

políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Júnior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretto

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael Brunhara

Tania D. M. Salgado

Alex Niche Teixeira, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Marco Aurélio Chaves Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Deliberativo CEGOV

**Carlos Schmidt Arturi, Diogo Joel
Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio
Henkin, José Jorge Rodrigues Branco, José
Luis Duarte Ribeiro, Lúcia Mury Scalco,
Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo
Soares Pimenta, Marília Patta Ramos,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini,
Vanessa Marx.**

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

**Cláudio José Muller, Gentil
Corazza, Marco Cepik**

**Núcleo de Estudos em Economia
Criativa e da Cultura (NECCULT)**

Coordenador Executivo

Leandro Valiati

Coordenador Institucional

André Moreira Cunha

Coordenador de Extensão

Marcelo Milan

Gerência

Gustavo Möller

políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)


UFRGS
EDITORA


CEGOV
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS
SOBRE GOVERNO

 Programa de Pós-Graduação em
POLÍTICAS PÚBLICAS
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

© dos autores

1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção Atlas Econômico da Cultura Brasileira

Revisão

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

Projeto Gráfico e Diagramação

Carolina Nobre

Impressão

Apoio: Reitoria UFRGS, Editora UFRGS, Gráfica UFRGS,

Os materiais publicados no Atlas Econômico da Cultura Brasileira são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



P767 Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Letícia Schabbach. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.
414 p. : pdf

1. Política. 2. Teoria política. 3. Estado. 4. Democracia. 5. Políticas públicas.
6. Feminismo. 7. Trabalho. 8. Serviços públicos – Brasil. 9. Burocracia. 10. Economia criativa. I. Lima, Letícia Leite. II. Schabbach, Letícia. III. Série.

CDU 32

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-002-0

Ideias, redes e políticas públicas:

reflexões a partir do modelo de Coalizões de Defesa

Lígia Mori Madeira¹

Leonardo Geliski²

Maíra Cabral Juliano³

Kálita Hilário Trindade⁴

No campo de públicas, as interações entre atores e a constituição de redes de mobilização são elementos presentes nas literaturas neoinstitucionalistas e suas vertentes (escolha racional, histórica e sociológica, incluindo o institucionalismo discursivo), da burocracia, de coalizões de defesa, de comunidades epistêmicas, redes temáticas e de mobilização. No plano das ideias e do processo de formulação de políticas públicas, o modelo teórico

¹ Doutora em Sociologia, Professora: do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: ligiamo-rimadeira@gmail.com

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP/UFRGS). E-mail: leonardo.geliski@ufrgs.br

³ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. E-mail: maira_cabral@yahoo.com.br

⁴ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. Email: kalita.trindade@gmail.com

de coalizões de defesa, *Advocacy Coalition Framework* (ACF), merece destaque porque sustenta que o processo de formulação de políticas públicas envolve disputas entre coalizões de atores buscando influenciar a definição das políticas (WEIBLER; SABATIER, 2007; MCQUEEN, 2009).

O objetivo deste capítulo é apresentar uma possibilidade de abordagem entre o institucionalismo discursivo, especialmente a vertente do ACF, e os métodos de análise de redes, considerando que ideias são elementos centrais do processo de mudança em políticas públicas, seja pela interação dos atores seja pela definição de agenda de políticas públicas. Se, por um lado, o ACF representa um importante avanço teórico, por outro, os métodos de análise de redes proveem um robusto instrumental metodológico para mapear e perceber as disputas de atores, suas ideias e interesses em torno de um determinado tema de política.

A importância desse debate reside no fato de que a literatura que relaciona ideias e políticas públicas despontou de maneira mais efetiva na década de 1990, em reação à teoria de escolha racional, pressupondo que teorias, modelos, conceitos, normas, visões de mundo, quadros e princípios de crenças, mais do que auto-interesse, orientam processos de *policy-making* (CAMPBELL, 2002). Campbell (2002) sustenta que essa nova literatura - em oposição ao clássico debate entre materialistas e idealistas que sustentavam que ideias ou interesses afetam políticas públicas, mas nunca ambos - busca uma maior abertura para a possibilidade de interação entre ideias e interesses.

Há diferentes tipos de ideias recebendo atenção dos pesquisadores em políticas públicas, assim como há preocupação com uma melhor especificação dos mecanismos causais através dos quais ideias afetam políticas públicas: (a) paradigmas cognitivos afirmam que visões de mundo de *policy makers* constroem a seleção e a escolha de políticas públicas. (b) Estruturas normativas assumem que valores, atitudes, identidades e outras expectativas coletivamente compartilhadas constroem a ação, limitando a seleção de alternativas ao que elites percebem como aceitáveis e legítimas, mais do que meios úteis para um fim. (c) Quadros são entendidos como ideias

normativas e cognitivas que estão localizadas em um espaço de debates de políticas públicas, no qual elites, estrategicamente, as constroem e as usam de modo a legitimar suas escolhas para o público. É importante sublinhar o conceito de identidade, entendido aqui como ideias historicamente construídas que indivíduos ou organizações têm sobre quem eles são vis-à-vis os outros. (d) Por fim, ideias programáticas são ideias causais que facilitam o processo de *policy making* entre elites, especificando como resolver problemas em particular. São guias sobre como instituições já existentes e instrumentos podem ser utilizados em situações específicas, de acordo com princípios e paradigmas estabelecidos (CAMPBELL, 2002).

O conceito de comunidades epistêmicas (HAAS, 1992): redes de profissionais e experts com autoridade e conhecimento sobre determinada política, que compartilham crenças normativas, modelos causais, noções de validade empírica e o empreendimento de uma política comum, é relevante porque pode especificar como as ideias de determinados atores podem ser usadas efetivamente no *policy making* (CAMPBELL, 2002), assim como a relação com as instituições, uma vez que atores não operam no vácuo. Regras formais e procedimentos afetam como ideias penetram no processo de criação e implementação de políticas. Da mesma forma, o processo de difusão de políticas internacionais para contextos domésticos sempre conta com uma tradução que respeita as instituições políticas nacionais (CAMPBELL, 2002).

Ideias podem ter efeitos de longo prazo, penetrando no direito e tornando-se institucionalizadas em procedimentos administrativos, programas e burocracias. Defensores desse paradigma afirmam que uma vez constitucionalizadas, as ideias podem explicar a estabilidade prolongada e *path dependence* de políticas públicas. No entanto, críticos apontam que, uma vez institucionalizadas em regras e procedimentos, fica difícil saber o que mais contribuiu para o futuro de uma política pública. Da mesma forma é preciso distinguir os efeitos das ideias dos efeitos causados pelos atores que divulgam determinadas ideias (CAMPBELL, 2002).

A investigação da natureza dos discursos políticos pode evitar tais dificuldades de identificação:

[...] elas exploraram como a estrutura do discurso político e da linguagem moldam como as idéias políticas são comunicadas e traduzidas em prática. Tipicamente, elas sustentam que as estruturas discursivas preexistentes (isto é, conceitos, metáforas, códigos lingüísticos, regras de lógica, etc.) contêm elementos cognitivos e normativos que medeiam quais programas os formuladores de políticas podem perceber melhor, articular e, como resultado, quais as ideias políticas que eles provavelmente irão adotar [...] (CAMPBELL, 2002, p. 32, tradução nossa).

