convibra
www.convibra.org

UMA DISCUSSÃO SOBRE A FORMAÇÃO DA AGENDA PÚBLICA À LUZ DAS CRÍTICAS DE SCHUMPETER À DEMOCRACIA CLÁSSICA

Ricardo Junior de Lima
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
ricardo.lima@outlook.com

Stella de Mello Alves
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
stella.de.mello.alves@gmail.com

Rosane Alencar
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
rosanealencar2019@yahoo.com.br

Resumo

Este estudo busca analisar a formação da agenda pública, uma das fases iniciais do Ciclo de Políticas Públicas, cuja importância deriva do fato de ser neste momento que os temas prioritários são escolhidos para compor a agenda governamental. A análise questiona a validade da participação popular no processo de *agenda-setting* à luz da teoria schumpeteriana da democracia. O método de análise baseou-se em um estudo bibliográfico analítico entre as críticas da Teoria da Democracia de Schumpeter e o Ciclo de Políticas Públicas. Infere-se deste estudo que, segundo Schumpeter, incube à população de massa unicamente a escolha do líder político, a quem deve ser delegada a seleção dos problemas públicos que serão incluídos na agenda pública.

Palavras-chave: Formação da Agenda Pública. *Agenda-setting*. Participação Popular. Democracia Clássica. Democracia Schumpeteriana.

Abstract

This study seeks to analyze the formation of the public agenda, one of the initial phases of the Public Policy Cycle, whose importance derives from the fact that it is at this moment that the priority themes are chosen to compose the governmental agenda. The analysis questions the validity of popular participation in the agenda-setting process in the light of the Schumpeterian theory of democracy. The method of analysis was based on an analytical bibliographic study between the criticisms of Schumpeter's Theory of Democracy and the Public Policy Cycle. It is inferred from this study that, according to Schumpeter, it only inculcates to the mass population the choice of the political leader, to whom the selection of public problems that will be included in the public agenda should be delegated.

Keywords: Construction of the public agenda. Agenda-setting. Popular participation. Classical democracy. Schumpeterian democracy.

1 Introdução

Trazer para o debate a discussão sobre a relação estabelecida entre o papel da democracia e seus instrumentos na formação da agenda pública vem atender a um anseio explicitado cada vez mais pela população: formulação de políticas públicas de qualidade. A exigência de serviços de qualidade na educação, saúde e segurança pública é demanda recorrente nos protestos populares que tem tomado conta do Brasil após junho de 2013. Há um claro sinal de insatisfação com as ações governamentais. E apesar de figurarem claramente como demanda recorrente por anos, pouco ou nada de evolução tem se percebido na qualidade dessas políticas implementadas. Isto posto, é portanto salutar questionar se a população tem, de fato, algum poder de persuasão na formação da agenda pública e, sobretudo, se a participação popular durante este processo deve ser estimulada.

Historicamente no Brasil persistem diversos problemas sociais e econômicos que interferem na vida em sociedade. Ademais, corrupção e práticas clientelistas reduzem a eficiência da ação do governo em busca de resultados positivos para a comunidade. Em vista disso, é frequente a realização de estudos científicos e reflexões críticas que analisam as características da Administração Pública e da atuação política em solo brasileiro com o objetivo de identificar quais fatores necessitam de mudanças ou de maior atenção a fim de se estabelecer práticas governamentais em prol do suprimento das necessidades do povo.

Nesse contexto, o conceito clássico da democracia defende que o engajamento social no campo da política é imprescindível para que a "voz do povo" seja ouvida e que, por fim, a política se preste a beneficiar interesses coletivos e não apenas individuais ou de uma pequena oligarquia, deixando o Estado de assumir uma posição predatória. Contudo, veremos a seguir que esse posicionamento não é unânime e que um dos principais teóricos que se opõem à participação direta do povo no processo decisório de políticas públicas é o cientista político austríaco Joseph Schumpeter. Para ele, o cidadão comum não está preparado para exercer esse papel e também não possui senso de interesse ou de responsabilidade para se engajar nesse campo de ideias.

