



PODER POLÍTICO E PODER ECONÔMICO: TEORIA POLÍTICA EM STIGLER, KINGDON, E A HIPÓTESE DA TECNOCRAZIA DE DUVERGER

Jeferson Ramos dos Santos^{1***}

Resumo

Este artigo irá explorar a natureza das relações entre grupos de interesse e atores legislativos de acordo com duas diferentes abordagens teóricas. Primeiramente, serão observados elementos de Stigler (1971) e sua Teoria Econômica da Regulação, a fim de formatar um quadro-base a respeito das relações entre poder político e poder econômico em democracias. A seguir, serão tratados aspectos de Kingdon (1984) que sugerem um possível modelo pluralista alternativo. Finalmente, levantamos a hipótese da “tecnocracia” de Duverger (1975) para debater a validade de um nexos evolutivo entre os modelos de Stigler (1971) e Kingdon (1984).

Palavras-chave

Atores legislativos;
Agenda-setting;
Regulação;
Tecnocracia.

Political Power and Economic Power:

Political Theory in Stigler, Kingdon, and Duverger's Technocracy Hypothesis

Abstract

This article will explore the nature of the relations between interest groups and legislative actors according to two different theoretical approaches. First, we will look at elements of Stigler (1971) and his Economic Theory of Regulation in order to format a basic framework regarding the relations between political power and economic power in democracies. Next, we will address aspects of Kingdon (1984) that suggest a possible alternative pluralist model. Finally, we will raise Duverger's (1975) “technocracy” hypothesis to discuss the validity of an evolutionary nexus between Stigler's (1971) and Kingdon's (1984) models.

Keywords

*Legislative actors,
Agenda-setting,
Regulation,
Technocracy.*

¹ Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná; doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília. E-mail: jefersonramos.sim@gmail.com.

Introdução

Este artigo irá investigar, primeiramente, a natureza das 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 indústrias², e o comportamento da classe política eventualmente com poder de decisão no ambiente do Estado.

Os estudos fundamentais sobre regulação econômica (Peltzman, 1989; Posner, 1974), sobretudo Stigler (1971), observaram a relação entre grupos de interesse e comunidade política. Tal relação seria caracterizada pela captura de legisladores por parte de grupos de interesse, 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 a partir desta dinâmica.

De outro lado, Kingdon (1984) propôs um modelo pluralista alternativo às proposições lançadas na TER quanto ao papel desempenhado por diferentes atores no processo legislativo, isto é, grupos de interesse, legisladores e 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. Estas proposições vão ser observadas em perspectiva frente à Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971).

Por fim, será analisada a estrutura proposta por Duverger (1975), a título de hipótese nossa, acerca das relações entre poder econômico e poder político, de forma a indicar uma possível linha evolucionária entre os modelos de Stigler (1971) e Kingdon (1984). Tal conjectura ilustra a hipótese desta pesquisa, cujos termos são relativos à uma possível obsolescência da TER.

Duverger (1975) foi trazido para esta pesquisa por oferecer um enquadramento que pode ser relacionado aos dois modelos estudados. Dessa forma, defendemos que ambos os modelos conteriam elementos factíveis, mas representariam diferentes momentos do tempo nas democracias ocidentais. Este argumento será apresentado com maior detalhamento ao longo da pesquisa.

Stigler (1971) e a teoria econômica da regulação: síntese e interpretações

Stigler desenvolveu uma teoria para a relação entre o Estado e indústrias. Esta interação ocorreria entre os *interest groups* e a classe política, detentora de poderes legislativos em democracias representativas. Para estruturar a sua Teoria Econômica da Regulação (TER), Stigler (1971) separou em dois campos a relação entre indústria e a governança do Estado – os mecanismos de oferta e demanda por regulação. A seguir será vista a dinâmica de interação entre ofertantes e demandantes.

² Entendidas aqui como setores econômicos.

Um mercado político?

