



**A FUNÇÃO DA “ANÁLISE DE NARRATIVA POLÍTICA”:
PARA SE ENTENDER (E PROBLEMATIZAR) MUDANÇAS
INSTITUCIONAIS E DE PARADIGMAS POLÍTICOS**

BARBARA REGINA VIEIRA LOPES

LOPES, Barbara Regina Vieira (2015). **Função da “análise de narrativa política”: para se entender (e problematizar) mudanças institucionais e de paradigmas políticos.** Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo.

RESUMO

As Narrativas Políticas são histórias que contêm “começo, meio e fim”; vilões e heróis; perdas e ganhos; e, sobretudo, uma moral (soluções políticas). E por que estes elementos narrativos são importantes? Por meio de sua análise, podemos compreender aquilo que é considerado a pedra fundamental das articulações e mudanças políticas: As ideias e os interesses. Este método é encontrado em estudos internacionais recentes, mas, pouco abordado no Brasil. Ele é um dispositivo fundamental para se entender a atuação de uma determinada “*coalizão de militância*” na mudança de paradigma ou vice-versa, já que ambos são componentes autônomos no processo decisório. Como podemos afirmar (comprovar) que houve alteração no paradigma que informava uma determinada política? A resposta é dada pela Análise de Narrativa.

Palavras-chave: Mudança de Paradigmas; Coalizão de Militância; Análise de Narrativas; Reforma institucional;

[...] Em nosso estudo, ideias, paradigmas e narrativas políticas são entendidos como componentes autônomos. Eu os chamaria de “ponta do iceberg”, com destaque para esta última [as narrativas], as quais postulam as variáveis ideacionais. Elas representam uma parte essencial do processo de tomada das políticas públicas. Nosso argumento é que devemos considerar as narrativas como metodologia para o estudo empírico do poder. Conhecimento e poder, para começar, estão em relação simbiótica. (RADAELLI, 1998, p. 2-3 – tradução própria).

Este artigo está empenhado em expor a importância do método de Análise de Narrativa Política (ANP) no entendimento (e problematização) de alguns dos principais referenciais teóricos da Ciência Política, como os *Paradigmas Políticos*, de PETER HALL (1992); e, a formação e atuação de *Coalizões de Militância*, de SABATIER E JENKINS-SMITH (1993). Para nós, o ANP é uma ferramenta considerável para a compreensão de mudanças e/ou continuidades institucionais, em qualquer campo da política.

Análise de Narrativa Política é um recurso encontrado em alguns estudos recentes como, RADAELLI (1998), JONES & McBETH (2010) SHANAHAN, McBETH, JONES (2011), McBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY (2007), STONE (2002), ROE (1994), entre outros, que buscam demonstrar sua ligação ao curso de mudança política.

A estrutura que sustenta esta ferramenta nos serve de guia para se entender, a alteração ou conservação, do *status quo* político. É, sobretudo, um dispositivo pouco empregado na literatura política, são raros os trabalhos *qualitativos* na área de Ciência Política que coligam este método com tais referenciais. É sob este hiato que advém a importância de nosso trabalho.

Os chamados “*elementos narrativos*”, encontrados em documentos políticos, quando decodificados por meio da utilização da *Análise de Narrativa*, configuraram-se em um claro entendimento sobre rearranjos políticos, os quais buscam ora manutenção ora a transformação da conjuntura.

De forma geral, a Análise de Narrativa Política apresenta os fatores implícitos da Política, como *ideias, interesses e valores* individuais, regras e procedimentos organizacionais, características do ambiente socioeconômico no qual operam as instituições envolvidas no momento da elaboração da agenda, além do paradigma que este processo está inserido.

Sabemos que a política pública não deve ser entendida na visão pluralista, como aquilo que o Estado faz (algo perceptível), mas, também por aquilo que ele deixa de fazer, como ressaltaram BACHACH E BARATZ (1962) e DYE (1976). Uma não-intervenção estatal, também é uma forma de política pública (mesmo que implícita).

Para a produção da agenda (DYE, 1992) os atores envolvidos precisam identificar o problema, um processo é subjetivo e interessado, passível de sofrer influências daqueles que identificam a causa. E, é justamente a concepção de “qual é o problema?” que será contemplada pela política pública.

Nesta direção, a narrativa política tem um papel definidor: Baseando-se na continuidade e, especialmente, na mudança política, ela consegue reeditar os ganhos e as perdas, as vítimas, os vilões e os heróis que foram apresentados nos documentos, entrevistas e discursos oficiais. Tais elementos justificaram as alterações ou continuidade dos Paradigmas e, indiretamente, imprimem-nos as disputas entre as coalizões que estão defendendo a modificação ou a conservação.

Em suma, neste artigo nós daremos especial atenção ao poder político que o método das narrativas exerce, mas, antes de explicarmos como atua a Análise de Narrativa Política na Ciência Política, precisamos demonstrar nesse *paper*, a relevância dos Paradigmas e da Coalizão de Militância no processo decisório.

- **OS REFERÊNCIAIS**

Paradigmas Políticos e Coalizão de Militância

A maioria da análise do processo de formulação, implementação e/ou fiscalização de uma determinada política pública está inserida na visão Pluralista da Política Pública, a qual é entendida como uma ação ou conjunto de ações por meio das quais o Estado interfere na realidade, geralmente com o objetivo de resolver algum problema (DYE, 1992).

Na literatura sobre paradigmas em políticas públicas, encontramos estudos que retratam a grande influência das *ideias e crenças*, na disseminação e transformações dos mesmos. Desta maneira, temos: A adaptação, o aprendizado e a resolução de problemas como processos-chave que embasam as mudanças institucionais, enquanto as elites

burocráticas e **as comunidades epistêmicas² são os típicos atores que impulsionam as mudanças** (HAAS, 1992; HALL, 1993).

