado”, Kingdon (1984) verificou a ocorrência da estrutura descrita por Duverger (1975) como tecnodemocracia, conforme FIGURA 7 abaixo.

FIGURA 7 – ESQUEMA STIGLER-KINGDON-DUVERGER DE SISTEMA POLÍTICO.



Fonte: O autor (2020).

A tecnodemocracia de Duverger (1975) guarda grandes similaridades com o cenário descrito por Kingdon (1984) nos seus estudos de agenda. Dessa forma, revelou-se aqui que Kingdon (1984), a partir da sua pesquisa sobre formação de agenda, confirmou a tecnodemocracia de Duverger (1975) de forma satisfatoriamente bem acabada. A partir desta inferência fundamental, é possível estabelecer um elo entre os modelos de Stigler (1971) e Kingdon (1984), conectados por um nexu evolutivo – uma transição do ponto “A” na FIGURA 7 acima, para o ponto “B”.

Com esta determinação, a aparente divergência e incompatibilidade entres os desenhos propostos pela TER e pela teoria de agenda de Kingdon (1984), sem embargo, pode ser recolocada como processo mutação evolutiva. Sendo a teoria de agenda de Kingdon (1984) o lugar aonde a TER de Stigler (1971) vá desaguar.

8 ASPECTOS CONCLUSIVOS – RESULTADOS E LIMITAÇÕES

Esta dissertação se propôs a extrair de diferentes teorias elementos que permitissem observá-las em perspectiva uma perante outra. Isto é, a partir da Teoria Econômica da Regulação de George Stigler, foram pinçados elementos relativos às relações entre o poder econômico e o poder político. Intersecções entre estes dois ambientes revelaram, em linhas gerais, as engrenagens por detrás do processo legislativo, generalizado a partir da experiência analisada pelo autor nos Estados Unidos, seu país de origem.

Stigler (1971) revelou com sua TER um quadro onde a representação política entre eleitores e eleitos se dá sobretudo no plano formal, restando pouco espaço para a representação real, por assim dizer. Uma vez dotados de posições no ambiente do Estado, notadamente no Legislativo, a atividade da comunidade política com mandato eletivo visa representar os interesses de indústrias financiadoras das suas atividades políticas, bem como das atividades partidárias. Através desta relação entre comunidade política e grupos de interesse, segundo o autor, verificou-se que o poder de pauta do Legislativo recai, majoritariamente, sobre a indústria – que busca regulações favoráveis às suas atividades econômicas. Inclusive, havendo um mercado competitivo entre diferentes indústrias para obtenção de regulações benéficas para si, ou prejudiciais para concorrentes.

Com este quadro, Stigler (1971) dispensa uma série de evidências históricas sobre o desenvolvimento das democracias, sobretudo no tocante à participação popular via sufrágio universal. Uma vez constatado este cenário descrito por Stigler (1971) e suas limitações, a presente dissertação apresentou os contornos gerais da teoria de *agenda-setting* proposta por Kingdon (1984). Os recortes subtraídos deste conjunto teórico, relativos aos temas estudados também em Stigler (1971), possibilitaram a verificação de que, para Kingdon (1984), haveria um contexto diverso nas relações entre poder econômico e poder político no tocante ao processo legislativo.

Kingdon (1984) partiu de um estudo de caso para, assim, generalizar o que observou em sua experiência. Tal estudo revelou um complexo de atores a influenciar e propor pautas legislativas e de regulação. O quadro descrito por Kingdon (1984), por sua vez, indicou que existe, sim, a presença do poder econômico em tal processo, personificado na indústria e elites econômicas. No

entanto, não é o único e tampouco o mais relevante ator da seara legislativa. Kingdon (1984) destacou os demais atores que buscam construir a pauta legislativa, dos mais influentes aos com menor poder.

Destaca-se que, para Kingdon (1984), a comunidade política mantém relação estreita com seus constituintes, de forma a haver representação real. Outros mecanismos, ignorados por Stigler (1971), foram trazidos à tona, como o poder de influência legislativa do chefe do Executivo, seu círculo mais próximo, lideranças congressuais, mídias de massa e, também, porém não exclusivamente, grupos de interesse e a indústria de forma geral. Ou seja, pode-se dizer que Kingdon (1984) aponta para uma situação de maior complexidade no processo de formação de agenda, longe do exclusivismo proposto por Stigler (1971). Embora o mercado possa ser um ator relevante na determinação de políticas públicas, no mínimo esta relação não é mais dual como vimos em Stigler (1971).