Assim, este estudo tem por objetivo discutir a participação popular na formação da agenda pública, buscando relacionar o campo de políticas públicas com as percepções da democracia Schumpeteriana e as críticas que este faz ao conceito de democracia clássica. Para o intento proposto, foi feita uma revisão bibliográfica da temática, buscando estabelecer relações conceituais que trouxessem luz à discussão levantada.

Dito isto, além desta introdução o presente texto discutirá o processo do Ciclo de Políticas Públicas - delimitando a etapa da formação da agenda como ponto principal de discussão -, promoverá análise da formação da agenda pública interligada com as disfunções da democracia clássica sob a perspectiva de Schumpeter e, por fim, evidenciará as principais conclusões obtidas através desta reflexão.

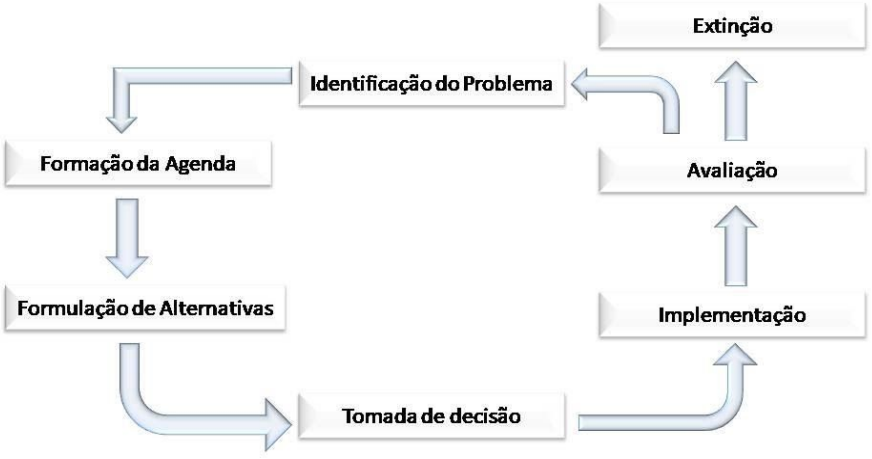
2 Referencial Teórico

2.1 Políticas Públicas e *agenda-setting*

Políticas públicas representam as ações do governo. Através delas o Estado realiza interferências na sociedade com vistas à resolução de problemas públicos, à realização de investimentos, ao alcance do desenvolvimento socioeconômico. Consoante Secchi (2013), políticas públicas "tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões." Esse processo de construção de políticas envolve diversos atores que se relacionam mutuamente intentando alcançar seus propósitos. Portanto, devido à diversidade de atores envolvidos e a multiplicidade de questões a serem analisadas, a formulação de políticas dota-se de complexidade, podendo interferir no alcance dos resultados e na sua qualidade. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 disserta sobre os princípios fundamentais e afirma que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (BRASIL, 1988). Nesta discussão importa analisar e entender a influência realizada pela participação popular na construção de políticas públicas.

Para compreender o processo de formulação dessas políticas é valiosa a análise do modelo do Ciclo de Políticas Públicas, o qual evidencia as diversas etapas que compõem a elaboração das referidas políticas. Souza (2006) afirma que esta tipologia considera a política pública como um "ciclo deliberativo", sendo constituído por diversas etapas que compõem um "processo dinâmico e de aprendizado". Por sua vez, Raeder (2014) assevera que o mais importante da análise e compreensão deste modelo é o "entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas". Não há consenso entre os autores sobre o número exato de etapas deste ciclo, em geral variam de cinco a sete etapas. Para fins deste estudo consideramos que esta tipologia é composta pelas etapas dispostas na figura a seguir.

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de SECCHI (2013).

Esta análise será concentrada na segunda etapa do ciclo, a formação da agenda. Pretende-se descrever a relação entre participação popular e *agenda-setting* à luz das críticas de Schumpeter a democracia clássica. Para Capella (2018, p.11) a investigação da construção

de políticas públicas busca entender a razão de alguns assuntos atraírem a atenção de vários atores enquanto outros são classificados como menos importantes, sendo excluídos da formação da agenda.