HAAS (1992) adverte que os membros da comunidade epistêmica são profissionais com conhecimentos técnicos e práticos, com um alto prestígio e reputação em áreas de altos valores para a elite dos tomadores de decisão. Como é o caso das ciências-duras (como a física, matemática e a química) e das novas áreas (biotecnologia, nanotecnologia, bioquímica e etc). Eles se baseiam no conhecimento para dar tons de autoridade e legitimidade aos argumentos ofertados.

O que distingue a Comunidade Epistêmica de outros grupos é que mesmo as diferentes áreas tendo princípios e crenças (normativas ou analíticas) distintas, sua base de ação como um único corpo é fundamentada por (1) uma política empresarial comum; e, (2) um consenso acadêmico. Estes dois elementos geram aos seus membros um compartilhamento de crenças causais e entendimento de causa e efeito que só é visto na Comunidade.

Para os autores (1992, 1993), as metas e objetivos da comunidade são focados no “confisco administrativo”, ou seja, a Comunidade se apodera de cargos burocráticos e aplica seu conhecimento especializado em políticas empresariais e estatais. Um exemplo é presença de membros da academia em cargos burocráticos nas agências de fomento. Esses acadêmicos usam sua influência para obter apoio pessoal, de setores-chave, ao longo das etapas inseridas no processo burocrático.

Porém, HAAS (1992) nos atenta para o fato de que eles não são meramente políticos-empresários. Pois, seu comportamento, como membro da Academia é ligado à vários tipos de crenças causais, normativas e circunstanciais.

O autor (1992) sublinha que a geração do consenso entre as diversas partes da Comunidade é o principal foco, vista como uma ferramenta importante de influência durante o processo decisório. No entanto, cronologicamente, esse consenso deve ser,

² De acordo com Haas (1992, p.3) uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais que reconhecem a expertise em um particular domínio ou área, e, apresentam reivindicações de autoridade ao conhecimento de interesse político dentro desse domínio. Essa comunidade é formada por diferentes profissionais de diversas áreas e experiências que: 1) Compartilham uma série de normas e crenças que proporciona uma base de valores racionais para as ações sociais de seus membros; 2) Compartilham crenças casuais que derivam a partir de sua análise das práticas que conduzem ou contribuem para elucidar problemas centrais em seus domínios e servem para elucidar as múltiplas ligações entre possíveis políticas de ação e resultados desejados; 3) Dividem noções de validar conhecimento de algo dentro de uma área; e, 4) têm uma política comum de iniciativas – que é uma série de práticas associadas a muitos problemas que os profissionais são direcionados.

primeiramente, construído. Por isso, as ideias se transformam em recursos importantes na confecção de decisões políticas. As ideias que circulam na Comunidade devem transitar pelas diferentes categorias para, após este processo de disseminação e debates, refletir suas visões políticas como um único corpo e não uma visão particular. As ideias que ela transmite e a influência que ela carrega, reforçam-se mutuamente, a partir do consenso construído.

Por essa ótica, a principal referência teórica desse estudo foi desenvolvida por PETER HALL (1993). Ele analisou a relevância e o impacto dos *paradigmas de políticas para o processo de aprendizagem social*³ que acompanham mudanças políticas, de larga escala, do mesmo tipo que estamos analisando.

Segundo HALL (1993), a adoção de uma nova política que implique em mudanças radicais que incluem o próprio entendimento do problema que é objeto da política, poderia ser descrita como uma *mudança no paradigma* que orienta a formulação das políticas, programas e instrumentos numa determinada área de ação pública. Transformações dessa natureza acarretam, entre outros pontos, em uma alteração de longo prazo da forma como diferentes setores da sociedade compreendem “qual é o problema e como solucioná-lo”.

De acordo com o autor (1993), em campos tecnicamente complexos (como o da elaboração de políticas de C&T&I), seus formuladores geralmente são guiados por um conjunto amplo de ideias, retiradas do *aprendizado das partes interessadas*. Portanto, a partir destas ideias, serão definidas as políticas que deverão enfrentar os problemas percebidos como centrais para a área, assim sendo, os paradigmas que as orientam, identificarão quais resultados deverão ser perseguidos por meio dessas (novas) políticas públicas e quais métodos as farão alcançar a meta estipulada.

As ideias e valores associados a cada uma das dimensões de uma política, vistos até então de maneira por diversos atores, *interagem* para formar um conjunto relativamente coerente que deve ser descrito como “*paradigma de política*”. Este paradigma estrutura

³ Hall propõe um aprofundamento analítico pela distinção de diferentes níveis de aprendizado social. Três ordens de aprendizado social correspondem a três ordens de mudança política: a) A de primeira ordem, na qual “as condições específicas dos instrumentos de políticas são modificadas, enquanto os próprios instrumentos (e mesmo os amplos objetivos das políticas) permanecem inalterados”. b) A de segunda ordem, na qual tanto o contexto como os instrumentos são alterados (embora ainda dentro de um contexto de objetivos estáveis). c) A de terceira ordem, que corresponde à mudança do próprio paradigma de política e, portanto, do próprio processo de fazer políticas, diferentemente das mudanças de primeira e segunda ordem, que ocorrem dentro dos limites do processo normal.

uma nova forma de discurso e atribui papéis para os diferentes participantes, em nosso estudo, são eles: O empresariado, o Governo e comunidade científica.

Ao nosso ver, a análise proposta por HALL (1993) encontra sua versão dinâmica no modelo das Coalizões de Militância (*Advocacy Coalitions*) proposto por SABATIER E JENKINS-SMITH (1993), segundo esse autor (1993), o conteúdo de uma política pública expressa uma teoria implícita acerca da natureza do problema que, deve ser alvo da política, e incorpora modelos de causalidade, os quais relaciona a política e seus instrumentos com o problema a ser enfrentado.