Estudos apontam que atores políticos são mais propensos a favorecer interpretações de políticas que conformam melhor seu esquema cognitivo e crenças políticas. Assim, decisões políticas são tomadas sujeitas à racionalidade limitada, ao uso heurístico cognitivo e normativo para formar suas opiniões (CAMPBELL, 2002).

Através de *process tracing*, estudos têm detalhado debates e histórias sobre como *policy makers* definem seus programas, dependendo de seus pressupostos normativos e cognitivos e do grau com que novas ideias sobre políticas se ajustam aos seus pressupostos para facilitar mudança política em diferentes contextos de *policy making* (CAMPBELL, 2002).

Como tal, o grau em que as estruturas discursivas influenciam a política pública é dito ser uma função de quão perto uma iniciativa de política agora se assemelha ao novo ideal em que se baseia ou aos antigos princípios de política pública já em uso (CAMPBELL, 2002, p. 32, tradução nossa).

Autores vêm discutindo também a possibilidade de interação entre ideias e interesses, como identidades influenciam atores ou como um modelo baseado no interesse racional do ator pode ser combinado com um

modelo construtivista social baseado em ideias, provendo *insights* sobre processos de difusão de políticas internacionalmente (CAMPBELL, 2002). As teorias e os debates sobre o papel das ideias no processo político têm sido classificados por Vivian A. Schmidt (SCHMIDT, 2008, 2010), como integrantes de uma quarta vertente do neoinstitucionalismo, o institucionalismo discursivo, o qual apresentamos a seguir.

1. Institucionalismo discursivo e o papel das ideias

A interação entre ideias e instituições é tema do chamado institucionalismo discursivo ou quarto institucionalismo (SCHMIDT, 2010, 2011, 2012, 2017; CARSTENSEN; SCHMIDT, 2015). Ao nomeá-lo desta forma, Vivien Schmidt pretende agrupar uma vasta gama de teorias interpretativas que ajudam a explicar dinâmicas de mudança e continuidade a partir de ideias e discurso (SCHMIDT, 2011).

Interessada não apenas no conteúdo substantivo das ideias, mas também do discurso, entendido não apenas como representação de ideias, mas também como processo interativo através do qual ideias são geradas e comunicadas em um contexto institucional dado, empiricamente orientado, a autora sustenta ser possível compreender processos de mudança e de continuidade na política, em políticas públicas e em instituições para além da compreensão dada pelas três vertentes tradicionais do neoinstitucionalismo (SCHMIDT, 2011).

Vivien Schmidt esclarece a relação dos três neoinstitucionalismos com o tema das ideias, apontando que as três vertentes teriam em comum o fato de explicarem melhor a continuidade uma vez que suas definições de instituições apresentam-nas como estáticas, dadas, explicando-se a mudança muito mais por choques externos, sendo que só recentemente o tema da mudança institucional endógena despontou, abordando as origens e mudanças de preferências via trajetórias históricas ou quadros culturais (SCHMIDT, 2010).

A partir da crítica aos pressupostos da tradição institucionalista, desenvolve-se o institucionalismo discursivo, enfocando ideias e discurso como forma de explicar a mudança e a continuidade institucional. São incorporados aqui trabalhos cujo foco prioritário são as ideias (institucionalismo discursivo, institucionalismo ideacional) e o discurso (análise de discurso, virada argumentativa e democracia deliberativa), até teorias de coalizões de defesa (SCHMIDT, 2010).

No caso do neoinstitucionalismo de escolha racional, ainda são poucos os pesquisadores a considerar ideias para explicar o problema da mudança institucional, aparecendo apenas quando as explicações objetivas e os interesses materiais são insuficientes: quando as ideias vêm antes dos interesses, atuando para atores individuais esclarecerem suas metas ou limitarem suas estratégias, neste caso, com ideias parecendo determinar interesses; quando ideias são posteriores a interesses, atuando como pontos focais para atores escolherem entre alternativas igualmente aceitáveis; quando ideias estão encravadas em instituições, importando para o ator mais as instituições do que as ideias. Schmidt afirma que, em todas essas aproximações, ideias não são tidas muito longe de interesses, uma vez que são um pouco mais do que mecanismos para escolha entre interesses, pontos focais para troca entre equilíbrio ou justificativa para escolhas baseadas em interesses (SCHMIDT, 2010).

No caso dos institucionalistas discursivos envolvidos com a tradição da escolha racional, interesses subjetivos substituem os objetivos, com ideias explicando seu significado, muito embora a linguagem dos interesses, das estruturas de incentivo e da ação coletiva se mantenha (SCHMIDT, 2010).

O intercâmbio entre neoinstitucionalistas históricos - que consideram instituições como conjuntos de práticas regulares com qualidades regradas, estrutura de ação e resultados, com dependência de trajetória e consequências não intencionais resultado de desenvolvimento histórico - e o institucionalismo discursivo parece mais aberto, uma vez que o pressuposto de agência da escolha racional é ausente no histórico. Apesar das possibilidades de conexão, com o institucionalismo discursivo fornecendo

a noção de agência e o histórico a tradição, há diferenças que precisam ser pontuadas, como a ideia de instituição como constrangimento estrutural externo aos atores no institucionalismo histórico *versus* constructo social ideacional interno no institucionalismo discursivo (SCHMIDT, 2010).

Os institucionalistas discursivos que seguem a tradição histórica tratam as instituições como regras e regularidades, com momentos críticos e mudança incremental. No entanto, incorporam a ideia de agenda, focando nas ideias como atores reais que ajudam a explicar mudanças ou continuidades nas instituições ao longo do tempo (SCHMIDT, 2010).

Por fim, o institucionalismo sociológico foca nas formas e procedimentos da vida organizacional originadas por práticas culturais específicas, com instituições fundidas como normas, padrões cognitivos, roteiros e sistemas de significados que guiam a ação humana de acordo com uma lógica de apropriação. Para esta vertente, ideias sempre importaram, havendo diferença na visão quanto a estas serem culturalmente determinadas ou estruturas ideacionais estáticas, ou pior, estruturas sem agentes (SCHMIDT, 2010). Já institucionalistas discursivos que se engajam com o sociológico abordam a linguagem dos quadros culturais, das ideias e do discurso, sendo a vertente mais dinâmica.

Schmidt aponta que a diferença crucial entre os neoinstitucionalismos e o discursivo é a consideração sobre os atores e as instituições. Se para as três vertentes neoinstitucionalistas as instituições são estruturas externas aos agentes que constituem regras que servem como constrangimentos, no institucionalismo discursivo, em contraste, instituições são internas aos agentes, servindo como estruturas de pensamento e ação, que os constroem e constroem, gerando mudança através dos atores. A capacidade interna de criar e manter instituições deriva dos agentes (SCHMIDT, 2010).

Além disso, o institucionalismo discursivo deixa aberta a possibilidade de novas ideias adentrarem o discurso, uma vez que lógicas racionalistas, dependências históricas e quadros culturais são condicionados às escolhas públicas que resultam não só do poderoso embate entre interesses, prerrogativas de posição ou roteiros culturais, mas também da batalha entre ideias através de discurso e deliberação (SCHMIDT, 2010).

Desse modo, com o desenvolvimento do institucionalismo discursivo, Schmidt pretende “examinar em grande detalhe as questões teóricas relacionadas com o tempo, o conteúdo e os processos de mudança via agentes em diferentes esferas discursivas de contextos institucionais” (SCHMIDT, 2011, p. 107).

