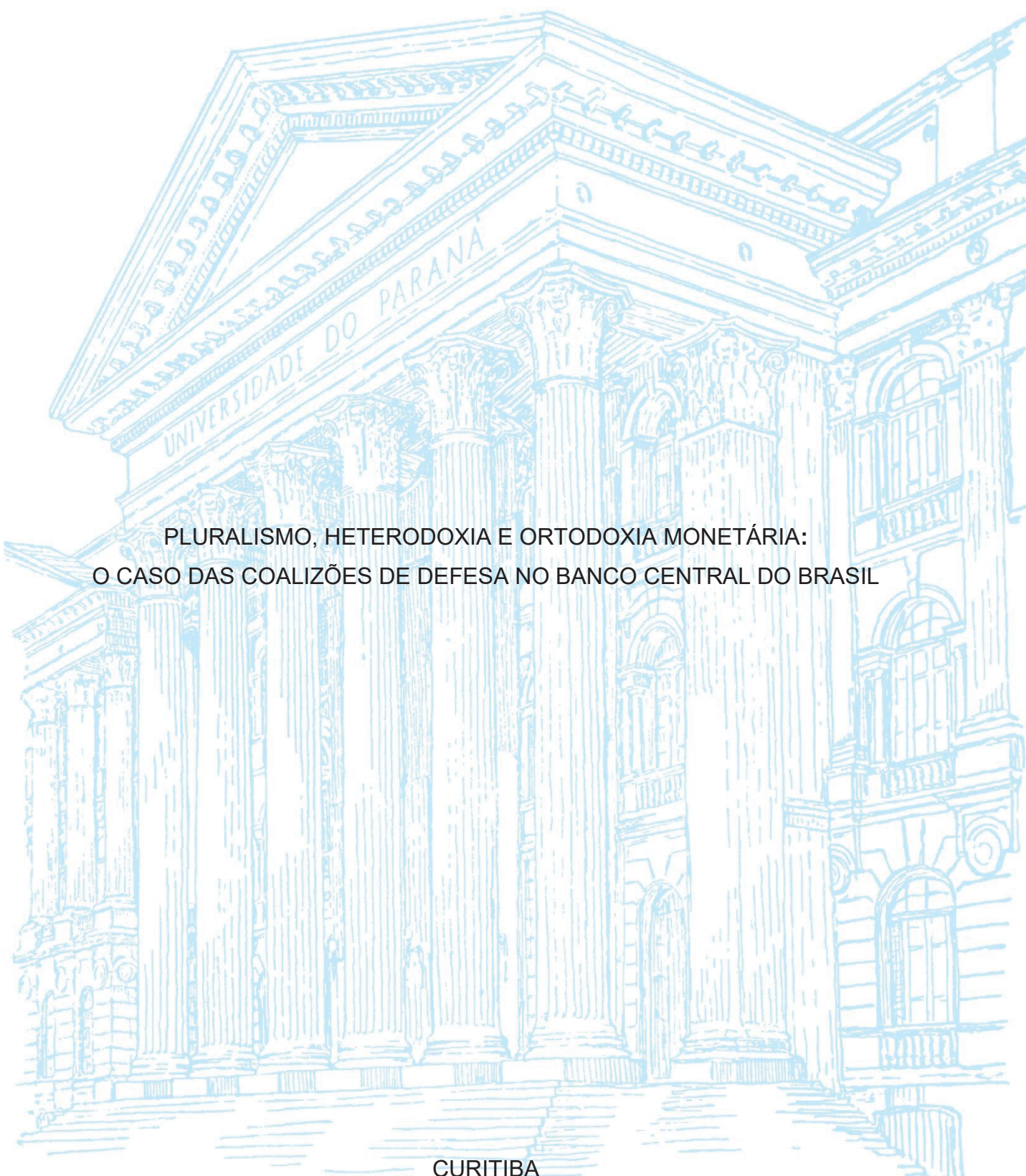


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PAULA DE OLIVEIRA PORTELA



PLURALISMO, HETERODOXIA E ORTODOXIA MONETÁRIA:
O CASO DAS COALIZÕES DE DEFESA NO BANCO CENTRAL DO BRASIL

CURITIBA

2023

PAULA DE OLIVEIRA PORTELA

PLURALISMO, HETERODOXIA E ORTODOXIA MONETÁRIA:
O CASO DAS COALIZÕES DE DEFESA NO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Dr. Marco Antonio Ribas Cavalieri
Coorientador: Dr. Eduardo Angeli

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS

Portela, Paula de Oliveira

Pluralismo, heterodoxia e ortodoxia monetária : o caso das coalizões de defesa no Banco Central do Brasil. / Paula de Oliveira Portela. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Mestrado (Dissertação) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Ribas Cavalieri.