O artigo seminal para a Teoria da Econômica da Regulação, *The Theory of Economic Regulation* (1971), de George J. Stigler, oferece um hipotético de mecanismo para oferta e demanda de regulação, como uma extensão da teoria microeconômica neoclássica. Contudo, diferentemente da teoria microeconômica, o ambiente onde decorreriam as interações entre demandantes e ofertantes de regulação não seria o mercado, mas sim o ambiente político – ou mercado político, mercado de regulação. O ambiente político, enquanto área de conexão entre demandas da sociedade e a comunidade política dotada de poder de decisão na estrutura do Estado, é uma área relevante para a TER.

Este modelo teórico parte da percepção do Estado como grande fonte de ameaça às indústrias, em termos de liberdades econômicas, por um lado, e à sociedade de forma geral, em termos de liberdades individuais, por outro lado – embora também 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). A TER destaca que as duas teorias mais usuais no campo da regulação econômica, (i) *public protection theory* e (ii) *non-rationalist theory* levariam, cada qual, a resultados inconsistentes.

No primeiro caso, *public protection theory*, as normas criadas levariam 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. 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 a expressão *non-rationalist*, pois a atividade legislativa e de regulação ficaria, para o autor, 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, através de seus grupos de interesse, “encomendaria” regulações favoráveis. A respeito do comportamento político na TER, Peltzman (1989) destaca que “*politicians 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). Se retornarmos ao destaque de Stigler (1971) sobre quem receberia o quê em termos de regulação, é possível pontuar que a resposta está em grande parte na figura dos grupos de interesse que tivessem a capacidade de financiar a atividade política.

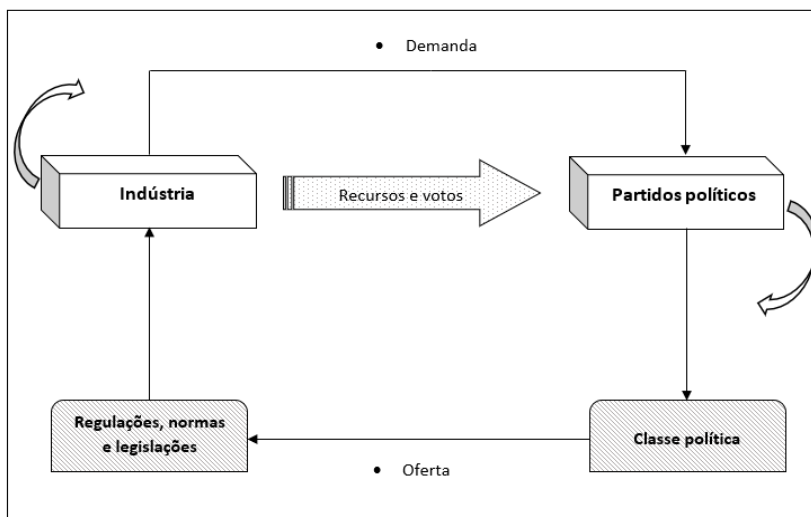
Para a Teoria Econômica da Regulação, a forma encontrada para lidar com as dificuldades do processo de decisão política seria o emprego de “representantes” em tempo integral, por parte dos grupos de interesse, organizados e disciplinados em estruturas partidárias. O partido político se mostra como um elemento-chave na relação Estado-indústria dentro da teoria de Stigler (1971).

Os partidos políticos e suas estruturas teriam custos financeiros para disputar periodicamente eleições, de forma que *“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 grupos de interesse dispostos ao seu financiamento, de outro lado, são elementos fundamentais à engrenagem proposta pela teoria.