Dessa forma, os embates que organizam as negociações em torno de uma política pública são formados pela presença de coalizões de militância, compostas por atores que compartilham a mesma visão do problema central, o qual deve ser objeto da política pública.

Assim, as decisões dentro de uma arena política podem ser entendidas a partir do embate entre diferentes coalizões organizadas em torno de modos diferentes de se entender a política. Para SABATIER E JENKINS-SMITH (1993), cada coalizão não se define por interesses comuns, mas, *por uma visão partilhada de ideias*.

Como a informação é um recurso estratégico para a atuação bem sucedida no subsistema, a Coalizão de Militância ressalta o papel da comunidade científica – acadêmicos, analistas, consultores etc. – no âmbito das coalizões. A informação técnica pode facilitar o **aprendizado orientado** a políticas públicas, sobretudo no nível instrumental (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 198, **GRIFOS NOSSOS**).

Cabe enfatizar que o **aprendizado orientado** é também um **aprendizado social**. Ele representa alterações duradouras de pensamento ou de intenções comportamentais que resultam da experiência ou de novas informações. Elas se relacionam com o alcance ou revisão de objetivos políticos.

O aprendizado social de políticas públicas é entendido como um vetor relevante para a mudança política, ele deriva da dinâmica de debates e conflitos entre as coalizões. As partes interessadas se reconhecem como tais, legitimam-se, em seguida, cada parte compreende a importância da percepção do outro, mesmo que não concorde com ela, leva suas crenças em consideração.

Em suma, a atuação da coalizão gera uma espécie de “lição”. A experiência obtida pelo desempenho das partes interessadas gera um tipo de conhecimento útil para próximas articulações. As diferentes ideias e valores que os atores têm sobre o problema a ser resolvido, são entendidos por todos como desafios relevantes que devem ser incorporados no debate que antecede a formulação da agenda.

De acordo com SABATIER (1999), a construção do referencial baseou-se em cinco premissas:

- (i) Teorias sobre o processo de formulação ou alteração de políticas públicas necessitam dedicar-se ao papel desempenhado no processo pelas informações técnicas relativas à magnitude e às facetas do problema, às suas causas e aos prováveis impactos das várias soluções;
- (ii) A compreensão do processo de mudança política requer uma perspectiva de tempo de uma década ou mais;
- (iii) A unidade de análise mais útil para entender a mudança política não é uma organização ou um programa específico, mas sim um subsistema de políticas públicas, entendido como o conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública e que regularmente tentam influenciar as decisões nesse domínio;
- (iv) O subsistema de políticas públicas é mais amplo do que a noção tradicional dos “triângulos de ferro”, limitados a agências administrativas, comissões do Legislativo e grupos de interesse num nível único de governo, e abarca também atores como jornalistas, pesquisadores e analistas políticos, bem como agentes de todos os níveis de governo que sejam ativos na formulação e implementação da política; e,
- (v) Os programas e políticas públicas incorporam teorias implícitas de como atingir seus objetivos e, por isso, podem ser conceituados na forma de sistemas de crenças (SABATIER, 1999, p. 118-121).

Os membros das coalizões [inseridos em inúmeros cargos públicos, como a alta burocracia nas agências de fomento] compartilham essas ideias e valores. Eles tentarão influenciar funcionários de diferentes níveis de governo para alcançar seus objetivos, ou seja, tentarão *concretizar* de suas crenças relativas às políticas públicas. Cada coalizão adota diferentes estratégias para alterar o comportamento das autoridades governamentais. Na maioria dos subsistemas, haverá uma coalizão dominante que é mais bem sucedida em traduzir suas metas em ações governamentais (WEIBLE, 2003, p. 462).

Como ressaltou DIAS (2009, p. 31), este conceito foi amplamente empregado na análise de política pública e, serviu como nota explicativa, para as mais diversas políticas:. Há estudos que demonstram sua aplicabilidade em mais de e 80 casos, como o de Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, and Kelly Mcqueen (2009). Alguns dos casos mais

citados na literatura, ao longo dos últimos anos, foram: A regulação da aviação civil (Brown e Stewart, 1993), a conservação das águas (Munro, 1993), a produção de energia *offshore* (Jenking-Smith e St Claire, 1993), as políticas de educação (Mawhinney, 1993); ambientais (Sabatier e Brasher; Elliott, Schlaepfer, 2001; Deubel, 2006; Weible, 2005) e inundação costeira (S. Meijerink, 2005).

Todavia, este conceito não se resume apenas às disputas de poder no processo de mudança institucional. O modelo contempla elementos para a compreensão do aprendizado orientado (*policy-oriented learning*), o qual tem inspiração no *political learning* de HUGH HECLLO (1974), o que por sua vez, designa alterações duradouras de pensamento, valores e de intenções. Todos estes elementos resultam da experiência encontrada na dinâmica, ora no debate ora no conflito, dos processos de formulação e implementação da política pública.

Os referenciais expostos acima possibilitam *evidenciar* quais são os valores, atores e fatores determinantes capazes de modificar a elaboração da política em questão. Esses atores podem ser dos mais variados tipos, não necessariamente, são ligados diretamente à elaboração da política pública. Mas, o que os une?

A literatura sobre redes de políticas públicas identifica pelo menos cinco bases para a interação entre as partes interessadas: (i) procura de informação e conselhos relativos a questões relevantes; (ii) intercâmbio de uma variedade de recursos, como dinheiro, pessoal e serviços; (iii) busca de aliados para formação de uma coalizão vencedora; (iv) estruturação de relações com atores influentes para controle de recursos essenciais; e (v) alcance de objetivos comuns (WEIBLE; SABATIER, 2005, p. 182)

O modelo de *coalizão* enfatiza a importância dos sistemas de valores das diversas coalizões. Desta forma, permite-se aos inúmeros *jogadores* identificar os problemas que lhe são relevantes e se articularem a fim de elaborar, desenhar, implementar medidas concretas para atacá-los, como a criação de elementos institucionais: Leis, decretos, instituições, programas, políticas e etc.