1. Banco Central do Brasil - Diretores. 2. Associação Nacional do Centros de Pós-Graduação em Economia (Brasil) - Diretores. 3. Política monetária - Brasil. I. Cavalieri, Marco Antonio Ribas, 1977-. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação Mestrado em Ciência Política. III. Título.

Bibliotecária: Fernanda Emanóela Nogueira Dias CRB-9/1607



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **PAULA DE OLIVEIRA PORTELA** intitulada: **PLURALISMO, HETERODOXIA E ORTODOXIA MONETÁRIA: O CASO DAS COALIZÕES DE DEFESA NO BANCO CENTRAL DO BRASIL**, sob orientação do Prof. Dr. **MARCO ANTONIO RIBAS CAVALIERI**, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

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

CURITIBA, 06 de Março de 2023.

Assinatura Eletrônica

07/03/2023 16:31:07.0

MARCO ANTONIO RIBAS CAVALIERI

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

07/03/2023 11:07:33.0

AUGUSTO JUNIOR CLEMENTE

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

07/03/2023 12:23:27.0

IVAN COLANGELO SALOMÃO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

07/03/2023 11:13:20.0

EDUARDO ANGELI

Coorientador(a) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

*Dedico este trabalho aos meus pais,
ao meu amor, meu irmão, aos meus amigos e família,
ao meu orientador e a todos os professores que passaram em minha vida.*

(eu sei, é muita gente)

AGRADECIMENTOS

Hoje, ao chegar ao fim desta etapa acadêmica, sinto uma imensa gratidão por cada pessoa que passou em minha vida e me tornou quem sou hoje. Agradeço primeiramente aos meus pais, Sueli e Paulo, por serem a base sólida sobre a qual construí minha educação e valores. Suas palavras de incentivo e amor incondicional sempre me deram forças para seguir adiante, mesmo nos momentos mais desafiadores. Desde o ensino fundamental, onde aprendi a ter senso crítico e raciocínio lógico com o melhor professor de matemática que eu poderia ter – sim, pai, você – até a etapa do vestibular, onde minha mãe se desdobrava em mil para me buscar no curso para o colégio. Lembra que preparava a marmita e eu comia no carro, pois não havia tempo de almoçar entre os estudos? Todo esse esforço me garantiu frutos, e hoje posso seguir meu caminho. Vocês não me prepararam somente para valorizar os estudos, me prepararam para a vida! Por isso, tenho orgulho e admiração pois cumpriram magistralmente seus papéis de pais. Cada página desta dissertação é uma homenagem a vocês, pois tudo o que sou e tudo o que conquistei é resultado do amor e apoio que me deram. Amo vocês.

Ao meu amado marido, Pedro, meu parceiro de estudo e vida, agradeço por compartilharmos esta carreira acadêmica. Uma vez ouvimos que um mestrado pode ou aproximar muito um casal, ou separar de vez. E cá estamos, titulados e prestes a registrar juntos uma foto nas escadarias da Federal. Não foi fácil, envolveu muita dedicação e resiliência. Mas você acreditou em mim, mesmo quando minha confiança vacilava, esteve ao meu lado quando tive problemas de saúde nesse interim, enfrentou comigo muitas provações. Mas crescemos, e nossa conexão intelectual e sua presença ao meu lado nesta jornada tornou-a ainda mais significativa. Esta conquista é nossa, e agradeço por ser meu parceiro e compartilhar nossos sonhos. Te admiro e sou muito orgulhosa por todas as suas conquistas. Você é o amor da minha vida.

Ao meu irmão querido, Guilherme, essa dissertação é dedicada a você como um símbolo de nossa ligação inquebrável. Obrigada por torcer por mim, me entender, estar disponível para um ombro amigo – mesmo em tempos difíceis. Eu sempre estarei aqui para você, assim como eu sei que se eu precisar, você estará por mim.

Aos meus sogros, Ana Cecília e Rolf, por me acolherem na família e me receberem de portas abertas em sua casa. Sou eternamente grata e não tenho

palavras por todo o apoio que vocês me deram e continuam dando até hoje. Até conhecer vocês, não sabia o que era o amor de uma família que não é consanguínea. Obrigada por serem minha segunda família e estarem sempre presentes. Agradeço também ao Cláudio (*in memoriam*) por ter sido tão carinhoso e receptivo comigo no tempo que convivemos. Lembraremos para sempre de você.

Gostaria de deixar um parágrafo a parte, somente para a Ana Maria, Raiane e André. Vocês foram minha rede de apoio nos piores momentos e compartilharam comigo durante todos estes anos minhas vitórias. Só nós sabemos o que já passamos juntos, e eu não poderia ser mais grata por ter amigos tão incríveis como vocês. O que eu devo a vocês, nem se vivesse mais 200 anos poderia pagar. Ainda bem que nossa amizade é incondicional e posso dar calote.