No institucionalismo histórico, mudanças são orientadas ou por fatores externos ou se dão de maneira incremental, já no institucionalismo discursivo são crises oriundas de mudanças de paradigmas ou processos de mudança nas ideias e no discurso que promovem alterações incrementais. As ideias correspondem a diferentes níveis, sejam ideias individuais sobre políticas sejam filosofias políticas, sendo as primeiras mais facilmente alteradas. No caso de mudanças discursivas incrementais, a preocupação recai sobre onde e porque esta se refere às próprias ideias dos agentes e de como estes discursivamente interpretam essas interpretações e conversões no âmbito de suas instituições, mesmo que posteriormente às mudanças (SCHMIDT, 2011).

Em relação aos contextos de mudança, Schmidt afirma que ao invés de uma interpretação baseada na abertura de janelas de oportunidade (KINGDON, 1984) que pouca importância dá às ideias, novas ideias podem justamente criar oportunidades para a mudança ou mesmo abrir apenas quando eventos são irracionalmente construídos como oportunidades de mudança (SCHMIDT, 2011).

Ideias sobre políticas podem mudar rapidamente, dependendo dos problemas, do legado, das preferências, da capacidade e do discurso, mas ao nível dos programas políticos a mudança geralmente ocorre em períodos de incerteza, quando agentes nas velhas instituições falharam e se percebe uma necessidade de novidades, seja em termos de paradigmas ou, em menor escala, mudanças ao longo do tempo nas crenças programáticas como passos incrementais em adaptação e ajustamento a novas realidades (SCHMIDT, 2011).

Quando ocorre uma mudança de paradigma? O gatilho ou junção crítica geralmente aparece em retrospectiva, quando se analisa a trajetória de um processo, questionando sobre quando uma mudança de paradigma

é constrangida, quando os problemas são reconhecidos, quando as novas ideias sobre políticas são propostas, quando os atores põem essas novas ideias em prática, quando o público as aceita e quando a oposição vem ao poder e não as reverte.

Uma mudança de paradigma também pode ocorrer ao longo do tempo, envolvendo mudança incremental mais do que uma conversão abrupta nos componentes de um sistema ideacional. Nesse sentido, um paradigma em formulação de políticas se forma quando um conjunto de ideias sobre o que fazer é agregado, e pode se desagregar quando são postas em prática, gerando desconexão entre as ideias originais e as ações tomadas.

Uma maior dificuldade é encontrada em relação à mudança em ideias ao longo do tempo. Se os institucionalistas históricos tratam da dependência de trajetória, na qual há pouca alteração das ideias centrais, para os institucionalistas discursivos as mudanças são menos deterministas e mais dinâmicas. Se ideias programáticas são produto de conhecimento especializado e confirmado na esfera política, ideias filosóficas são mais profundas e difundidas na sociedade, havendo uma relação entre elas no sentido em que os níveis dessas duas ideias não são completamente separáveis.

Em relação ao conteúdo da mudança em políticas, Schmidt (2011) sustenta que a ciência política e as políticas públicas focam mais em ideias cognitivas que fornecem guias para a ação, servindo para justificar políticas a partir de lógicas baseadas em interesse e necessidade, mais do que ideias normativas que adicionam valores à ação política e servem para legitimar políticas em referência a sua apropriação e respeito às filosofias políticas. Já nas relações internacionais, o foco é maior em normas, definidas como ideias sobre padrões apropriados de comportamento ou ações desejáveis, compartilhadas por membros de uma entidade social e os mecanismos pelos quais essas ideias são difundidas por aprendizado, difusão, transformação ou mimesis.

Quanto aos agentes da mudança em políticas públicas, Schmidt (2011) aponta que ideias não existem sozinhas, precisam ser carregadas por agentes através de discursos, que requerem articulação e comunicação em trocas que podem envolver discussão, deliberação, negociação e contestação no

âmbito da chamada esfera pública. Independentemente da consideração teórica a respeito do agente (se orientado por interesses, bricolagem, empreendedores), é importante considerá-lo como agente de mudança cujo potencial interativo através do discurso faz diferença (SCHMIDT, 2011).

Interações discursivas são promovidas por atores envolvidos no processo político, incluindo *policy makers*, consultores, especialistas, lobistas, empresários e sindicalistas. Eles carregam ideias políticas de diferentes formas em diferentes graus e tipos de influência, sejam como membros de comunidades epistêmicas, conectados a redes de atores transnacionais, com interesse em construir e difundir conhecimento entre Estados e produzir impacto na política doméstica, como membros nacionais de discurso de coalizão política, como membros locais de coalizões de *advocacy*, ou mais conectados a indivíduos que compartilham ideias e acessam *polycymakers*. Esses agentes podem ser empreendedores ou mediadores, servindo como articuladores de ideias de várias comunidades discursivas (SCHMIDT, 2011).

Essas habilidades discursivas em primeiro plano são essenciais para explicar a mudança institucional, porque se referem à capacidade das pessoas de pensar fora das instituições em que continuam a agir, a falar sobre tais instituições de maneira crítica, a comunicarem e deliberarem sobre elas, a se convencerem bem como a outros para mudar de idéia sobre suas instituições, e agir para mudá-las, seja construindo “coalizões discursivas” para reformar interesses arraigados na esfera política coordenadora de informar e orientar o público na esfera política comunicativa (SCHMIDT, 2010, p. 16, tradução nossa).

As esferas de coordenação da construção e comunicação de política estão conectadas em termos do conteúdo das ideias e do processo interativo do discurso, que podem ter comunicação em debates fechados ou abertos. Pode ser um processo dominado pelas elites (*top down*) ou contar com a participação do público através de canais deliberativos variados (SCHMIDT, 2011.).

O contexto institucional importa, uma vez que se agentes são os motoristas da mudança, e ideias e discursos são os veículos, o contexto institucional é onde as ideias têm significado, os discursos têm força comunicativa e a ação coletiva faz a diferença. Para o institucionalismo discursivo, instituições são o conjunto dentro do qual agentes pensam sobre como desenvolver suas ideias para ações que são transmitidas através do discurso.

2. Coalizões de defesa e o papel das ideias na análise de políticas públicas

O Modelo das Coalizões de Defesa foi introduzido por Paul Sabatier (1988) e posteriormente desenvolvido em parceria com Jenkins-Smith (1993, 1999) e outros colaboradores. Ele se situa no rol das perspectivas que incorporaram as ideias como fatores explicativos fundamentais na análise de políticas públicas e que despontaram a partir dos anos 1990. Desde então o ACF vem sendo crescentemente empregado em variados estudos que buscam compreender os processos implicados na mudança (*policy change*) (WEIBLE et. al, 2011; PIERCE et. al, 2017).

O modelo focaliza a interação entre coalizões de defesa (*advocacy coalitions*) que competem dentro de um subsistema (*policy subsystem*) para influenciar a produção de políticas públicas ou, mais especificamente, para ver suas ideias traduzidas em políticas. A *policy change* é, deste modo, concebida como fruto da competição entre estas coalizões no contexto do subsistema, bem como de fatores externos a ele (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Acompanhando a literatura recente, o ACF ressalta o papel de múltiplos atores na produção de políticas públicas. Ao invés de observar uma organização governamental específica, amplia seu escopo ao tomar o subsistema como unidade de análise. Este consiste em uma gama de atores de variadas instituições – públicas e privadas – que se organizam em torno de um problema público, se especializam e tentam regularmente influenciar as políticas naquela área (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007). Esta noção abarca

atores em vários níveis de governo, ativos na formulação e implementação de políticas, bem como jornalistas, pesquisadores e analistas de políticas que desempenham papéis importantes na geração, disseminação e avaliação de ideias em políticas públicas (SABATIER, 1988, p. 131, nossa tradução).