O processo de formação da agenda é bastante complexo em virtude da existência de inúmeras questões em uma sociedade. Essas excedem não somente a capacidade de análise dos decisores assim como os recursos públicos disponíveis, sendo necessário selecionar as pautas que integrarão a *agenda-setting*. Consoante Capella (2004, p.9) "a ideia de agenda pode ser definida como o conjunto de questões relevantes na mídia, na opinião pública, ou dentro do governo, durante um período de tempo". São diversos os atores que agem dentro do sistema político com a finalidade de tornar prioritários eventos e circunstâncias de seus interesses, configurando uma espécie de luta pela atenção governamental. O processo pelo qual as idéias competem para ganhar a atenção da mídia, do público, dos altos escalões governamentais é denominado *agenda-setting* (CAPELLA, 2004).

Sobre esta multiplicidade de atores Baumgartner; Jones (1993) e Kingdom (2003) demonstraram as influências exercidas por atores visíveis e invisíveis a respeito da definição de quais questões seriam prioritárias. Para Raeder (2014, p.131) tanto os atores visíveis quanto os invisíveis interferem na construção da agenda decisória. Essa agenda é composta por "problemas prioritários que exigem políticas como soluções". Os atores que possuem visibilidade são exemplificados por partidos políticos, mídia, governantes, empreendedores de políticas ou mesmo o próprio povo e influenciam na definição de quais assuntos devem compor a agenda. Os agentes invisíveis - formados por tecnoburocratas e acadêmicos, em sua maioria - detêm poder no processo de elaboração de alternativas.

A figura do empreendedor de políticas ganha destaque no Modelo de *Multiple Streams* de John Kingdon. Elaborado em 2003, o referido modelo explica como ocorrem mudanças no *agenda-setting.* De acordo com o autor, os três fluxos denominados por "problemas", "soluções ou alternativas" e "políticas" se encontram quando as *policy windows* estão abertas. Esse encontro, também conhecido por *coupling,* sofre influência dos *policy entrepreneurs* (empreendedores de políticas). A atuação desses agentes é primordial para inserção de temas na agenda governamental.

> O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar idéias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas idéias. Eles são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas idéias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns. (CAPELLA, 2006)

O modelo de Arenas Sociais também evidencia a importância dos *policy entrepreneurs* na formação da agenda. Souza (2006, p. 32) afirma que uma determinada circunstância ou evento só se transforma em um problema quando as pessoas se convencem de que alguma ação deve ser realizada. Assim, dotar de visibilidade os eventos e circunstâncias aumenta as chances destes se tornarem prioridades para determinado governo. Ainda de acordo com Souza (2006) existem três formas para que um problema chame a atenção dos *policy makers* (decisores públicos): divulgação de dados e estatísticas que

caracterizam o problema; ocorrência de catástrofes; e feedbacks que evidenciem resultados negativos de políticas vigentes.

> Investigar a formação de agenda e alternativas corresponde, em última análise, a investigar o poder político. O exercício do poder envolvido no processo de definição da agenda tem sido estudado há algumas décadas [...] e tem implicações para o processo democrático porque envolve o estabelecimento de entendimentos sobre os problemas públicos, estruturando o debate em torno dessas questões, definindo seu tratamento e encaminhamento para a tomada de decisão pelo sistema político (CAPELLA, 2018).

Destarte, torna-se fundamental analisar o poder político exercido pelo povo para compreender até que ponto as ações do governo estão dirigidas a suprir as necessidades evidenciadas pelos cidadãos comuns e se de fato a intervenção destes é capaz de proporcionar resultados positivos para uma sociedade, devendo assim ser estimulada. Em uma sociedade, existe uma gama numerosa de questões que precisam ser debatidas a fim de encontrar soluções para elas. Contudo, conforme já realçado neste artigo, há uma limitação da possibilidade de análise dessas questões. Por conseguinte, mecanismos de filtros são aplicados para selecionar os problemas que entrarão para a agenda governamental. Brasil e Capella (2019, p. 8) chamam atenção para a existência de "um desequilíbrio permanente entre a grande variedade de questões que precisam de atenção e o tamanho finito da agenda, o que significa que a maioria das questões, na maior parte das vezes, recebe pouca ou nenhuma atenção."