Para SABATIER E JENKINS-SMITH (1993) o sistema de crenças que cimenta uma coalizão de militância está organizado numa estrutura hierárquica tripartite disposta segundo grau decrescente de resistência a mudanças. Assim, teríamos o núcleo duro (*deep core*), responsáveis pelos axiomas normativos e ontológicos fundamentais; o núcleo

político (*policy core*), posições mais importantes sobre a política pública, concernentes às estratégias básicas para se atingirem os valores do *deep core* no âmbito do subsistema; e, os aspectos instrumentais (*secondary aspects*), decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o *policy core*.

A partir dessa divisão, seria possível entender o processo de substituição de paradigmas como resultado do embate entre duas ou mais coalizões de militância que competem pela hegemonia numa arena política: o paradigma anterior representaria o modelo conceitual sustentado pela coalizão até então dominante, enquanto que o novo paradigma se espelha na nova perspectiva trazida pela coalizão que desafiou, com sucesso, o *status quo*.

Porém, como entender a atuação de uma determinada coalizão de militância na mudança de paradigma ou vice-versa, já que ambos são componentes autônomos no processo decisório? Como podemos afirmar (comprovar) que houve alteração no paradigma que informava uma determinada política? A resposta é dada pela Análise de Narrativa.

- **O MÉTODO: A Análise da Narrativa Política**
Definição, estrutura e estratégias

Partindo do princípio de que as *ideias são movidas por interesses*, a análise narrativa de fontes primárias, como entrevistas e documentos oficiais (relatórios, boletins, carta de intenções, manifestos e etc), pode nos dar a resposta para questões inseridas na mudança de Paradigma: A (re)configuração de poder, os interesses subjetivos e as reais perdas e ganhos das Coalizões que ali atuam.

Desde os anos de 1990, as teorias que buscam um entendimento de continuidades e mudanças políticas foram difundidas, sobretudo, por três referenciais: “*policy streams*” de KINGDON (1995), “*punctuated equilibrium*” de BAUMGARTNER E JONES (1993) e “*Advocacy Coalition Framework*” (ACF) de SABATIER E JENKINS-SMITH (1993). Apesar dos avanços, os estudos que envolvem a relação entre narrativas e mudanças políticas continuam à margem destas teorias.

Embora haja trabalhos recentes que tentaram promover esta relação, como os de JOHN (2003), HAMPTON (2004, 2009), McBETH, SHANAHAN, ARNELL E HATHAWAY (2007) e FICHER, (1998), grande parte das publicações sobre este método

ainda é encontrado em áreas interdisciplinares que não abordam tal sinergia. Esta lacuna é, principalmente, encontrada no Brasil. As pesquisas qualitativas se utilizam pouco deste método. Este fato nos revela uma das razões que tornam este estudo importante.

FISCHER (1998) afirma que a pesquisa qualitativa é *essencial* para a análise de fatos (políticos), os quais são, na maioria das vezes, construções sociais assim como os valores inseridos ali. A Análise de Narrativa é, portanto, um método capilar para entendê-los no processo político.

A maior parte dos trabalhos que coliga o método da Narrativa às mudanças políticas, segue uma abordagem qualitativa e pós-estrutural⁴. Tais abordagens têm como representantes: KAPLAN (1986), MAARTEN HAJER (1993, 1995), FRANK FISCHER (FORRESTER & FISCHER, 1993; FISCHER, 2003), EMERY ROE (1994) e DEBORAH STONE (2002).

Nós argumentamos que as Narrativas são a essência da política. Narrativas são tanto o resultado visível das diferenças de crenças políticas (McBETH, SHANAHAN, & JONES, 2005) como o resultado igualmente invisível de estratégias políticas. Ambas, não ocorrem aleatoriamente. Crenças Políticas são, indiscutivelmente, estáveis, enquanto estratégias políticas são previsíveis. (McBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY, 2007, p. 88, tradução própria).

DEBORAH STONE (2002) tem um dos trabalhos mais desenvolvidos na área Narrativa & Mudança Política. A peça central de sua análise está no uso de *recursos literários*, tais como personagens, enredos, linguagem e metáforas. Mas o que são, de fato, Análise de Narrativa Política? JONES & MCBETH (2010) nos dão uma análise preciosa deste método:

A narrativa é uma história com uma seqüência temporal de eventos (McComas & Shanahan, 1999) que se desdobram em uma trama (Abell, 2004; Somers, 1992) que é preenchido por momentos dramáticos, símbolos e personagens arquetípicos (McBETH, Shanahan, & Jones, 2005), que culmina em uma moral da história (Verweij et al., 2006). A narrativa, aqui entendida tanto como uma categoria específica de comunicação e um método de organização cognitiva (ver Herman, 2002, 2003a, 2009), funciona como um dispositivo aparentemente universal para os indivíduos para aguçar certos elementos da realidade, enquanto o nivelamento outros (Gilovich, 1991). De fato, há evidências empíricas

⁴ A abordagem pós-estrutural, em geral, adere uma ontologia pós-positivista e epistemologia, indutivo, resistente ao teste de hipóteses. (JONES, & MCBETH, 2010, p. 333)

cada vez mais persuasiva para apoiar tal afirmação como narrativa é encontrado para ser o principal meio pelo qual os indivíduos organizam, processar e transmitir informações (ver, por exemplo, Berinsky & Kinder, 2006; Gerrig & Egidio, 2003; Klein, 2003). (JONES, & McBETH, 2010, 329-330 – tradução própria)

HAJER (1993, p. 45) define que um discurso⁵ é amplamente aceito e *institucionalizado*, quando ele é proferido de forma “mais ou menos” similar por atores distintos, pois, a história é aceitável por diferentes identidades, auferindo-lhe plausibilidade e grande grau de confiança (HAJER, 1995). STONE (2002) caminha pelo mesmo sentido, para ela (2002) as táticas políticas do(a) narrador(a) revela quem se beneficiará e perderá com a mudança política ali empregada. Quanto mais o(a) narrador(a) retrata que a solução do problema irá gerar em um bem-comum, mais amplo será a adesão e mais confiança essa Narrativa imprimirá.