A inclusão de quaisquer indivíduos e/ou instituições que buscam afetar a política pública no arcabouço do subsistema pode reunir uma enorme quantidade e variedade de atores a serem observados, sendo preciso agregá-los em categorias menores e teoricamente úteis a fim de viabilizar a descrição e a análise. O ACF opta por agrupá-los em uma ou mais “coalizões de defesa”⁵ formadas em torno de ideias comuns, ou seja, em torno do “conjunto de valores básicos, suposições causais e percepções do problema” que defendem (SABATIER, 1988, p. 139). Estes elementos cognitivos são definidos operacionalmente como “crenças” (BARCELOS, 2015). Coalizões de defesa são, portanto, caracterizadas por uma rede de indivíduos que (1) compartilham um conjunto particular de crenças normativas e causais e que (2) frequentemente agem em conjunto, isto é, que apresentam um grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo (JENKINS-SMITH et al., 2014; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

O sistema de crenças compartilhado por uma coalizão compõe uma hierarquia tripartite organizada em ordem decrescente de resistência à mudança, e na qual os níveis mais abstratos de crenças constroem os mais específicos. O nível mais amplo compreende valores ontológicos e normativos básicos, as *deep core beliefs*, que oferecem um conjunto geral de princípios que guiam o comportamento político em variadas áreas. São produto da socialização, portanto, pouco vulneráveis à mudança. No nível abaixo estão as *policy core beliefs*, circunscritas ao escopo do subsistema. Elas constituem posições específicas quanto à política em questão e estratégias básicas para ver as *deep core beliefs* nela realizadas. Estas crenças são essenciais para manter a coalizão unida pois representam compromissos

⁵ A maior parte das aplicações empíricas do ACF encontra duas ou mais coalizões (PIERCE et. al, 2017).

normativos e empíricos na área de especialização dos atores. Como se referem a escolhas fundamentais quanto a uma política pública, também têm baixa propensão a alterações, mas quando estas ocorrem, oportunizam mudanças significativas na política pública (*major policy change*). O último nível encerra crenças mais específicas envolvendo uma série de decisões instrumentais sobre a implementação do *policy core* naquela área. Mudá-las é mais fácil, pois requer menos evidências e acordos entre os atores do subsistema. Alterações neste nível possibilitam mudanças consideradas menores (*minor policy change*) (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007).

O ACF concebe que as políticas mudam devido à competição entre as coalizões, pois os atores irão agir coordenadamente para transformar suas crenças profundas em política pública. Baseando-se neste entendimento, uma política pública (*policy*) é interpretada como a tradução do sistema de crenças dos seus formuladores (JENKINS-SMITH et al., 2014).

É preciso frisar que as crenças em torno das quais as coalizões se formam e com base nas quais agem não são determinadas *a priori*, mas necessitam ser apuradas empiricamente. Neste aspecto, o ACF difere substancialmente em relação ao institucionalismo da escolha racional no que tange ao modelo de indivíduo, pois recusa o pressuposto de que os atores são primariamente motivados pelo auto-interesse buscando racionalmente seus interesses de curto prazo (SABATIER, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007). O modelo não exclui a ação a partir dos interesses, mas os subordina ao sistema de crenças ao compreender que estas dão contorno às preferências e ações estratégicas dos atores. Isto implica na visão de que é a partir de suas crenças que os atores fazem cálculos de perdas e ganhos e agem estrategicamente (BARCELOS, 2015; SCHLAGER; BLOMQUIST, 1996). Considerando esta síntese entre ideias e interesses em seu modelo de indivíduo, e na articulação de conhecimentos produzidos pelas teorias institucionalistas, da escolha racional, de redes, de abordagens com ênfase em variáveis socioeconômicas, e das ideias, que John (1998) classifica o ACF como uma teoria sintética, enquanto Schmidt (como vimos acima) o insere no institucionalismo discursivo.

Além de conhecer as crenças dos atores, a pesquisa empreendida pelas lentes do ACF deve considerar os recursos de que dispõem as coalizões, pois deles dependerá seu poder de influência. Sabatier (1993, p. 29) afirma que “enquanto os sistemas de crenças determinam a *direção* na qual uma coalizão de defesa buscará mover os programas governamentais, *sua capacidade de fazê-lo* dependerá de maneira crítica de seus recursos” (nossa tradução, grifo no original). Recursos relevantes podem ser financeiros, informação, capacidade de mobilizar apoiadores, líderes habilidosos, opinião pública e autoridade legal para tomar decisões (SABATIER; WEIBLE, 2007).

A partir do seu sistema de crenças, os membros da coalizão possuem um determinado entendimento sobre as conexões existentes entre as estruturas institucionais e as políticas públicas, bem como da sua capacidade de realizar os objetivos da coalizão (SCHLAGER; BLOMQUIST, 1996). As coalizões traçam estratégias para alterar o comportamento das autoridades governamentais, visando mudanças maiores ou menores na política pública na direção de suas crenças⁶. Apoiando-se nos três níveis de análise institucional de Kiser e Ostrom, Sabatier (1991, 1999) explica que as coalizões podem se engajar em estratégias na busca por mudanças menores no nível operacional (como em orçamentos e normatizações de órgãos governamentais), mudanças mais substanciais no nível da escolha coletiva (como a legislação de uma determinada área) ou até mesmo mudanças externas ao subsistema que afetem a coalizão governamental dominante.

Uma extensão lógica dessa abordagem é ver a mudança na política como sendo parcialmente o produto de tentativas de vários atores de estruturar situações de ação – principalmente por meio de regras institucionais sobre o alcance e a autoridade dos participantes – para produzir as decisões operacionais desejadas (SABATIER, 1988, p. 160).

⁶ As estratégias conflitantes das coalizões normalmente são mediadas por policy brokers, atores que, por sua posição institucional, ocupam-se mais da estabilidade do sistema político do que com o alcance de metas específicas (geralmente o chefe do executivo ou funcionários do alto escalão). Eles buscam um compromisso razoável para amenizar o conflito intenso (SABATIER, 1993).

Vale pontuar que por meio desta dinâmica o ACF aceita a premissa institucionalista de que regras afetam o comportamento dos atores, ao mesmo tempo em que vê essas regras como produto da competição entre coalizões de defesa (SABATIER, 1993).

Além da movimentação interna ao subsistema, dois conjuntos de fatores externos a ele afetam o comportamento dos atores. De um lado, os parâmetros estáveis do sistema, como a distribuição natural de recursos, a estrutura sociocultural básica e as regras constitucionais estabelecem os recursos e oportunidades das coalizões. A pouca probabilidade de que mudem no curto prazo torna-os raros alvos das estratégias, mas determinam o leque de alternativas, recursos e crenças das coalizões. De outro lado, mudanças externas, por exemplo, nas condições socioeconômicas, na opinião pública ou na coalizão governamental, podem ocorrer mais frequentemente em um curto espaço de tempo, alterando as restrições e oportunidades das coalizões e se tornando fatores críticos para mudanças maiores em uma política pública. Estes eventos são desafiadores para os atores, que precisam antecipá-los e responder a eles consistentemente a partir de suas crenças e interesses (SABATIER, 1988, 1993).