O que vem sido percebido no Brasil é o crescimento do descontentamento popular quanto à elaboração e a implementação de políticas públicas. O primeiro ponto registra a dificuldade do cidadão comum em obter voz nos processos de definição das questões prioritárias a serem resolvidas pelos governos. O segundo fator diz respeito à ineficiência das políticas vigentes, as quais não surtem os efeitos esperados, sobretudo em atenuar ou resolver problemas já enraizados no panorama brasileiro, tais como violência, corrupção e ineficiência de serviços públicos relacionados à educação, à saúde, à segurança. Pesquisa de 2018 realizada pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação reiterou os resultados que já vem sendo demonstrado há alguns anos: o país figura na última colocação de retorno de impostos à população quando comparados com os demais países de carga tributária semelhante. O governo não consegue converter a elevada arrecadação em políticas públicas de qualidade, o que alimenta na população uma sensação de revolta, uma vez que não conseguem ter seus anseios básicos por serviços públicos de qualidade atendidos. Esse cenário nos leva a refletir se existe uma efetiva democracia inserida na formação da agenda pública. A seguir serão abordadas características da democracia schumpeteriana e, à luz dessa teoria, discutiremos se reside no atendimento à vontade popular a solução para o alcance de resultados positivos para a coletividade.

2.2 Formação da agenda pública e as disfunções da democracia clássica sob a perspectiva de Schumpeter

Etimologicamente a palavra democracia, de origem grega, significa demos: povo e kratos: poder; poder do povo. É considerada um tipo de regime político cujo poder é exercido

pelo povo. Esse exercício pode dar-se de maneira direta, quando o povo atua propriamente no poder, ou indireta, através de representantes eleitos (JAPIASSÚ e MARCONDES, 2001)

Desta maneira, em uma sociedade cujo regime político baseia-se no poder popular, faz sentido inferir que o povo detém poder político suficiente para decidir as questões prioritárias, as quais devem receber atenção imediata dos *policy makers* com a finalidade de atingimento do bem comum. Contudo, ao analisar a influência dos atores envolvidos nas etapas do Ciclo de Políticas Públicas é de se questionar que o protagonismo exercido pelo povo pode não ser o requerido. A discussão levantada por Schumpeter sobre a democracia, o bem comum e a vontade popular pode ser um caminho a trazer contribuições para o entendimento desse contexto.

Para Schumpeter, define-se a teoria clássica da democracia como um método político, e não como um regime político. É um tipo de "arranjo institucional para se chegar a uma decisão política. Ou seja, trata-se de um meio "incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com decisões que produzirá em determinadas condições históricas" (SCHUMPETER, 1961). Em seu discurso na obra Capitalismo, Socialismo e Democracia, para sustentar seu argumento da democracia enquanto método político e, portanto, impeditiva de ser um fim por si, o autor apresenta exemplos hipotéticos/históricos de perseguições a cristãos, feiticeiras e judeus, que, mesmo tratando-se de atos aterradores e inaceitáveis, ocorreram legitimados por meios democráticos, pois tratava-se de decisões tomadas com base em normas democráticas. Para o autor, apenas esses exemplos já justificaria um reexame do problema conceitual. Há também o fato de que a lealdade à democracia advém de certos ideais e interesses, que se servem da democracia, e que o seu funcionamento produz resultados diferentes sob a influência do período, lugares e situações.