A partir de tais verificações, se buscou inserir a conjectura defendida por Duverger (1975), sobre a diferenciação entre períodos das instituições democráticas. Com efeito, de acordo com o anotado anteriormente, observou-se que Stigler (1971) detalhou um processo de representação e de pauta legislativa presente em tempo passado, *grosso modo* entre 1871 – 1914/1918, em moldes pouco desenvolvidos das democracias ocidentais. Para Duverger (1975), neste período, caracterizado como democracia liberal, o quadro das relações entre poder econômico e o poder político é similar ao proposto por Stigler (1971), com amplo domínio de uma elite econômica sobre o processo político e legislativo, com diminuta participação popular.

Seguindo a conjectura de Duverger (1975), a democracia liberal passa a ser superada no período entre guerras (1918/1945), de forma a aparecer um novo modelo mais claramente após 1945. Neste formato, nomeado de tecnodemocracia, no tocante aos temas aqui estudados, Duverger (1975) aponta para um quadro análogo àquele apresentado por Kingdon (1984). As relações se complexificam entre Estado e poder econômico. A participação crescente criou instrumentos para uma representação real – os partidos políticos de massa. A partir destes desdobramentos, vemos um quadro similar de atores a influenciar o processo legislativo em relação ao modelo de Kingdon (1984).

O que se pode extrair de tais conclusões é que a Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971), ainda amplamente presente nos manuais de

Regulação Econômica, tem sérias limitações, sobretudo em relação à sua incompatibilidade com os processos democráticos básicos. Tal incompatibilidade foi verificada ao observarmos demais estudos acerca da formação de agenda legislativa e de governo. A Escola de Chicago, e particularmente Stigler, parecem, no limite, ter uma percepção sobre democracia que condiciona a Teoria Econômica da Regulação a um campo teórico assaz simplificado. Ainda que possamos argumentar a validade da hipótese de Duverger (1975), de uma passagem evolutiva entre o modelo de Stigler (1971) e Kingdon (1984), parece notável que os fundamentos de ambos os autores, sobretudo quanto a funcionalidade da democracia, restam diferenciados. Em suma, vemos evolução conforme descreveu Duverger (1975), mas igualmente fica evidente uma divergência quanto aos fundamentos dos modelos no quesito *democracia*.

Como esta dissertação discorreu sobre elementos extraídos de diferentes teorias, com o confessado objetivo de produzir uma comparação entre as estruturas identificadas, cabem considerações acerca das limitações tanto da metodologia adotada quanto aos resultados observados. A intenção da pesquisa foi buscar as estruturas contidas nas teorias de Stigler (1971) e Kingdon (1984) em relação ao processo de formação de agenda. Apesar de tema complexo em suas formas, naturalmente trata-se de um recorte estreito em relação ao conjunto teórico produzido pelos autores.

Diversas facetas da Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971) não foram alvo de análise nesta pesquisa, em busca de alguma objetividade quanto aos limites da proposta de trabalho ora desenvolvida. No entanto, não se ignora a eventual perda de substância teórica das escolhas aqui adotadas. Tampouco tomamos por irrelevante a contribuição da TER aos modelos de regulação de mercados derivados do esforço teórico de Stigler (1971), quais foram substrato teórico importante de uma nova etapa do capitalismo entre as décadas de 1970 e 1990.

Em relação aos temas políticos abordados pela TER, apesar de identificarmos como simplistas, reconhecemos que existem elementos na atualidade que nos permitem identificar pontos destacados por Stigler (1971), sobretudo na questão do financiamento do sistema político, ou mais especificamente dos partidos políticos e até mesmo agentes políticos individualmente. Dessa forma não entendemos que o modelo proposto por Stigler (1971) tenha entrado em completa

obsolescência, mas perdido espaço na capacidade de explicar de forma apurada o funcionamento das relações entre poder político e poder econômico.

REFERÊNCIAS

AMANTINO, A. K. Democracia: a concepção de Schumpeter. Teoria e Evidência Econômica. Passo Fundo, v. 5, n. 10, pp. 127-140, maio / 1998.

ARROW, K. *Social choices and individual values*. Yale: Yale University Press. 1955.

BACH, P.; BARATZ, M. *Two faces of power*. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, pp. 947-952, dez. de 1962.

BACHELARD, Gastón. A Epistemologia. Lisboa: Edições 70: 1990. p. 165-180.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago, University of Chicago Press. 1993.