Portanto, mudanças significativas em políticas públicas - aquelas que derivam de alterações nas *policy core beliefs* - são vistas como parcialmente dependentes de choques externos, já que é improvável que os membros de uma coalizão mudem suas crenças voluntariamente, caracterizando uma situação de aprendizado (*policy-oriented learning*). O aprendizado em políticas públicas é definido como “alterações relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência e ou de novas informações e que estão relacionadas com o desenvolvimento ou a revisão dos objetivos da política” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 123). Estas situações são mais frequentes quando envolvem crenças secundárias, mais vulneráveis a informações técnicas e científicas. Pode-se, portanto, afirmar que, uma mudança de tipo endógena, quando ocorre, via de regra, limita-se aos aspectos instrumentais de uma política pública, não se estendendo àqueles mais fundamentais, cuja modificação está condicionada a raras mudanças nas crenças do núcleo duro. Vale pontuar que um

choque externo, por si só, é condição necessária, mas não suficiente para ocasionar uma mudança majoritária. Sua efetivação está sujeita à capacidade de mobilização de recursos e ao sucesso das estratégias das coalizões minoritárias em afetar as decisões das autoridades governamentais na direção dos seus objetivos.

Em suma, o ACF é um modelo teórico preocupado em entender como as coalizões se formam e se comportam a partir de suas crenças, como adquirem recursos e desenvolvem estratégias para influenciar as decisões das autoridades governamentais. Ele tem sido utilizado no Brasil principalmente em estudos de casos e há um predomínio de pesquisas qualitativas, utilizando o modelo em trabalhos voltados a analisar as coalizões e as estruturas na formulação de políticas públicas. Segundo Capelari, Araújo e Calmon (2015), o ACF ganhou espaço no Brasil a partir de 2006, quando começou a ser utilizado em teses e dissertações para analisar a política ambiental e energética.

No contexto internacional Weible, Sabatier e McQueen (2009) identificaram que um grande número de pesquisas que adotaram a abordagem não especificavam a metodologia utilizada, afetando a legitimidade dos achados. Nessa revisão, os autores constataram que o ACF tem sido empregado com técnicas de coleta de dados a partir de entrevistas, questionários e observações e métodos de análise de conteúdo (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Para eles, os trabalhos que empregam essa abordagem devem ter como objetivo a adoção de métodos confiáveis que deem transparência e contribuam com o campo de estudos dos processos de políticas públicas (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

A seguir, exploraremos a possibilidade de acionar o método de redes como ferramental para a operacionalização do ACF.

3. Ideias, redes e método: um olhar sobre as estruturas dos subsistemas e as suas coalizões

Redes de políticas, nas ciências sociais, em especial no campo de políticas públicas, é um conceito polissêmico, que apresenta diferentes significados para diferentes abordagens teóricas e metodológicas (OLIVER; ACUTO, 2015). Os debates e reflexões sobre redes têm sua origem em uma das principais ideias das ciências sociais, “a noção de que os indivíduos estão inseridos em densas redes de relações e interações sociais” (BORGATTI et al., 2009, p. 892, nossa tradução), e suas teorias buscam compreender como os indivíduos se relacionam socialmente e constituem a estrutura social e a vida em sociedade.

Especificamente no campo de políticas públicas, o tema de “redes de políticas públicas” é direcionado à “análise das ações do Estado, aos padrões de interação formal e informal entre atores políticos estatais e não estatais” (MARQUES, 2018, p. 831). Oliver e Acuto (2015) enfatizam que os estudos sobre redes e políticas públicas necessitam de clareza na definição e operacionalização do que seriam redes para as respectivas abordagens teóricas, em que pesem pautarem os modelos sobre a perspectiva estrutural e relacional para exame dos processos de políticas públicas.

Clareza é necessária. Está faltando porque grande parte da linguagem usada pelos acadêmicos de políticas públicas é inerentemente estrutural, ou pelo menos, tem um toque estrutural (redes; corretores) e os conceitos primários acordados para determinar os processos políticos (dependência de poder; informações troca) são relacionais (OLIVER; ACUTO, 2015, p. 2, tradução nossa).

Os autores classificam a literatura do campo em três grupos associados com as diferentes abordagens empregadas à noção de redes: a) redes ontológicas; b) redes esotéricas; e c) redes empíricas (OLIVER; ACUTO, 2015).

O primeiro grupo aglutina os trabalhos concentrados no conceito de redes a partir do governo e das temáticas das políticas públicas, com enfoque nas relações entre atores estatais e não estatais e os processos/mecanismos de influência da tomada de decisão dos governos e difusão de ideias. O segundo destaca a noção de redes a partir dos processos de interação, o exame do papel das redes na produção de resultados políticos, com enfoque na descrição dos processos de constituição das redes, laços que unem diferentes atores. No terceiro grupo são enquadrados os trabalhos com abordagens empíricas que adotam métodos capazes de analisar as redes, seus laços e atores, para estudo de contextos específicos, tais como mudança climática, política de agricultura, entre outros (OLIVER; ACUTO, 2015).

O modelo do ACF (SABATIER, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007) trabalha com a noção de redes dos dois primeiros grupos identificados por Oliver e Acuto (2015), na medida em que examina as dinâmicas dos subsistemas de políticas públicas e suas coalizões de defesa, estrutura de interações em que ocorre o compartilhamento de crenças e de interesses, aprendizado sobre a política, no âmbito dos processos de formulação e mudança das políticas públicas.

As teorias de redes ultrapassam o plano relacional, elas trabalham com a ideia de estrutura/complexo, a exemplo da noção de coalizões e subsistemas. Neste sentido, Carrington (2014, p. 35, tradução nossa) aponta que “[a] percepção básica da análise de redes sociais é que a estrutura social é uma propriedade emergente das redes de relacionamentos nas quais os indivíduos (e outros atores sociais, como as organizações) estão inseridos”. No campo empírico, concernente ao método, “as análises de redes sociais, em si, não são fundamentalmente nem quantitativas nem qualitativas, nem uma combinação das duas. Pelo contrário, é estrutural (CARRINGTON, 2014, p. 35, tradução nossa).

À noção de estrutura importa compreender que realidade social é complexa e que o seu exame deve ser integral. Sobre os efeitos examinados pelas análises de redes, Lazer (2011) aponta três: a) como as informações circulam entre os indivíduos; b) como as redes/relações afetam o compor-

tamento individual dos atores; c) como a posição desempenhada na rede, afeta o controle sobre as relações e dinâmicas políticas.

Como esse debate pode ser traduzido para o contexto do ACF? A abordagem das coalizões de defesa parte da premissa relacional inerente à ideia de redes, com noção de interação de atores e formação de coalizões dentro de subsistemas de políticas, dos processos de compartilhamento de crenças e difusão de ideias nos processos políticos, possuindo uma técnica própria de codificação sugerida pelos teóricos do modelo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Tal técnica consiste na elaboração de um código de análise para captar e medir crenças expressas pelos atores, podendo abranger desde as mais abstratas até preferências específicas quanto à política em questão. É proposta a construção de um sistema de categorias baseado na hierarquia de crenças do modelo: *deep core*, *policy core* e aspectos secundários, em que as variáveis são definidas a partir dos “componentes ilustrativos” de cada nível de crença, ajustados à realidade empírica em análise. A definição das variáveis e seus respectivos valores (que comporão a escala), em geral, se faz a partir da literatura especializada e da leitura do próprio material empírico (documentos). Jenkins-Smith e St. Clair (1993), por exemplo, adotam dois procedimentos para construir o código de análise: (a) a identificação, a partir da literatura existente, das crenças, valores e posições políticas que foram alvo de disputa no debate; e (b) a corroboração e ampliação desses itens por meio da análise de conteúdo de uma amostra de depoimentos abrangendo o período em estudo. A extensão do referencial de codificação varia conforme o objetivo do pesquisador, a disponibilidade de materiais disponíveis, a complexidade do problema etc.