Stigler (1971) colocou, por assim dizer, o financiamento da democracia a cargo de indústrias e seus grupos de interesse que buscam regulações favoráveis. Esta abordagem não explica a eventualidade de fundos públicos de financiamento partidário, tampouco há considerações sobre outras formas de financiamento, como a possibilidade de doações financeiras individuais ou, de forma mais indireta, a ocorrência de trabalhos voluntários para a estrutura partidária e demais mecanismos possíveis. Assim, os partidos necessitariam exclusivamente de recursos dos grupos de interesse para subsistência.

Na FIGURA 1 a seguir, pode ser observado um fluxo onde há demanda por regulações por parte de indústrias e grupos de interesse, transferência de recursos e votos às estruturas partidárias, bem como a oferta de legislações benéficas às indústrias demandantes – sendo a indústria, de um lado, e os partidos políticos, de outro lado, os dois vetores para a fluidez do sistema:

Figura 1 - Esquema de oferta-demanda de regulação na TER



Fonte: O autor (2020).

Este esquema, derivado dos conceitos propostos na Teoria Econômica da Regulação, demonstra graficamente a dinâmica de oferta e demanda de regulação no ambiente político. Em síntese, a demanda, ou “ecomenda”, por políticas específicas ficaria restrita a grupos de interesse e o canal prioritário para estas demandas seria o financiamento das estruturas partidárias. Stigler (1971) atribuiu aos *interest groups*, portanto, o poder de “pautar” a atuação dos legisladores, de acordo com seus interesses.

Esta é uma inferência importante para o propósito deste artigo, a resposta dada por Stigler (1971) ao questionamento sobre quem pauta as políticas de regulação é

inequívoca: os interesses das indústrias que encomendam, via financiamento da política, regulações vantajosas.

Stigler (1971) 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 e procurar responder ao seguinte questionamento: para Stigler (1971), existe interesse público? Afinal, haveria representação política fora de grupos de interesse?

Para a Teoria Econômica da Regulação o interesse público é um aspecto lateral da atividade legislativa. Stigler argumenta que existe, sim, a possibilidade de atingir algum interesse público eventualmente, mas necessariamente como subproduto do interesse de algum grupo de interesse. 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 da democracia como definidora do *who gets what* da decisão política. É possível verificar que o modelo se fundamenta em uma dinâmica bastante simplificada do processo de representação política, algo como uma representação corporativista, onde somente os “corporados” teriam a palavra no universo político.

É possível inferir que a questão da pauta legislativa é razoavelmente clara: indústrias e grupos de interesse pautariam as ações dos legisladores. Na FIGURA 2 abaixo é possível observar uma matriz de relação entre indústria e partidos políticos:

Figura 2 - matriz de benefício/custo indústria e partidos políticos na ter

		Partidos Políticos	
		Receita alta	Receita baixa
Indústria	Investimento alto	A Obtenção de legislações favoráveis. Indústria ganha	B Proteção contra legislações desfavoráveis. Indústria não perde
	Investimento baixo	C Não obtenção de legislações favoráveis. Indústria não ganha	D Risco de legislações desfavoráveis. Indústria tem risco de perda

Fonte: O autor (2020)

Na matriz, construída a partir das inferências extraídas da Teoria Econômica da Regulação, é possível observar quatro quadrantes distintos. Estes quadrantes

relacionam a disposição da indústria e grupos de interesse em financiar a atividade partidária, e assim obter legislações favoráveis. 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 – a realização do ciclo de regulação. Isto é, a obtenção de legislações adequadas às demandas dos grupos de interesse. Os demais quadrantes são desdobramentos lógicos do modelo, onde haveria pouca ou nenhuma razão para que os partidos atuassem em favor de uma ou outra indústria – uma vez não havendo financiamento por parte destas³.

Em suma, os interesses representados seriam apenas relativos àqueles grupos de interesse que lograram êxito no processo de captura de legisladores, através do financiamento de suas atividades políticas. Exceto, conforme apontou Stigler (1971), quando algum interesse público é obtido em função de regulações encomendadas por algum grupo de interesse – externalidade positiva da regulação direcionada estes mesmos grupos.