É defesa da teoria clássica da democracia também a existência de um bem comum, o norte da política, definido e aceito racionalmente pelo povo, e que deve ser objeto de guarda e de execução pelos políticos. É esse bem comum que, sendo ele um anseio da coletividade, incorporaria a agenda de políticas públicas e deveria ser realizado pelos representantes eleitos. Todavia, Schumpeter vai de encontro a essa afirmativa ao defender que o bem comum único não existe, para quem o bem comum pode significar diferentes coisas para cada indivíduo e grupo. Pode existir concordância em alguns casos, mas não em todos. Não há um consenso coletivo racional que fundamenta cientificamente a defesa do bem comum, estando-o mais ligado às ideias do romantismo do século XVIII. Para Schumpeter, como consequência dessa negação, infere-se a não existência de uma vontade popular uma vez que falar em vontade popular é reconhecer a existência desse desejo coletivo. Ao defender a não existência de uma vontade popular, Schumpeter refere-se também ao fato da existência de uma capacidade por parte de alguns grupos com interesses econômicos e políticos particulares, por exemplo, de modelar dentro de um espectro muito largo, os interesses gerais e de até mesmo criar esta vontade popular, uma vez que não há uma crítica racional e um desenvolvimento de uma responsabilidade pessoal no povo. Nas palavras do autor, "Na análise dos processos políticos, por conseguinte, descobrimos não uma vontade genuína, mas artificialmente fabricada" (Schumpeter, p. 314). Para isso são utilizadas técnicas de marketing, cujo objetivo é de alterar as percepções das pessoas sobre os mais variados temas, criando correlações positivas e negativas que guiam, inconscientemente as vontades individuais.

Mesmo considerando a possibilidade de haver um bem comum definido, o autor afirma que a individualidade dos seres não permitiria uma solução genérica, bem como

indigita que a existência do bem comum necessariamente depreende um falacioso "bem inequivocamente determinado e compreendido por todos." (Schumpeter, 1961, p. 302). Porém, não é verdadeira essa equidade de conhecimento e da capacidade racional de observação da realidade pelo povo para definição do que deveria ser este bem. Portanto, o bem comum não poderia ser alcançado mediante participação direta do povo nas etapas do ciclo de políticas públicas, em virtude da divergência existente sobre o que de fato é o bem comum. Ou seja, sob a ótica de Schumpeter incluir participação direta da população no processo de formação da agenda não alcançaria resultados mais satisfatórios do que os obtidos sob comando de governantes e tecnocratas.

Ao investigar o campo de análise de políticas públicas, observa-se que desde a sua concepção enquanto área multidisciplinar, na década de 20, constata-se uma influência importante do pragmatismo defendido por John Dewey e William James, assim como da dimensão das ideias e do conhecimento. O valor prático na construção das ideias e o respeito às múltiplas interpretações da realidade colocaram em evidência a construção de uma verdade sob a influência dos eventos pragmáticos da vida. Essa construção só pode acontecer senão por meio das interações sociais estimuladas pelas relações democráticas. É por meio desta confrontação diversa de pensamentos que se constrói a verdade para aquele contexto, cujo significado impactará nas reflexões das mais diversas áreas do conhecimento. Entretanto, partindo dessa concepção de construção social da realidade, é salutar questionar até que ponto esse debate se desenvolve livremente, sem interferências singulares e intencionais, de modo que o resultado final reflita o conjunto de entendimentos possível das visões de mundo da maioria dos envolvidos.

É indiscutível o valor da democracia diante dos males e opressões decorrentes de regimes ditatoriais. Diz Amantino (1998, p. 129) que após tantas frustrações ocasionadas pela experiência da ditadura, o valor da democracia é redescoberto, fazendo valer a máxima que "mesmo uma má democracia é sempre preferível a uma boa ditadura". No entanto, uma democracia pode representar, na prática, um governo de poucos, onde pequenos grupos detêm o poder real. O processo de formação da agenda pública - e posterior construção de políticas -não constitui exceção.