BECKER, G. *Public policies, pressure groups, and dead weight costs*. **Journal of Public Economics**, V. 28, N. 3, 1985, pp. 329-347.

BERNSTEIN, M. H. *Regulatory business and independente commission*. Princeton: Princeton University Press. 1955.

BLOCH, Marc. Para uma história comparada das sociedades europeias. **História e historiadores: textos reunidos por Étienne Bloch**. Lisboa: Teorema, 1998. p. 119-150.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: UnB, 1986 a.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986 b.

BONAVIDES, P. 11ª edição. Do Estado liberal ao Estado social. São Paulo: Malheiros Editores. 2008.

BORDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. A profissão do sociólogo: preliminares epistemológicas. Petrópolis: Vozes, 1999.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. 1962. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

BYRNE, A.; SCHOUTHEETE, P. Dinâmica de pesquisa em ciências sociais. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CARDOSO, M. L. O Mito do método. Boletim Carioca De Geografia, Rio de Janeiro, ano 25, 1976.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. *The politics of agenda-building: na alternative perspective for modern democracy theory*. **Journal of Politics**. v. 33, n. 4, nov. 1971.

COMTE, A. Curso de filosofia positiva. São Paulo: Nova Cultural, 1998.

CRENSON, M. The unpolitics of air pollution: a study of non-decisionmaking in the cities. The Johns Hopkins Press, Baltimore, Maryland. 1971.

CHEIBUB, A. F.; LIMONGI, F. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. FGV: Rio de Janeiro, 2001.

DAHL, R. A. Um prefácio à teoria democrática. Rio de Janeiro, Zahar, [1956] 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1985.

DEMSETZ, H. *Economic, legal, and political dimensions of competition*. North Holland Publ. Co., 1982.

DOUGLAS, P. H. Ética de governo. Forense: Rio de Janeiro, 1965.

DOWNS, A. *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar, 1973.

DUVERGER, M. As modernas tecnodemocracias. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

FARIA, J. H. de. Introdução à Epistemologia em Estudos Organizacionais. Curitiba: EPPEO, 2020.

FARIAS NETO, P. S. Ciência política: foco integral avançado. Atlas: São Paulo. 2010.

FIANI, R. Afinal, a quais interesses serve a regulação? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), pp. 81-105, jul./dez. 2004.

GAVENTA, J. *Power and powerlessness: Quiescence and rebellion in na appalachian valley*. Chicago, Chicago University Press. 1980.

KINGDON, J. W. Agendas, alternatives and public policies. Pearson: Essex, UK. 1984.

KOLKO, G. *Railroads and regulation, 1877-1919*. Princeton: Princeton University Press. 1965.

LASSWELL, H. D. *Politics – Who gets what, when and how*. Peter Smith Pub Inc.: Cleveland/New York. 1936.

LEFEVBRE, H. *Lógica formal, lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LOPES, L. M.; VASCONCELLOS, M. A. S. *Manual de Macroeconomia*. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

MOISES, J. A. Democracia. In: DI GIOVANNI, G. **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Ed. Unesp; Fundap. 2015.

OLSON, M. *The logic of the collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press. 1965.

PELTZMAN, S. *The economic theory of regulation after a decade of deregulation*. 1989.

POSNER, R. *Antitrust Law: an Economic Perspective*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

SANDMO, A. Buchanan on political economy: a review article. *Journal of Economic Literature*. v. 28, n. 1, march, 1990.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The semi-sovereign people*. New York, Yale University Press, 1989.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio: Zahar. 1984.

SILVA RAMOS, E. A ação popular como instrumento de participação política. *Revista dos Tribunais*: São Paulo, 1991.

SOUZA JUNIOR, C. S., *A crise da democracia no Brasil*. Forense: Rio de Janeiro. 1978.

STIGLER, G. J. *The theory of economic regulation*. **The Bell Journal of Economics and Management Science**. Chicago, v. 2, n. 1, pp. 3-21, spring. 1971.

TONETO, R. Buchanan e a Análise Econômica da Política. **Revista Lua Nova**. n. 38, pp. 125-45, 1996.

TREBING, H. M. *Regulation os industry: na institutionalist approach*. **Journal of Economic Issues**. v. 21 (4), n. 1, pp. 1707-1737, september, 1987.

VARIAN, H. R. *Microeconomia – Uma abordagem moderna*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

VISCUSI, K.; VERNON, J. M.; HARRINGTON, J.E. *Economics of Regulation and Antitrust*. Massachusetts: The MIT Press, 2005.