O modelo de Kingdon (1984): a emergência de novos atores

Uma vez examinada a Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971), quanto aos elementos políticos do processo de regulação, 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 tela.

Processos e dinâmicas da formação de agenda

Kingdon publicou *Agendas, alternatives, and public policies* em 1984, onde reuniu os elementos que permitem caracterizar o seu modelo de formação de agenda legislativa. Neste modelo, diferentes atores teriam 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. A despeito de diferenças em algum grau entre os resultados observados nas áreas estudadas, o extrato de informações é razoavelmente homogêneo, permitindo compreender a dinâmica do processo de *agenda-setting*.

Kingdon (1984) entende o Executivo, ou a administração, de forma geral, como a estrutura de governo mais influente no processo de formação de agenda legislativa. A administração seria separada em três campos diferentes: (i) a chefia do Executivo; (ii) o *staff* do Executivo; e (iii) o conjunto de cargos ocupados por

³ 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.

indicações políticas. Kingdon (1984) indica que a chefia do Executivo teria certa preponderância sobre os demais atores legislativos. Quando propõe uma agenda, as demais ficariam 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 uma ideia de dominância do Executivo em termos de proposição de agenda, de iniciativa legislativa.

Ainda que a figura de chefe do Executivo tenha dominância sobre a agenda, não o teria sobre os resultados (*outcomes*) destas mesmas agendas. Propostas enviadas ao Legislativo pelo Executivo trariam consigo, definitivamente, a marca da presidência, mas seriam os congressistas, sobretudo por meio da participação em comissões, que definiriam o formato final da legislação (Kingdon, 2014, p. 24).

Kingdon (1984) investigou, ainda, a relevância do grupo ao redor do chefe do Executivo. De forma geral, o autor destaca que o *staff* mais próximo da presidência teria um papel de gerador de alternativas e como filtro para acesso à chefia do Executivo (1984, p. 27).

Um terceiro elemento aparece na dinâmica relativa aos cargos da administração preenchidos com pessoal oriundo de seleção politicamente orientada. 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*; este, por sua vez, pauta os ocupantes de cargos derivados de indicações políticas, quais tendem a buscar imposição sobre funcionários públicos sem vinculação política (2014, p. 31).

Contudo, alerta o autor, as evidências indicariam que os atores burocráticos citados anteriormente, ou seja, atores resultantes de indicações políticas, seriam 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 teriam mais peso quanto às alternativas e implementação de políticas – dada sua *expertise* e tempo de atuação no serviço público, no caso dos *civil servants*.

O Legislativo surgiu como o mais importante ator no quesito alternativas às 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, poderiam ser postergados ou até retirados de pauta se houver a percepção de uma recepção negativa por parte do Legislativo.

Os recursos disponíveis no ambiente Legislativo, no que diz respeito a agenda, podem ser caracterizados de quatro formas, segundo este modelo: (i) autoridade legal; (ii) publicidade; (iii) informações combinadas; e (iv) “longevidade” política. De certa forma, observar a atuação do Legislativo no processo de formação de agenda é observar o próprio comportamento dos legisladores.

Aqui os 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, por que 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 para isso. Portanto, o legislador tende a ser proativo e buscar iniciativas legislativas em prol de seus constituintes.