Na revisão do estado da arte das pesquisas que utilizam o ACF, Weible, Sabatier e McQueen (2009) identificaram ser usual a associação com outros modelos teóricos (múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado etc.), a fim de suprir elementos não abrangidos. No caso da adoção do método de análise de redes, está se possibilitando instrumentalizar a constituição de redes (coalizões) e subsistemas de políticas públicas, de modo a se viabilizar um novo

exame das estruturas onde circulam as ideias e as crenças e como se dão os processos de troca e aprendizado entre diferentes atores. Passa-se para o debate empírico sobre redes e suas contribuições para o exame das coalizões.

3.1. Contribuições das Análises de Redes: circulação de ideias e estruturas das arenas políticas

A análise de redes é o estudo de arestas (laços) e nós (atores), de modo que, enquanto, uma análise social, “os nós geralmente se referem a pessoas ou organizações ou estados, enquanto os laços representam alguma forma de conexão ou fluxo entre os nós (por exemplo, amizade, comércio, envolvimento militar)” (WARD; STOVEL; SACKS, 2011, p. 246, tradução nossa). Essa análise é compreendida como um método de exame estrutural da realidade social, que busca investigar as relações entre diferentes atores, sejam eles indivíduos, instituições etc. Isto é, a análise de redes “é uma ferramenta empírica para descrever a estrutura social com base nas relações entre entidades sociais” (RAAB; KENIS, 2007, p. 189, tradução nossa).

O exame das coalizões de defesa e as suas dinâmicas de interação nos subsistemas políticos refletem um olhar teórico para o processo relacional de diferentes atores e os laços de compartilhamento de crenças e dos processos de aprendizagem em grupo e dentro das próprias coalizões (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Assim como, o modelo do ACF se direciona para a análise das relações e a produção de resultados políticos no campo das políticas públicas (i.e., influenciando comportamento político), a análise de redes busca, no exame dos ambientes sociais e de suas relações, por

explicações, seja através de processos de influência (por exemplo, indivíduos adotando as escolhas ocupacionais de seus amigos) ou alavancando processos (por exemplo, um indivíduo pode fazer certas coisas por causa das conexões que ele tem com outras [pessoas] poderosas) (BORGATTI et al., 2009, p. 894, tradução nossa).

Os conceitos-chaves para a análise de redes são nós (atores) e arestas (laços), informações que são codificadas para construção da rede, conectividade entre os nós. Os atores podem ser pessoas, subgrupos, organizações ou grupos coletivos (i.e., associações, comunidades etc.) (WASSERMAN; FAUST, 2009), já os laços podem ser baseados em semelhanças (i.e., localidade, participar de associações, atributos como gênero), relações sociais (i.e., graus de parentesco, amizade, afeições entre indivíduos – gostar ou não gostar), interações (i.e., conversas, contato pessoal) ou fluxos (i.e., informações compartilhadas, crenças etc.) (BORGATTI et al., 2009).

Os dados dos atores são estruturados em matrizes, em que as linhas e as colunas representam os atores e “os dados que descrevem as conexões entre nós são registrados como entradas de célula na matriz” (WARD; STOVEL; SACKS, 2011, p. 246, tradução nossa). As relações (laços/arestas) entre os nós “pode ser não direcionado (A e B estão conectados) ou dirigido (A envia um laço a B), não avaliado (um laço existe ou não existe) ou valorado (uma variedade de valores é possível)” (LAZER, 2011, p. 63, tradução nossa).

Já quanto aos tipos de atores, as redes podem apresentar um conjunto diferente de interações, matrizes relacionais com um só tipo de nó (matriz adjacente | matriz de *one-mode*) ou como dois tipos diferentes (matriz de incidência | matriz *two-mode*) (LAZER, 2011). Como exemplo de redes com um conjunto de atores, a relação pode ser de amizade (i.e., A é amigo de B), relações de parentesco (i.e., A é casado com B), troca de mensagens, acordo entre atores (i.e., B possui acordo com A) etc. (WASSERMAN; FAUST, 2009). Já um exemplo de rede com dois conjuntos de nós, poderia ser a participação de instituições (atores) em audiências públicas (eventos) sobre determinada política pública junto ao Poder Legislativo, de modo a mapear a rede de atores que tem interesse na temática da política e/ou em quais eventos foram centrais⁷. Abaixo, na figura 1, exemplificamos a estrutura das matrizes adjacentes (1-A) e de incidência (1-B).

⁷ Para mais detalhamento sobre as dinâmicas e caracterização dos tipos de redes *one-mode* e *two-mode* e outros tipos, tais como rede ego-centrada, ver a obra “Social Network Analysis: Methods and Applications” de Stanley Wasserman e Katharine Faust (2009).

Figura 1 – Exemplo de Estrutura de Dados (tipos de matrizes)

	Ator A	Ator B	Ator C	Ator D
Ator A		1	0	0
Ator B	1		0	0
Ator C	0	1		1
Ator D	1	0	1	

(1-A) Matriz adjacente

	Evento A	Evento B	Evento C
Ator A	1	1	0
Ator B	1	0	1
Ator C	0	1	0
Ator D	0	1	0

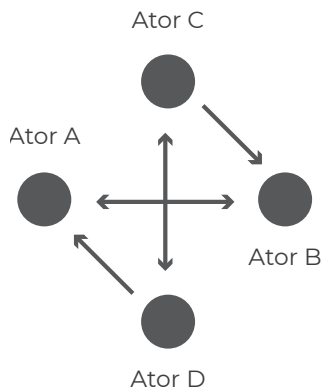
(1-B) Matriz incidência

Fonte: elaborado pelos autores.

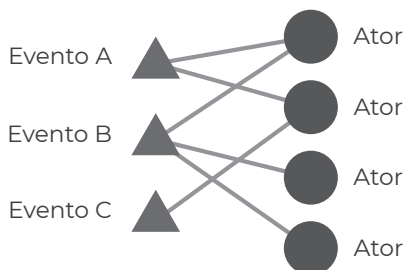
Os dados das redes, dispostos em matrizes, são estruturados pela representação de grafos. Na análise de redes, as estruturas são concebidas pela teoria dos grafos, ramo da matemática (CARRINGTON, 2014) de modo que a rede “é representada pelo objeto matemático chamado de grafo, no qual um conjunto de pontos, ou “nós”, representa os atores sociais, e linhas, ou “arestas”, entre pares de nós representam a presença de um dado relacionamento entre pares de atores” (CARRINGTON, 2014, p. 36, tradução nossa), a ausência da linha indica que não há relação⁸. Embaixo exemplificamos a representação em grafos das matrizes da figura 1.

⁸ Ainda sobre as representações das relações em grafos, cabe pontuar que os “laços, entre os atores podem ser conceitualizados simétricos ou assimétricos. Se, para a relação R, aRb (a tem relação com b) implica logicamente bRa, então a relação é simétrica. Se não, é assimétrico” (CARRINGTON, 2014, p. 43, tradução nossa). Para um aprofundamento ver Borgatti e Everett (2013) e Wasserman e Katharine Faust (2009).