A Análise de Narrativa Política foca na centralidade da narrativa em questões políticas, ela explora entender quais são os problemas e definições ali compreendidos, baseando-se, em geral, nas obras mais tradicionais de mudança Política (McBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY, 2007, p. 88, tradução própria)

Em seu livro, ROE (1994) apresenta uma metodologia completa para entender o uso de narrativas que exprimem controvérsias políticas. A análise de Narrativa Política ocorre em quatro fases:

Em primeiro lugar, o analista identifica a história em áreas políticas de grande incerteza, complexidade e polarização, as narrativas políticas, assim como as histórias têm começo, meio e fim, como enredos. Em segundo lugar, são identificadas narrativas alternativas que não estejam em conformidade com a narrativa política dominante definido no passo 1. Em seguida, o terceiro passo busca comparar os dois grupos de histórias identificados nos passos anteriores, uma grande “Metanarrativa política” é derivada desta comparação. Por fim, o analista de política determina como a nova metanarrativa "reformula o problema de política para torná-lo mais favorável para as ferramentas de política analítica convencionais de microeconomia, análise jurídica, estatística, teoria organizacional e / ou gestão pública". (ROE, 1994, p. 3-4 – tradução própria).

⁵ "conjunto de ideias, conceitos e categorias através das quais o significado é dado aos fenômenos" (HAJER, 1993, p. 45).

Em linhas gerais, JONES & McBETH (2010) McBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY (2007), STONE (2002) e ROE (1994) propõem, de modo similar, a existência de uma estrutura própria da Narrativa Política, tais análises devem identificar:

- a) **O Contexto:** Geograficamente, institucional e/ou culturalmente;
- b) **O enredo:** Proporciona a relação entre os componentes (personagens e cenários) e explicações causais, as quais determinam a plausibilidade da narrativa. As narrativas têm histórias causais que incluem intencionalidade, inadvertência, acidental, e mecânica;
- c) **Os Personagens:** O papel dos personagens em narrativas políticas públicas tem sido teorizado a desempenhar um papel importante na política de entendimento. Evidências recentes produzidos pelo estudo das narrativas políticas suporta esta teoria. Por exemplo, guiado pela ACF, McBETH, SHANAHAN, JONES. (2005) usam personagens em narrativas de grupos de interesse para quantificar duas crenças principais centrais da política em uma disputa política ambiental. Os autores usam vitimização para medir a construção de um grupo de crença política dos seres humanos eo papel da natureza. Além disso, eles usam uma lista de narrativa de aliados como uma medida da crença de um grupo de interesse no federalismo. Esses personagens podem variar em suas características específicas, mas são teorizados para ocupar uma das três categorias gerais: *heróis* (e aliados), *vilões* (e inimigos) e *vítimas*.
- d) **A Moral da história (soluções políticas):** O último componente que deve estar presente para uma narrativa política para ser uma narrativa é a moral da história. A moral da história em uma narrativa política é muitas vezes retratada a ação imediata e como uma solução política.

Considerando que as narrativas políticas são histórias convincentes para atingir algum fim político (por exemplo, para ganhar uma eleição ou promover a aprovação de uma política pública específica), uma Narrativa Política tem uma definição, um enredo e personagens (herói, vilão e vítima). Ela é disseminada em direção a um resultado político preferido (a moral da história) (JONES & McBETH, 2010).

Neste sentido, cabe citar que, muitas vezes, histórias com “diferentes versões” são contadas na arena decisória, por diferentes grupos, que pretendem obter adesões para que se mude ou preserve um determinado *status quo*. A mudança ou a continuidade do Paradigma existente vai depender do número de adesões que as diferentes versões irão carregar, motivando a potencial alteração ou conservação do quadro político estabelecido.

Dada esta relação, algumas pesquisas buscaram integrar abordagens *Narrativas* estruturais ao *Framework* “Coalizão de Militância” de SABATIER E JENKINS-SMITH (1993) como RADELLI (1998); McBETH, SHANAHAN, JONES (2005); SHANAHAN, McBETH, ARNELL, E HATHAWAY (2007, 2008), entre outros. A ideia destes autores é

demonstrar que o processo político inserido no *Framework* (1993), pode ser explicado através do poder das narrativas políticas. Na próxima seção, fecharemos este *paper* com a apresentação das contribuições que esta relação gera na Ciência Política.

• CONSIDERAÇÕES FINAIS

Coligando referenciais ao método

Por que a Narrativa Política pode desempenhar um papel importante dentro do modelo de “*coalizão de Militância*” de SABATIER E JENKINS-SMITH (1993)? Para alguns estudiosos, entre eles, McBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY (2007), esta contribuição é possível por conta que o *Framework* (1993):

1. Exige que mudança política deva ser analisada ao longo do tempo, uma década ou mais; desta forma, narrativas são palavras que podem ser facilmente documentados e monitorados através de uma perspectiva temporal escrito; e,
2. Alega que a mudança política pode ser entendida através do exame de subsistemas políticos (coalizões de Militância), que procuram influenciar as decisões governamentais;
3. As narrativas geradas por subsistemas políticos na política em geral contêm crenças políticas fundamentais, estáveis e são uma fonte legítima de análise de mudanças políticas. Jenkins-Smith e Sabatier (1993) afirmam que quando as crenças fundamentais estão em jogo, os lados concorrentes vão defender os seus próprios sistemas de crenças e atacar os sistemas de crenças da oposição. (McBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY, 2007 – tradução própria).