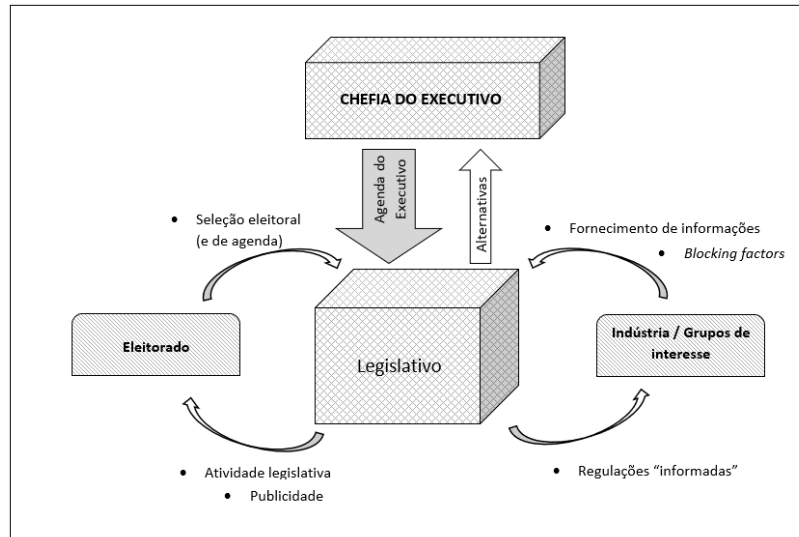
Já para Stigler (1971), conforme pontuado anteriormente, a atuação dos legisladores se dá exclusivamente ao atendimento das demandas trazidas por indústrias que financiam suas atividades políticas em períodos eleitorais. Não cabem considerações acerca dos constituintes – sobretudo àqueles que não financiam suas atividades político-partidárias.

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 é importante para os propósitos deste artigo, pois marca mais um ponto onde Kingdon (1984) e Stigler (1971) oferecem hipóteses diretamente divergentes quanto ao funcionamento de democracia eleitoral e comportamento da classe política.

Grupos de interesse: intersecções 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 (*business; professional & labour; public interest e government officials*). A maior porção das atividades dos grupos de interesse seria “negativa”, no sentido de bloquear temas, além de considerável atividade como fornecedor de alternativas às agendas já estabelecidas. Grupos de interesse poderiam até apresentar temas, introduzir agendas, mas tão logo as propõem, perdem o controle sobre seus rumos (1984, p. 50). Isto é, não teriam 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. Na FIGURA 3 abaixo é possível verificar as relações do Legislativo na formação da agenda com diferentes atores:

Figura 3 - Sistema de influências na construção de agenda em Kingdon



Fonte: O autor (2020)

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).

É clara a existência de 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, uma pluralidade de agentes na dinâmica da *agenda-setting*. A culminância da atuação dos grupos de interesse estaria em bloquear temas ou pontos de agendas que lhes seriam danosas. O instrumento utilizado para a ação de bloqueio encontra-se no 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 (1984) e Stigler (1971)

	Kingdon (1984)	Stigler (1971)
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 políticas 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)

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 seriam importantes na construção das plataformas quais candidatos se utilizam nos ciclos eleitorais. Dessa forma, plataformas partidárias podem formar o núcleo da agenda legislativa e de governo (1984, p. 64).

Kingdon (1984) chama a atenção para as diferentes coalizões que dão suporte às plataformas dos partidos majoritários nos Estados Unidos – Democrata e Republicanos. Ao passo que democratas tradicionalmente possuem uma coalizão com maior presença de lideranças ligadas ao trabalho, republicanos geralmente reúnem uma coalizão onde grupos empresariais são mais numerosos. Tal condição implica que os partidos políticos poderiam 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 a possibilidade de os partidos levarem em sua plataforma aspectos provenientes de grupos ligados aos próprios partidos. Nota-se que Stigler (1971) 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 compõem a coalizão podem ter alguma influência sobre as plataformas partidárias, mas tal influência não seria dominante.

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 proeminent in the total array of sources, but just about in the middle*” (1984, p. 65). Em uma escala de importância, encontra-se em posição inferior em termos de influência, frente aos demais atores no processo de *agenda-setting*.

Haveria maior influência da opinião pública sobre os temas da agenda *per se*, e em menor grau sobre as alternativas consideradas. Do mesmo modo, caracteriza-se por 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.