Considerando a inexistência de uma vontade popular, defendida por Schumpeter, interessa compreender as influências exercidas por grupos de interesses que podem valer-se de técnicas para persuadir a população, construir verdades e vontades. Como mencionado, os métodos da publicidade consistem em "criar uma opinião pela afirmação reiterada, que obtém êxito precisamente na medida em que evita o argumento racional e o perigo de despertar as faculdades críticas do povo" (SCHUMPETER, p. 314). Intentam, dessa forma, a construção de uma vontade popular homogênea e suficientemente forte para exercer pressão social e se refletir nas ações governamentais. Assim, a vontade popular não é de fato coletiva e sim de uma oligarquia comprometida em arquitetar todo um constructo de ideias e cenários capazes de levar cada cidadão a acreditar, verdadeiramente, que aquele desejo imbuído em si é de fato fruto de suas próprias ideias. Consoante Amantino (1998, p. 131) a publicidade política adquire importância ao longo do tempo em virtude da utilização de técnicas que objetivam "formar, manipular e condicionar a vontade do eleitor."

Aliado às influências na construção da vontade popular, Schumpeter menciona que há no cidadão comum um reduzido senso de realidade, conforme acredita que os perigos contidos em temas políticos podem não se materializar ou são apenas fictícios. Esse ínfimo

senso de realidade implica também em reduzido senso de responsabilidade e na "ausência de uma vontade eficaz". Esse mesmo cidadão é "membro de um comitê incapaz de funcionar - o comitê formado por toda a nação - e é por isso mesmo que emprega menos esforço disciplinado para dominar um problema político do que gasta em numa partida de bridge." (SCHUMPETER, 1961, p. 312). Aqui é evidenciada a falta de disposição do cidadão em decidir sobre questões políticas, culminando na incapacidade deste indivíduo em atuar ativamente nos processos decisórios que abrangem toda uma coletividade, tal como o processo de formulação de políticas públicas ou escolha de questões prioritárias para compor a *agenda-setting*. Sem o devido interesse, esforço e empenho para tomar as rédeas do seu próprio destino e decidir, conscientemente, sobre os caminhos que devem ser trilhados, não há como defender a participação popular no âmbito da política. Para Schumpeter (1961), a inexistência de vontade efetiva da população explica tanto a ignorância do cidadão quanto a falta de bom senso deste em matérias de política interna e externa.

Considerando que a agenda pública é constituída por situações onde a ação do Estado é imprescindível e improrrogável e que a capacidade do Estado em resolver todas as demandas que lhe são apresentadas é limitada, a formação da agenda se configura em uma etapa crucial no ciclo de formulação de políticas. A depender do modelo teórico escolhido para análise dessas políticas, pode-se inferir que a participação popular é sempre presente, seja em maior ou menor grau. Contudo, sob a ótica do pensamento de Schumpeter, não é desejável conceder poder à população nos círculos da política, em virtude da ausência de responsabilidade, empenho e racionalidade crítica da população. Consoante Schumpeter (1961) o cidadão comum torna-se primitivo assim que adentra no campo político, dotando-se de análises e argumentos infantis, detendo um pensamento de "caráter puramente associativo e afetivo". Essas características aliadas à influência de interesses escusos que está suscetível a sofrer, tornam o cidadão comum inapto a decidir os rumos da política.

Schumpeter é contrário ao exposto pela Teoria Clássica da Democracia, a qual afirma que o povo detém opinião formada e racional sobre todas as questões existentes na sociedade, manifestando essa opinião por meio da eleição dos seus representantes. Esses, por sua vez, são responsáveis por executar as decisões, as quais, de certo, refletem a vontade popular. Destarte, de acordo com esta teoria, evidencia-se que o papel principal do eleitorado é decidir sobre os assuntos políticos, relegando a segundo plano a tarefa de eleger seus representantes. O autor propõe a inversão dos papeis entre os atores, defendendo que o papel prioritário do povo é formar um governo, o qual deve se responsabilizar pelas decisões políticas. Assim, em suas palavras:

> O método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor. [...] A democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão (SCHUMPETER, 1961).