Além disso, SABATIER E JENKINS-SMITH (1993) alegam que as crenças políticas são compostas de crenças fundamentais que se mantêm crenças estáveis, enquanto crenças secundárias são mais suscetíveis a mudanças. Para inúmeros autores como McBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY (2007), McBETH, SHANAHAN, JONES (2005); JONES & McBETH (2010), RADAELLI (1998) o mesmo princípio de crenças fundamentais e crenças secundárias podem ser aplicados ao estudo de narrativas políticas.

A intersecção entre Análise de Narrativa e Mudança Política é clara:

Brown e Stewart (1993, p. 101) argumentam que o estudo da mudança de política deve se concentrar em “táticas empregadas pelos defensores de políticas”. Como encontramos em narrativas, essas táticas ou estratégias mudam dependendo da forma como a coalizão se vê, como perdedor ou vencedor. Narrativas políticas concorrentes incorporam estratégias, tais como a identificação de ganhadores e perdedores, de quem se beneficia e quem sustenta os custos do conflito político, o uso de símbolos de

condensação, o envolvimento de políticas substitutas bem como a utilização de incerteza científica. Por sua vez, a escolha da narrativa como estratégia é conduzida pela percepção do grupo, que se vê como à frente ou atrás na questão política. Esta intersecção é uma área inexplorada em que os dois campos [Análise de Narrativa & Mudança Política] cruzam-se e reforçam-se mutuamente. Enquanto a teoria tradicional de mudança política pode mostrar que os grupos agem estrategicamente, nossa metodologia busca mostrar como os grupos agem estrategicamente através de narrativas. (McBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY, 2007, p. 90 – tradução própria).

Neste sentido, a definição proposta por McBETH & JONES (2010) sobre a Análise de Narrativa, apresentada em nosso *paper*, vão ao encontro do que McBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY (2007, p.90-92), inspirados, principalmente, em STONE (2002), NIE (2003) e BAUMGARTNER E JONES (1993), definem como “*estratégias da narrativa política*” (Tabela 1, p. 16).

De acordo com os autores (2007) estas estratégias norteiam as narrativas das Coalizões. Os discursos tentarão conter a mudança do *status quo* (Caso a coalizão se veja como “vencedora”) ou difundir os problemas entre demais atores para gerar contestação e, conseqüentemente, a mudanças (caso a coalizão se veja como perdedora).

Esta estratégia consegue “traduzir” as ideias em interesses (diretos e indiretos) e revelar por qual objetivo a coalizão está lutando. Transforma o abstrato (o discurso, a fala, as ideias) em algo empírico.

Para JONES & McBETH (2010) as abordagens empíricas da narrativa, podem iluminar as facetas específicas do processo político inseridos no modelo de Coalizões de Militância (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993) como, os processos dinâmicos de aprendizagem e mudança de política, formação e mudança de coalizões.

Com o objetivo de produzir uma coalizão vencedora, diferentes grupos usarão palavras, imagens e símbolos para, estrategicamente, chamar a atenção do público, das partes interessadas e dos tomadores de decisão governamentais. A inclusão de narrativas políticas como uma variável causal no processo de mudança política é adequado para entender a mudança política. (SHANAHAN, JONES, McBETH, 2011).

Tabela 1 - Estratégias da narrativa política

<p>1. A identificação de vencedores e perdedores: Os grupos de interesse que se percebem como vencedores em uma questão de política são mais propensos a conter mudanças no <i>status quo</i>. Em BAUMGARTNER e JONES (1993), esses grupos tentam preservar a imagem atual de um problema de política, simplesmente, porque este quadro de política tem ajudado a alcançar o status de um monopólio político. Por outro lado, os grupos que se identificam como perdedores no conflito política, amplia a discussão na esperança de mobilizar a oposição, a fim de mudar o <i>status quo</i>. STONE (2002) argumenta que “ambos os lados tentam acumular mais poder”, sobretudo, o perdedor que busca trazer a ajuda externa.</p>
<p>2. A Construção de Benefícios e/ou Custos: BAUMGARTNER E JONES (1993, p. 19) afirmam que os grupos perderem procuram redefinir problemas de uma forma que irá mobilizar os cidadãos indiferentes e grupos na esperança de que esta mobilização vai desestabilizar o equilíbrio político. Esta expansão do debate é fundamental na mudança de política (JONES & BAUMGARTNER, 1993, P. 20). Em termos de teoria da narrativa, quando um grupo de interesse concorrente está perdendo, eles usam suas narrativas políticas para tentar realocar atenção e expandir a questão por difusão dos custos e benefícios. Esta estratégia faz parecer que apenas algum(s) grupo(s) está(ão) se beneficiando do <i>status quo</i>, enquanto outro(s) a pagar os custos. Essa tática tenta mobilizar o público e trazer novos jogadores para uma coalizão. Por outro lado, quando um grupo está ganhando, eles são muito mais propensos a conter o problema, difundindo os benefícios e os custos de se concentrar em um pequeno grupo. Essa estratégia narrativa procura manter o <i>status quo</i> e para restringir a mobilização em larga escala, enfraquecendo “os vencedores”.</p>
<p>3. O uso de símbolos: STONE (2002, p. 137) afirma que “a representação simbólica é a essência da definição do problema na política”. Perdedores e vencedores usarão “símbolos de condensação” ou uma linguagem que “reduzirá os conceitos complicados em simples e memoráveis objetos”. Os grupos de interesse usarão símbolos de condensação para definir a questão política e caracterizar os seus adversários. Os grupos perdedores têm incentivos enormes para retratar em símbolos e de forma negativa a situação que vivem e seus adversários. O objetivo é tanto reunir as suas tropas e chamar reforços adicionais, expandindo o escopo do conflito.</p>
<p>4. A Política substituta: NIE (2003) sugere que uma das principais causas de conflito é o da “política substituta”. O autor (2003) argumenta que “os problemas de política relativamente “descrentes” podem ganhar importância quando eles são usados por atores políticos como um substituto para debater problemas maiores e mais controversos”. Os grupos que perderem estrategicamente inserem aspectos políticos, emocionalmente carregados, em um esforço para obter uma vantagem</p>
<p>5. Certeza e Desacordo Científica: NIE (2003, p. 323) argumenta que a discordância científica é também uma das principais causas de conflito intratável baseada em recursos naturais política. Argumenta-se que os grupos que estão ganhando em uma questão de política são susceptíveis de definir a questão em termos de certeza científica, ignorando, assim, as questões normativas/culturais envolvidas na controvérsia. Tal certeza tenta encerrar debates em torno de questões políticas, mantém o <i>status quo</i> ao mesmo tempo em que desmobilizar a oposição. Por outro lado, os grupos que perdem, atacam os resultados científicos e apresentar uma discordância também científica na tentativa de reabrir a questão</p>