Stigler (1971), Kingdon (1984) e a tecnodemocracia de Duverger (1975)

Duverger desenvolveu, com *Janus: Les deux faces de L'Occident*, de 1972, — no Brasil publicado em 1975 como *As Modernas Tecnodemocracias* — um estudo sobre as relações entre poder econômico e poder político a fim de buscar uma perspectiva para o estado da democracia em fins do século XX. Defende-se neste artigo a validade da hipótese, por nós levantada, de que as estruturas descritas por Duverger (1975) 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 Democracia liberal e a teoria econômica da regulação

Para Duverger (1975), no período delimitado como democracia liberal (1870-1914/1918), as oligarquias econômicas não detinham o poder político de

forma direta, mas sim por meio da dominação de terceiros, que operavam 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” (1975, p. 89).

No período em questão, a influência que uma elite econômica exercia sobre os temas que orbitavam a ação de governo se dava através do financiamento que promovia, dentre outros pontos, da atividade política. Esta dinâmica, segundo Duverger, 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” (1975, p. 92).

O autor procura identificar os instrumentos utilizados por uma oligarquia econômica — pela indústria — para controlar os temas de Estado. Argumenta, com efeito, que são os grupos de pressão, ou grupos de interesse, precisamente, que passaram 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 (1975, p. 95). Sinteticamente: grupos de interesse como um ferramental da indústria para o domínio do ambiente político.

A ascensão do sufrágio universal, na passagem do século XIX para o XX, pode ser entendido como ponto de partida para a transição do modelo. A entrada das classes trabalhadoras no cenário político representou ameaça a práticas arraigadas de controle pessoal de assuntos públicos. De forma que, como aponta Duverger, algumas barreiras formais estabelecidas para frear o avanço participativo tributário da massificação da democracia — sob o ponto de vista eleitoral (1975, p. 98). Estas barreiras foram erguidas sob a forma de restrições ao voto. De todas as restrições, para o autor, a designação de candidatos mostrou-se a ferramenta mais efetiva de restrição à incorporação das massas ao exercício político.

Como os partidos promovem candidatos e selecionam os quadros, tiveram uma forma eficaz de restringir, por assim dizer, o poder do voto nas democracias nascentes, “as democracias liberais (1870-1914/1918) 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, neste tempo, é um papel de instrumento para a manutenção de *status* da oligarquia econômica. Stigler (1971), por sua vez, coloca o partido político como um canal para a indústria, análoga à oligarquia econômica nomeada por Duverger (1975), obter benefícios através de regulações favoráveis. Note-se que a relação de dominação entre elite

econômica e partidos, verificada em Stigler (1971) e Duverger (1975), diz respeito a certo modelo de democracia, *grosso modo* entre 1870 e 1914/1918.

A este tempo a democracia, como é sabido, carecia de participação popular, igualmente os partidos políticos careciam de inserção na sociedade, representando apenas grupos interessados em manter a democracia no plano formal. Duverger 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).

Portanto, o autor identifica as relações entre elite econômica e sistema político de forma similar à TER de Stigler (1971), mas destaca sua obsolescência, vindo a dar lugar a um arranjo mais abrangente, contudo ainda permeado de conexões entre indústria e 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 do modelo de democracia liberal, localizada entre 1871-1914/1918, indicado por Duverger (1975). 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 Duverger. O modelo de democracia liberal, com efeito, 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 (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.

Pós-1945: Duverger (1975) e o modelo de Kingdon (1984).

A democracia liberal dá lugar a um modelo mais complexo de organização política, nomeado por Duverger (1975) como tecnodemocracia. De certa forma, este modelo é resultante da própria conjuntura do período entre guerras. Se, por um lado, o avanço da participação por si mesma modificava a estrutura política ao incorporar grandes massas, a destruição econômica e material da Europa retirou o Estado de uma posição letárgica, levando-o a um formato mais proativo. Segundo o autor, o receituário de Keynes para lidar com as consequências da estagnação econômica da década de 1930, somado ao “*New Deal*” de Roosevelt nos Estados Unidos, 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).