Desse modo, para Schumpeter, a democracia deve ser entendida como a mera possibilidade de escolha dos líderes políticos por parte da população. É importante destacar que essa escolha é tarefa complexa, uma vez que os candidatos aos postos de liderança muitas

vezes não possuem a formação e o preparo para exercer bem esse papel. "O método democrático cria políticos profissionais, a quem transforma em administradores e estadistas amadores"(SCHUMPETER, 1961). Assim, o sistema viabiliza o surgimento de políticos profissionais destituídos dos conhecimentos fundamentais para o exercício da função. Além dos aspectos técnicos, o autor reforça que o caráter e intelecto não compõe necessariamente o perfil dos líderes eleitos pelo povo. Ademais, o espírito público normalmente não é um ponto considerado pelos eleitores no perfil do candidato durante o sufrágio. Essas disfunções levam à ineficiência política e podem culminar em práticas clientelistas e de corrupção. Por conseguinte, há desmoralização do serviço público, desencorajando futuros candidatos, dotados de capacidades técnicas e padrões morais, de se enveredar nos trilhos do sistema político.

A defesa do autor para o êxito do método da democracia se baseia em quatro condições que devem ser atendidas: o material humano da política deve ser de alta qualidade; as decisões políticas devem ser realizadas em um ambiente mais restrito; é necessária uma burocracia fortemente instituída; e, por fim, a existência do autocontrole democrático. É preciso que os membros eleitos ou mesmo os que venham a ocupar postos ministeriais possuam alta qualidade e que, resultante deste processo seletivo, haja um estrato da sociedade que veja a política como um ambiente natural. Esse grupo não poder ser demasiadamente exclusivo nem excessivamente aberto. O autor corrobora seu argumento da necessária existência de uma limitação da participação popular nas decisões políticas ao afirmar que "o campo real de decisões políticas não seja estendido demasiadamente longe" (Schumpeter, 1961, p. 347). Ressalta também que não é necessário "o requisito de que fossem tratados pela máquina política apenas os assuntos que o povo em geral pudesse entender e sobre os quais tivesse opinião formada".

O governo deve, portanto, ser livre para fazer as escolhas que julgar necessárias com base em suas análises, independente delas figurarem na pauta das demandas sociais e de serem compreendidas pelo povo. É preciso, deste modo, o exercício da soberania, fundamentada na legitimidade do voto recebido pelo método democrático. Contudo, apesar da liberdade, é preciso que o próprio governo imponha-se certo limite, para a manutenção do equilíbrio das forças.

Apesar de não usar o termo propriamente, Schumpeter refere-se como condição *sine qua non* do êxito do método democrático uma burocracia insulada. Ou seja, uma burocracia fortemente instituída, capaz de manter-se independente mesmo sob influência política e social e com capacidade de nortear as ações dos gestores.

Por fim, o autor aponta o autocontrole democrático como outro elemento fundamental para o triunfo da democracia. O respeito ao ordenamento posto e as decisões do governo legitima e fundamenta sua manutenção. E, tanto o governo quanto a população precisam preservar o ambiente democrático, evitando a adesão a ideias e propostas que tumultuem ou perturbem a estabilidade do governo.

Interessante associar quanto à formação da agenda pública que a teoria schumpeteriana defende a divisão de trabalho entre os eleitores e os políticos. Sobre o tema, o autor defende que o cidadão comum precisa compreender que "uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua. Significa isso que ele deve abster-se de instruí-lo sobre o que fazer." Por consequência, a democracia schumpeteriana rejeita a possibilidade de conceder poder ao povo para determinar os assuntos prioritários que

devem compor a agenda governamental em virtude da ação política pertencer ao representante eleito.

A obra "Capitalismo, Socialismo e Democracia" ainda aborda os motivos que levam certos problemas a não serem discutidos e resolvidos pela máquina pública. Na perspectiva de Schumpeter (1961), determinadas questões não compõem a *agenda-setting* devido à falta de percepção do seu valor político ou porque os seus valores são duvidosos. Aliado a isto, em certas ocasiões, questões não recebem atenção pelo poder público devido às dificuldades técnicas na sua resolução ou à possibilidade de criação de efeitos indiretos não desejáveis.