McBETH e SHANAHAN (2004) afirmaram em *Narrative Policy Framework* que as narrativas são estrategicamente construídas e, portanto, o estudo das narrativas pode e deve ser abordado de forma empírica.

Este não é o objetivo deste *paper*, mas, muitos autores utilizam as narrativas políticas para *quantificar* uma variável na escala de uma crença política, gerando, assim, a variação necessária para atestar, de forma numérica, as mudanças e continuidades, isto é possível se considerando que (i) o sistemas de crenças são a cola que ligam coalizões de militância; (ii) a aprendizagem política é uma alteração relativamente duradoura no pensamento ou intenção comportamental por parte de uma coligação; (iii) a opinião pública serve como uma restrição exógena, um tipo de choque interno e um recurso de coligação de Militância; e (iv) a estratégia é usada por coalizões de Militância para influenciar as decisões das autoridades governamentais . (SHANAHAN, JONES, McBETH, 2011).

As Coalizões dependem de crenças fundamentais que servem como bússolas, guiando seus comportamentos contra ou a favor de alterações no *status quo*. É o sistema de crenças que dá o propósito de coligação; é o efeito que orienta a coalizão para traduzir estrategicamente essas crenças na política pública de preferência. Mas, o que une os diferentes grupos para a formação de uma coalizão e como a Narrativa Política pode identifica-la?

Em linhas gerais, deve haver estabilidade, força e coesão. Estes são elementos importantes dentro de uma Coalizão e são, facilmente, verificados pela Análise da Narrativa Política:

A estabilidade e a instabilidade podem ser fortes indicadores para saber se as histórias que as Coalizões emitem são indicadores confiáveis de crenças do grupo. Em contraste com a estabilidade, que é baseada no uso consistente de uma crença política ao longo do tempo, a força das crenças políticas é a intensidade com que um grupo ou coligação empregam uma perspectiva á particular crença política. Coalizões de Militância são, normalmente, compostas por várias entidades. Enquanto esses atores políticos compartilham um resultado político intra-coalizão, a escolha de crenças e congruência da referida crenças podem divergir, indicando diferentes níveis de coesão. A política de prioridades de crença pode ser empiricamente classificada através das narrativas políticas. É importante ressaltar que a priorizar é uma condição necessária, mas não suficiente para obter altos níveis de coesão. Se os grupos compartilham a mesma prioridade de crença política, essa crença também deve ser congruente entre os grupos, ou seja, todos estão do mesmo lado do espectro que é

defendido. (SHANAHAN, JONES, McBETH, 2011,546-548 – tradução própria).

No *Framework* proposto por SABATIER & JENKINS-SMITH (1993), a informação científica pode dar grande legitimidade ao discurso (consequentemente, à coalizão que o utiliza), pois, para os autores (1993) o aprendizado político orientado é um mecanismo causal da mudança política. O aprendizado resulta da experiência e/ ou a absorção de novas informações, ambos alteram o sistema de crença.

A mudança política pode ocorrer ao longo do tempo, através de um processo chamado de “iluminação” ou “esclarecimento” (“*enlightenment*” - SABATIER, 1991, p. 148). À medida que novas informações forem introduzidas, as coalizões vão interagindo (tendo novos comportamentos), gerando um novo sistema de crença, resultando em mudanças políticas. Como colocado por HAAS (1992) e HALL (1992), o papel da informação científica é importante, principalmente, quando analisamos continuidades e alterações políticas.

Quando há o “aprendizado político orientado”: (i) Percebe-se baixos níveis de conflito na narrativa; (ii) tratabilidade analítica (acordo sobre os fatos e teorias); e (iii) um fórum profissional pelo qual os membros das coalizões são regidos por regras e normas geralmente aceitos. Em outras palavras, a aprendizagem política é mais provável de ocorrer em subsistemas de política de colaboração em vez de subsistemas políticos adversários ou intratáveis (SHANAHAN, JONES, McBETH, 2011)

O papel das narrativas políticas na identificação do ambiente em que as coalizões atuam é claro. Os elementos estruturais da narrativa, como vilões, heróis, vítimas ou perdas e ganhos, podem ser usado para ajudar os estudiosos do Framework (1993) na avaliação do aprendizado.