A entrada das massas no quadro eleitoral fortaleceu partidos políticos ligados a grupos de trabalhadores, e uma vez presentes nos parlamentos, guardavam maior autonomia em relação à indústria e grupos de interesse (1975, p. 147). Estaria

em curso o enfraquecimento, por parte da política, de uma dependência notada anteriormente quanto as elites econômicas.

Tal se daria não pela falta de interesses, mas por ter se tornado mais complexo exercer o controle político nas tecnodemocracias, com crescente nível de participação. Contudo, a elite econômica segue com exercício de significativo poder, sobretudo, indica Duverger, porque detém influência em mídias de massa. Nesse sentido 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, aspecto não exatamente caracterizado em Kingdon (1984).

Ponto de mutação dos modelos liberal e tecnodemocrático, além do robustecimento do Estado na coordenação da economia e do avanço participativo por meio 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 (1980 [1951]), 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 maior 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 de base operária desenvolveram, a fim de diminuir a dependência do dinheiro (1980, p. 153). A participação popular no processo de seleção eleitoral, com efeito, moldou os partidos, suas estruturas e a lógica das relações entre comunidade política, elites econômicas e o público.

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 teria 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 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.

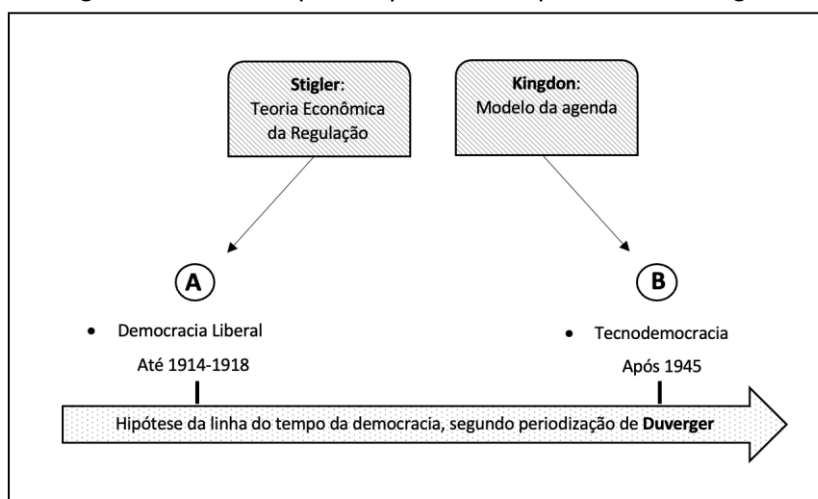
A seguir Duverger (1975) pontua que nas tecnodemocracias a decisão sobre *policies* passaria a ocorrer cada vez mais em grupos técnicos, não mais resultantes de decisões unitárias centralizadas na pessoa do chefe de governo. Como Kingdon (1984), identifica grande importância nos grandes grupos que cercam a chefia do Executivo. Estes atores teriam 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 (1984, 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 media*. Há um papel reservado para os *civil servants* na conjectura de Duverger (1975), grupos contidos no Estado reunindo técnicos, políticos e lideranças empresariais teriam expressivo papel na agenda de governo. De forma similar, Kingdon (1984) destaca a relevância dos *civil servants* na implementação das agendas (1984, p. 179).

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) caracterizou a tecnodemocracia como um modelo onde a imposição de poder sobre a pauta deixou de pertencer a 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 media*.

Dessa forma, revelou-se aqui que Kingdon (1984), a partir da sua pesquisa sobre formação de agenda, confirmou a conjectura da tecnodemocracia de Duverger (1975) de forma razoavelmente consistente. A FIGURA 4 a seguir apresenta graficamente a questão.