Por fim, para os defensores da "doutrina clássica da democracia", Schumpeter (1961, p. 325) deixa o recado:

> Quem quer que aceite a doutrina clássica da democracia e, em consequência, acredite que o método democrático deve permitir que os assuntos sejam decididos e a política formulada de acordo com a vontade do povo, não pode negar que, mesmo que essa vontade fosse inegavelmente real e definida, a decisão por simples maioria em muitos casos deturparia e jamais executaria esses desejos. Evidentemente, a vontade da maioria é apenas a vontade da maioria e não a vontade do povo. Esse último constitui um mosaico que a primeira não consegue reproduzir de maneira alguma. Igualar a ambos, por definição, não significa resolver o problema.

Sendo assim, o autor ratifica sua posição contrária à participação popular no tocante à formulação de políticas. Diante do exposto, é possível inferir que a vontade do povo também não deve ser majoritária no processo de Formação da Agenda, etapa primordial do Ciclo de Políticas Públicas.

3 Considerações finais

Na concepção schumpeteriana, a interpretação da democracia através do olhar da realidade desacredita o conceito clássico do século XVIII. Não se trata de um regime político fundamentado na participação popular em busca de um bem comum, senão um meio para se eleger um representante político, que terá a legitimidade para fazer as escolhas e tomar as decisões no âmbito das políticas públicas. Incube, portanto, à população de massa, unicamente a escolha do líder político, a quem deve ser delegada a seleção dos problemas públicos que serão incluídos na agenda governamental. Isso se dá porque, para Schumpeter, "o homem médio é intelectualmente incapaz de tomar decisões importantes da agenda política." e que "ao entrar no âmbito da política, o cidadão médio desce a um degrau inferior de rendimento mental" e "seu pensamento assume caráter puramente associativo e afetivo". Segundo o autor, como consequência disto, o cidadão fundamentaria suas escolhas baseado em preconceitos e impulsos racionais e irracionais. A fraca capacidade lógica nos processos racionais aliada a ausência crítica são elementos que oportunizam a exploração dessa massa, cujo interesse é direcionar o debate político no caminho que mais aprouver ao seu grupo.

Consoante Schumpeter (1961), "nenhuma dificuldade há com a democracia, exceto, talvez, a maneira de fazê-la funcionar." Sobre a participação popular o autor disserta que em uma sociedade, independente do tamanho desta, seria dificultoso e até mesmo inconveniente se cada indivíduo precisasse entrar em contato com seus pares para decidir sobre determinado aspecto da vida social. Dessa maneira, melhor seria se o cidadão fosse consultado apenas

sobre as decisões consideradas mais significativas, deixando as demais decisões sob a responsabilidade de seus representantes, eleitos democraticamente.

Portanto, de acordo com a obra schumpeteriana conclui-se que não deve haver participação popular direta no processo de formação da agenda, devendo este papel ser exercido pelos seus representantes. Para o autor, a participação popular durante o *agenda-setting* não é condição *sine qua non* para tomar melhores decisões ou escolher de forma mais assertiva os assuntos prioritários a serem analisados. Dessa forma, o pensamento de Schumpeter segue caminho contrário daqueles trilhados por autores que consideram a deliberação um mecanismo exitoso para obtenção de resultados mais satisfatórios à comunidade.

Referências Bibliográficas

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and instability in American politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. de 2019.

BRASIL, F. G. CAPELLA, A. C. N. **Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 24, p. 1-22, 2019.

CAPELLA, Ana C. N. **Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: Enap, 2018.

_____. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas in** BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs).** Disponível em: http://anpocs.com/index.php/bib-periodico/user-items/created/5-bib/6578-revista-brasileira-de-informacao-bibliografica-em-ciencias-sociais. Acesso em: 05 ago. de 2019.

JAPIASSU, H. MARCONDES, D. **Dicionário Básico de Filosofia.** Rio de Janeiro, Zahar, 2001.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies.** Boston: Little Brown, 1984.

RAEDER, S. T. O. **CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**. Perspectivas em Políticas Públicas, v. 7, p. 121-146, 2014.

SAKATA, K. L.; LIMA, M. F. **Apontamentos sobre o conceito de democracia em Joseph A. Schumpeter e Jürgen Habermas**. Jornal de Políticas Educacionais, v. 12, 2018.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, p. 20-45, 2006.