Figura 2 – Exemplo de grafos de redes *one-mode* e *two-mode*



(A) Grafo “rede *one-mode*”



(2-B) Grafo “rede *two-mode*”

Fonte: elaborado pelos autores.

Além da construção dos grafos, a análise de redes pode ser abordada sobre o viés qualitativo, com o emprego das categorias analíticas (alegóricas) da teoria e o exame das representações gráficas; a partir da descrição e inferência estatística dos elementos das matrizes e grafos, característicos da estrutura das redes. Ward, Stovel e Sacks (2011) apresentam resumidamente dezesseis conceitos básicos de redes, dos quais destacamos cinco de forma exemplificativa: *betweenness* – medida de distância de um nó a outro dentro da rede; *in-degree* – número de laços direcionados/conectados a um nó; *out-degree* – número de laços que um nó direciona a outros⁹; *centrality* (centralidade) – grau de importância de um determinado nó na rede; e *density* (densidade) – a razão de ligações numa rede ao número total de

⁹ Nos casos, em que uma rede é unidirecional, representando só a conexão, os valores do *in-degree* e do *out-degree* são iguais.

ligações possíveis (WARD; STOVEL; SACKS, 2011).¹⁰ A exemplo da aplicabilidade, a densidade é apresentada por Carrington (2014) com uma das unidades de medida para coesão de um grupo (rede), de modo que:

A conceitualização mais simples - e menos “estrutural” da coesão em uma rede social é a densidade geral de ligações na rede, definida como a razão entre o número de linhas reais e o número máximo de linhas de possibilidade. Em geral, quanto mais linhas houver - ou seja, quanto mais pares de atores estiverem diretamente ligados - maior será a coesão na rede (CARRINGTON, 2014, p. 46, tradução nossa).

Outra medida dentro dessa abordagem seria a centralidade, isto é, a possibilidade de examinar a importância de um ator (nó) em determinada rede. Carrington (2014) aponta que

[a] análise de redes sociais é frequentemente usada para medir a importância ou centralidade relativa de cada ator em uma rede, para identificar os atores mais importantes ou centrais e para identificar os correlatos de importância ou centralidade (CARRINGTON, 2014, p. 54, tradução nossa).

Além dessas medidas e conceitos próprios das redes, os nós podem ser caracterizados por atributos, por exemplo: indivíduos pela idade, pelo gênero etc.; as instituições, pelo tipo institucional (privado ou público), ano de criação etc.; e os eventos, pelo tipo (privado ou público), número de participantes, local da realização etc.

A análise de redes viabiliza uma pluralidade de abordagens, seja o exame qualitativo das redes e seus conceitos seja a sua descrição com as

¹⁰ Em atenção à proposta do capítulo de introduzir a análise de redes e possíveis contribuições ao modelo do ACF, para ver os demais conceitos destacados conferir Ward, Stovel e Sacks (2011, p. 250), quais sejam: *Betweenness*, *In-degree*; *Out-degree*; *Centrality*; *Prestige*; *Eigenvector centrality*; *Structural equivalence*; *Homophily*; *Path length*; *Centralization*; *Closeness*; *Clustering*; *Cliques*; *Bridges*; *Density*; e *Structural hole*. Para um aprofundamento nas bases matemáticas e debates relacionadas à teoria dos grafos e análise de redes sociais, para uma introdução a teoria dos grafos, ver material da OBMEP – Jurkeiwicz (2009); e para abordagem alinhada às Ciências Sociais, ver Wasserman e Katharine Faust (2009).

medidas próprias dos grafos ou a utilização das medidas de redes associadas com outras técnicas com estatística inferencial, em que esses elementos podem configurar como variáveis dependentes ou independentes¹¹, por exemplo, a utilização da densidade como variável independente que afetaria ou não o resultado da política, partindo do pressuposto de que grupos mais coesos (densos) implementam a sua agenda política.

Projetar a estrutura e a aplicabilidade da análise de redes nas pesquisas que adotam o modelo de coalizões de defesa como marco teórico auxilia na instrumentalização do conceito de redes adotado pelo ACF, na formação de coalizões (atores) que compartilham um sistema de crenças (laços) dentro dos subsistemas políticos (redes). A adoção desse método para o ACF deve atentar para as definições conceituais, a coleta e os tipos de dados e a abordagem adotada.

Como as crenças são compartilhadas entre os atores estatais e não estatais? Como as ideias mudam? As crenças são laços que unem os atores ou produtos de aprendizado das relações entre eles? Responder esses questionamentos importa para traduzir os conceitos teóricos para o plano empírico. O modelo do ACF possui uma sistemática própria de orientação para o estudo das crenças e formação das coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Associar esta técnica à análise de redes permite operacionalizar o que se considera como laço/relação entre atores para formação das coalizões.

A ausência de especificações sobre laços é um elemento presente em algumas teorias do campo que utilizam a noção de redes como marco conceitual (OLIVER; ACUTO, 2015), o que dificulta a sua aplicação podendo levar a pesquisas sem especificação metodológica, dificultando a transparência dos achados dos trabalhos. Oliver e Acuto (2015) ressaltam que em um contexto de aplicação desse tipo de análise, “para ser analiticamente útil, o conceito de uma rede de políticas deve ser capaz de explicar em termos de rede (estrutura, posição, características) resultados ou processos das políticas” (OLIVER; ACUTO, 2015, p.1, tradução nossa).

¹¹ Ver Borgatti e Everett (2013, p. 7-10) para uma exemplificação das possibilidades de empregos das medidas de rede como variáveis dependentes ou independentes.

Quanto aos dados, ao se trabalhar com as redes, o principal é o relacional, o que indicaria a conexão de um nó a outro (ator/ator ou ator/evento). O dado relacional pode ser dicotômico (i.e., existência de um contrato entre os atores; participou ou não participou de um evento) ou valorado (i.e., em escala de confiança, um nota atribuída de ator a outro) (WASSERMAN; FAUST, 2009). A coleta deste tipo de dado pode se dar por entrevistas e questionários que adotem perguntas sobre relações entre os atores ou em documentos públicos que contenham informações sobre o tipo de vínculo definido como constituinte da rede - no caso do ACF, das coalizões¹². Nesse sentido, Ward, Stovel e Sacks (2011) exemplificam perguntas relacionadas aos laços entre atores:

As questões básicas da rede perguntam sobre a presença, o tipo e a intensidade de um relacionamento entre o respondente e outros atores. Questões adicionais podem abranger os atributos dos atores (idade, sexo, educação e status ocupacionais) no caso de indivíduos; ou tipo de governança, especialidades comerciais etc. para outros tipos de atores) (WARD; STOVEL; SACKS, 2011, p. 255, tradução nossa).

Nas pesquisas utilizando o ACF (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015; WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009) os dados relacionais, mais especificamente as redes, permitiriam ampliar o exame dos complexos de relações associados às políticas públicas, de modo a examinar diferentes tipos de vínculos (laços) entre uma pluralidade de atores do Estado ou não (MARQUES, 2018). No modelo do ACF, coalizão se destaca como um conceito central dentro das acepções de rede, caracterizando-se por atores conectados por um sistema de crenças associado a determinada política.