Figura 4 - Nexso temporal a partir da “hipótese de Duverger”



Fonte: O autor (2020)

A partir desta inferência fundamental, é possível estabelecer um elo entre os modelos de Stigler (1971) e Kingdon (1984), conectados por um nexo temporal. Com efeito, a aparente divergência e incompatibilidade entre os desenhos propostos pela TER e pelo modelo de agenda de Kingdon (1984), pode ser recolocada como processo mutação evolutiva. Sendo a teoria de agenda de Kingdon (1984) o lugar onde a TER de Stigler (1971) vá desaguar.

Aspectos conclusivos

Stigler (1971) revelou 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. A atividade legislativa visaria 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, sob 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.

Kingdon (1984) partiu de um estudo de caso para investigar a formação da agenda legislativa, apontando para um quadro de múltiplos atores a influenciar e propor pautas legislativas e de regulação. O quadro descrito pelo autor indicou a presença do poder econômico em tal processo – indústria e elites econômicas. No entanto, não como o único e nem 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. Apontou para uma situação de maior complexidade e pluralismo no processo de formação de agenda, longe do exclusivismo proposto por Stigler (1971).

O que se pode extrair de tais conclusões é que a Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971), ainda amplamente presente nos manuais de economia, tem sérias limitações, sobretudo em relação à sua incompatibilidade com os processos democráticos básicos. Argumentamos pela validade da hipótese de Duverger (1975), de uma passagem evolutiva entre o modelo de Stigler (1971) e Kingdon (1984).

Em relação aos temas políticos abordados pela TER, a despeito 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 bibliográficas

- AMANTINO, A. K. 1998. Democracia: a concepção de Schumpeter. *Teoria e Evidência Econômica*, vol. (5): 127-140.
- ARROW, K. 1955. *Social choices and individual values*. Yale: Yale University Press.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986 b.
- BONAVIDES, P. 2008. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Malheiros Editores.
- BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. 1962. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. 1985. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva.
- DOWNS, A. 1973. *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- DUVERGER, M. 1980. *Os partidos políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- DUVERGER, M. 1975. *As modernas tecnodemocracias*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FARIAS NETO, P. S. 2010. *Ciência política: foco integral avançado*. Atlas: São Paulo.
- FIANI, R. 2004. Afinal, a quais interesses serve a regulação? *Economia e Sociedade*, vol. (13): 81-105.
- KINGDON, J. W. 1984. *Agendas, alternatives and public policies*. Pearson: Essex, UK.
- KOLKO, G. 1965. *Railroads and regulation, 1877-1919*. Princeton: Princeton University Press.
- LASSWELL, H. D. 1936. *Politics - Who gets what, when and how*. Peter Smith Pub Inc.: Cleveland/New York.
- LOPES, L. M.; VASCONCELLOS, M. A. S. 2015. *Manual de Macroeconomia*. São Paulo: Editora Atlas.
- MOISES, J. A. 2015. Democracia. In: DI GIOVANNI, G. (org), *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Ed. Unesp; Fundap.
- OLSON, M. 1965. *The logic of the collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- PELTZMAN, S. 1989. *The economic theory of regulation after a decade of deregulation*.
- POSNER, R. A. 1974. Theories of economic regulation. *Bell Journal of Economics*, v. 5 (2), 335-358.
- SANDMO, A. 1990. Buchanan on political economy: a review article. *Journal of Economic Literature*, vol. (28): 50-65.
- SCHUMPETER, J. A. 1984. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.

- SILVA RAMOS, E. 1991. *A ação popular como instrumento de participação política*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- STIGLER, G. J. 1971. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. (1): 3-21.
- TONETO, R. 1996. Buchanan e a Análise Econômica da Política. *Revista Lua Nova*, vol. (38): 125-45.
- TREBING, H. M. 1987. Regulation of industry: an institutionalist approach. *Journal of Economic Issues*, vol. (21): 1707-1737.



Recebido em 17 Janeiro de 2025

Aceito para publicação em 08 de Agosto de 2025