HAJER (1993, p. 47-55), por exemplo, escreve sobre como os discursivos das coligações vencedoras validam e/ou impor a sua história política, através da institucionalização da história política preferida. Mesmo que haja ou não verdades científicas, o discurso “vencedor” impulsiona a mudança política, ela é teorizada (e, mais tarde, institucionalizada) quando um novo discurso, ou história, se torna dominante:

Mudanças no sistema de crenças podem ser provocadas pela ampla aceitação de um novo cenário normativo (por exemplo, a importância da igualdade de direitos); a alteração crença sistema poderia ser induzido por

um novo arranjo de causalidade (por exemplo, formação de quadrilha); sistemas de crenças pode ser alterados por uma priorização de valores diferente (por exemplo, segurança versus liberdade). Para ser claro aqui, todas estas mudanças postuladas poderia ocorrer sem alterar fundamentalmente a cientificamente. A mudança no status e tratamento legal das pessoas com deficiência em nossa sociedade é um bom exemplo de uma mudança na narrativa com pouca (ou nenhuma) mudança na ciência. Historicamente, as pessoas com deficiência eram vistos como fracos e incapazes de se adaptar à sociedade. Empregando uma nova narrativa política, empresários políticos foram capazes de imbuir elementos narrativos com diferentes significados que retratavam a sociedade como o vilão recusando-se a adaptar-se e as pessoas com deficiência como vítimas merecedores da ajuda da sociedade. Em outras palavras, o poder de uma boa história pode, muito provavelmente, formar a aprendizagem política dos sistemas de crença e os resultados, independentemente da informação científica disponível. (SHANAHAN, JONES, McBETH, 2011, p. 549).

Neste sentido, STONE (2002) afirma que nas histórias contadas, a linguagem e os símbolos embutidos na narrativa são *sempre estratégicos*, projetados para servirem como reforços de cada Coalizão em um momento de conflito. Se houver respaldo científico, há grandes chances de ser aceita, mas, é possível que a narrativa seja amplamente difundida sem que haja base científica. Tudo depende de *como* a história é contada, ou seja, como os elementos literários (heróis/vilões; perdas/ganhos e moral) envolvem-se.

Em suma, apresentamos neste artigo a importância dos elementos narrativos e como eles se relacionam com o *status quo* político. Não importa somente o que é dito, mas, “como” a história é contada, por quem é pronunciada e etc. São itens de plena relevância na Ciência Política. Este método não pode ser colocado à margem dos estudos de mudanças institucionais, como atualmente se encontram no Brasil, ao contrário, deve-se cada vez mais, levar-se em consideração o valor da análise de narrativa política no processo que marcam (re)arranjos políticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACHRACH, P. & BARATZ, M. (1962) "Two faces of power". *American Political Science Review*, 56;
- BAUMGARTNER, FRANK R., AND BRYAN D. JONES. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press;
- DYE, T.R. *The policy analysis*. (1976) Alabama: The University of Alabama Press;
- FISCHER, Frank. 1998. "Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist Perspective." In: *Policy Studies Journal* 26: 129–46;
- FISCHER, Frank, and FORRESTER, John. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis*. Durham, NC: Duke University Press;
- _____. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press;
- HAAS, Peter M. (1992) *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. International Organization (special issue on Epistemic Communities)*, vol. 46, nº 1, pp. 1-35;
- HAJER, Maarten A (1993). "Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of AcidRain in Britain." In: *The Argumentative Turn*, ed. FISCHER, F. and FORESTER, J. Durham, NC: Duke University Press, 43–76;
- _____. 1995. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. New York: Oxford University Press;
- HALL, Peter. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking". In: *Comparative Politics*, vol. 25, pp. 275-296;
- HAMPTON, Greg. 2004. "Enhancing Public Participation through Narrative Analysis" In: *Policy Sciences* 37 (3/4): 261–76;
- _____. (2009). "Narrative Policy Analysis and the Integration of Public Involvement in Decision Making." In: *Policy Sciences* 42: 227–42.
- HECLO, H. (1974) *Modern social politics in Britain and Sweden*. New haven: Yale University Press;
- KAPLAN, Thomas J. (1986). "The Narrative Structure of Policy Analysis." In: *Journal of Policy Analysis and Management* 5: 761–78;
- KINGDON, John W. (1997). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. New York: Longman;
- JONES, Michael and McBETH, Mark (2010). "Narrative Policy Framework: Clear Enough to be Wrong?" *Policy Studies Journal* 38.2: 329-353;

JOHN, PETER. (2003). "Is There Life after Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" In: *Policy Studies Journal* 31 (4): 481–98;

LUKES, S. (1974) *Power: a Radical View*. Londres: Macmillan;

MOWERY, D., ROSENBERG, N. (1989). *Technology and the Pursuit of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.

McBETH & SHANAHAN (2004). "Public Opinion for Sale: The Role of Policy Marketers in Greater Yellowstone Policy Conflict." In: *Policy Sciences* 37 (3): 319–38;

McBETH, SHANAHAN, JONES. (2005). "The Science of Storytelling: Measuring Policy Beliefs in Greater Yellowstone". In: *Society and Natural Resources* 18: 413–29.

McBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY (2007). "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory" In: *Policy Studies Journal* 35.1: 87-108;

PHILIPPS, AXEL (2013) Mission statements and self-descriptions of German extra-university research institutes: A qualitative content analysis. In: *Science and Public Policy* 40, 686-697;

_____. (2007) A Criação dos Fundos setoriais de Ciência & Tecnologia. In: REVISTA BRASILEIRA DE INOVAÇÃO, Rio de Janeiro, Vol. 6. Número 1, p. 191-223, jan/jun;

RADAELLI, Claudio M.(1998). "policy narratives in the european union: the case of harmful tax competition," eui-rscas working papers 34, european university institute (eui), robert schuman centre of advanced studies (rscas);

_____. (1999) "Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions" In: JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, Wiley Blackwell, vol. 37(4), pages 661-682, December;

ROE, Emery (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham, CT: Duke University Press;

SHANAHAN, JONES, McBETH (2010). "The Science of Storytelling: Policy Marketing and Wicked Problems in Greater Yellowstone" *Knowing Yellowstone: Science in America's First National Park*. Taylor Trade;

_____. (2011) "Policy Narratives and Policy Processes" In: *Policy Studies Journal* 39.3: 535-561;

SCHUMPETER, J. (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*; [tradução] R. Jungmann: Rio de Janeiro, Fundo de Cultura;

STONE, Deborah. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Revised Edition, 3rd ed. New York: W. W. Norton;