O ACF define coalizões consistindo de membros que compartilham crenças centrais de políticas e se engajam em um grau não trivial de coordenação. Enquanto a maioria dos aplicantes

¹² Para Ward, Stovel e Sacks (2011, p. 255, tradução nossa): "As ferramentas básicas de coleta de dados da rede incluem questionários, entrevistas, observações, registros de arquivos e experimentos."

discutem crenças com algum nível de especificidade, muito poucos mencionam a coordenação. Weible e Sabatier (2005) e Weible (2005) são os únicos dois aplicantes do ACF que usam dados relacionais para investigar padrões de coordenação e o papel das crenças centrais como uma cola que une os membros da coalizão (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009, p. 132, tradução nossa).

A abordagem de análise de redes a ser utilizada depende do tipo de pergunta de pesquisa, seja o exame das hipóteses de coesão do modelo do ACF seja sobre o papel desempenhados pelas coalizões na difusão de ideias dentro dos subsistemas. Respeitando-se o fato de que o ACF é um modelo que pretende examinar o processo das políticas públicas, e especial as mudanças nas políticas (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009), a adoção dos parâmetros de análise de redes pode nos auxiliar a

entender a formação, a mudança e o processo da rede de políticas pode[ndo] nos informar não apenas sobre como os processos de políticas funcionam, mas também como as ideias e as evidências são encontradas e transmitidas entre os atores (OLIVER; ACUTO, 2015, tradução nossa).

O emprego da análise de redes associada com o ACF deve atentar para: a definição dos tipos de nós envolvidos no mapeamento das redes que estruturam o subsistema de políticas públicas (i.e., participantes e audiências públicas do poder judiciário e do poder legislativo sobre determinado tema)¹³; a definição dos tipos de laços/vínculos que unem os atores na constituição das redes; os atributos/variáveis que caracterizam os nós; e a previsão de coleta de dados relacionais.

¹³ Nesse caso, o mapeamento das redes seria constituído pela presença dos atores nas audiências públicas, em que se configurariam como nós “atores” e “audiências”, os dados de uma matriz de dois-modos.

4. Considerações Finais

O capítulo discutiu o tema das ideias como elemento central do processo de mudança política e de políticas públicas e a importância das interações entre atores e crenças por teorias cognitivas que dão maior ou menor ênfase a interesses e estruturas, situando a abordagem do modelo das coalizões de defesa (ACF) no âmbito do institucionalismo discursivo, avançando em uma tentativa de operacionalização daquele através do método de análise de redes.

Iniciou-se pelo debate das ideias, passando à caracterização da quarta vertente do neoinstitucionalismo, para enfim apresentar o modelo do ACF como uma possibilidade teórica no interior dessa vertente abrangente de consideração e centralidade dada às crenças e discursos. Por fim, apresentou-se o debate teórico das redes e sua contribuição para a análise da circulação de ideias e estruturas de arenas políticas, pensado como forma de investigação de coalizões. A análise de redes como perspectiva metodológica veio ao encontro da necessidade já identificada pelos teóricos do ACF de impor maior rigor metodológico às pesquisas.

Dada a maior incorporação de modelos teóricos de análise de políticas públicas apenas recentemente, e a ainda fraca densidade metodológica dos estudos desenvolvidos no Brasil, esta parece ser uma útil contribuição ao campo de estudos de políticas públicas, buscando subsídios metodológicos para melhor operacionalizar modelos teóricos complexos e fundamentais para a compreensão da relação entre ideias e atores, intermediada ou não por interesses, nos processos de formação de agenda e formulação.

Referências

- BARCELOS, M. O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas. **Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, Brasil, v. 1, p. 1–24, 2015. Disponível em: <<https://googl/1pu9ah%3E>>. Acesso em: 26 set. 2015.
- BORGATTI, S. P., MEHRA, A.; BRASS, D. J.; LABIANCA, G. Network Analysis in the Social Sciences. **Science**, [s. l.], v. 323, p. 892–896, 2009. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/323/5916/892.abstract>>. Acesso em: 26 set. 2015.
- BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; JOHNSON, J. C. **Analyzing Social Networks**. 1. ed. London, UK: SAGE Publications Ltd, 2013.
- CAMPBELL, J. L. Ideas, Politics, and Public Policy. **Annual Review of Sociology**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 21–38, 2002. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>>. Acesso em: 26 set. 2015.
- CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. P. Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 91–99, 2015.
- CARRINGTON, P. J. Social Network Research. In: DOMÍNGUEZ, S.; HOLLSTEIN, B. (Eds.). **Mixed Methods Social Networks Research: Design and Applications**. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2014. p. 35–64.
- HAAS, P. M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.
- JENKINS-SMITH, H. C.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In: **Theories of the Policy Process**. Philadelphia: Westview Press, 2014. p. 183–223
- JOHN, P. Ideas. In: JOHN, P **Analysing Public Policy**. London: Continuum, 2006 [1998]. p. 144–166. (Critical Political Studies).
- JURKEIWICZ, S. **Grafos - Uma Introdução**. Rio de Janeiro: OBMEP-PIC, 2009. Disponível em: <<http://www.obmep.org.br/docs/apostila5.pdf>>
- LAZER, D. Networks in Political Science: Back to the Future. **PS: political science & politics**, United States, v. 44, n. 1, p. 61–68, 2011.

MARQUES, E. Redes e Comunidades de Políticas Públicas. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Eds.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3a ed. São Paulo: Fundap, 2015. p. 831–833

OLIVER, K.; ACUTO, M. Policy networks: what are they and what are they good for? **Paper for International Conference on Public Policy (ICPP), 1st to 4th July**, Milan, p. sem paginação, 2015. Disponível em: <<http://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1434019066.pdf>>

PIERCE, J.; PETERSON, H.; JONES, M.; GARRARD, S.; VU, T. There and Back Again: Tale of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, Malden, v. 51, n. 45, p.S13-S46, 2017.

RAAB, J.; KENIS, P. Taking Stock of Policy Networks: Do they Matter? In: SIDNEY, M. S.; FISHER, F.; MILLER, G. J. (Eds.). **Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007. p. 187–200

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning there in. **Policy Science**, [s. l.], v. 21, p. 129–168, 1988.

SABATIER, P. A. Change over a Decade or More. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Eds.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 13–39

SABATIER, P. A. Toward Better Theories of the Policy Process. **Ps: Political Science And Politics**, Washington, Dc, v. 2, n. 24, p.147-156, jun. 1991.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Eds.). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999. p. 117–166

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovation and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189–220

SCHLAGER, E.; BLOMQUIST, W. A Comparison of the Three Emerging Theories of the Policy Process. **Political Research Quarterly**, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 651–672, 1996.

SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, Cambridge, USA, v. 11, n. 1, p. 303–326, 2008.

SCHMIDT, V. A. Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, Cambridge, v. 2, n. 1, p. 1–25, 2010.

SCHMIDT, V. A. Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. **European Political Science Review**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 106–126, 2011.

WARD, M. D.; STOVEL, K.; SACKS, A.. Network Analysis and Political Science. **Annual Review of Political Science**, Cambridge, USA, v. 14, n. 1, p. 245–264, 2011.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis: Methods and Applications**. 19th print ed. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, Malden, United States, v. 37, n. 1, p. 121–140, 2009.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C.; NOHRSTEDT, D.; HENRY, A. D.; DELEON, P. A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. **The Policy Studies Journal**, Malden, v. 3, n. 39, p.349-360, 2011.