E por falar em amizade, não poderia esquecer dos meus incríveis amigos, Dayane, Marta, Gabryela, Geissa, Pedro Berga, Rodolfo, e a melhor turma do PPGCP. Vocês estiveram comigo durante toda essa jornada, quero agradecer por suas palavras de encorajamento, as noites de estudo compartilhadas, ajuda quando precisei, e os momentos de risos, tão preciosos para mim. Obrigada por me “forçarem” a encarar o doutorado direto, mesmo depois da estafa mental que foi esse processo. Com vocês tudo fica mais leve e consigo recarregar minhas energias. A amizade de vocês é um dos maiores tesouros que a academia me trouxe, e esta conquista é compartilhada com cada um de vocês.

Agora, mais do que um amigo, Mateus é um parceiro de trabalho e um guia acadêmico. Você sabe que se não fosse por você, eu não receberia esse diploma. Uma pessoa que nasceu para compartilhar conhecimento, que possui uma oratória maravilhosa, tem um coração enorme, generoso – e de quebra é a alma da festa. Obrigada amigo pelos momentos tão memoráveis e por me motivar a ser uma pesquisadora cada vez melhor.

Ao meu estimado orientador, Marco Cavalieri, sua experiência acadêmica, compromisso com a excelência e ética foram fundamentais para o sucesso deste projeto. Sua paixão pela docência e seu apoio constante sempre me inspiraram a seguir a carreira acadêmica. Há mais de 10 anos eu digo que você foi o melhor professor que já tive na vida. Estou profundamente grata por ter a oportunidade de ser sua orientanda – e hoje posso falar que você é o melhor orientador do mundo, principalmente por sempre ter tempo para nós na sua agenda tão disputada (não sei

como você consegue fazer tanta coisa!). Sei que se eu for 10% do professor que você é, eu já farei diferença na vida dos alunos.

Agradeço também ao professor Eduardo Angeli, que foi meu coorientador e me ajudou tantas vezes a classificar o banco de dados, e ao Eric Dantas por disponibilizar as informações que precisei – além de abrir caminhos teóricos e empíricos deste tema, para que outros pesquisadores possam prosseguir. Ao professor Renato Perissinotto, por me incluir nos projetos que são da minha área e me ensinam, e a todos os professores do programa que contribuem para meus tijolinhos de conhecimento.

Esta dissertação não é apenas um registro do meu trabalho árduo, mas também uma homenagem ao apoio que recebi ao longo deste percurso. Cada um desempenhou um papel vital, e esta conquista tem uma parte de todos vocês.

Ao olhar para trás, vejo uma jornada repleta de desafios e crescimento pessoal, mas também um caminho cheio de amor, apoio e amizade. Que esta dissertação possa servir como um testemunho da importância de ter pessoas incríveis como vocês, e que possamos continuar a compartilhar a alegria do conhecimento e das realizações futuras.

Com profunda gratidão e carinho,

Paula.

Uma economia que não se preocupa com a justiça social é uma economia que condena os povos a isto que está ocorrendo no mundo inteiro: uma brutal concentração de renda e de riqueza, o desemprego e a miséria. [...] Isso para mim não é economia, isto é coisa — honradamente, quase que digo do ‘demo’ — de tecnocrata alucinado, que acha que está tudo ok, e não está nada ok.[...] Me preocupo desde que nasci, praticamente, porque minha mãe e meu pai também se preocupavam — é sempre os pais que ensinam (antes da escola) — com a justiça social. Uma economia que diz que precisa primeiro estabilizar para depois crescer, para depois distribuir... é uma falácia! E tem sido uma falácia. Nem estabiliza, cresce aos solavancos... e não distribui. E esta é a história da economia brasileira desde o pós-guerra, ou, não é?

Maria da Conceição Tavares

RESUMO

Este trabalho tem como tema a relação entre comunidades epistêmicas econômicas, classificadas como heterodoxas e ortodoxas, e a existência de disputa no recrutamento de agentes governamentais como ferramenta para influenciar a implementação de políticas públicas. O objetivo geral é analisar as trajetórias educacionais dos ocupantes das diretorias do Banco Central do Brasil (1985 – 2022) em comparação com o perfil da elite acadêmica econômica — docentes de instituições filiadas à Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) — a fim de verificar a existência de diferentes grupos de pressão no subsistema de política monetária. Influenciados pelo prisma teórico do Modelo de Coalizões de Defesa, realizaremos uma revisão de literatura recente e identificaremos a participação de um conjunto de atores que buscam moldar *outputs* e *outcomes* das políticas macroeconômicas. Em segundo plano, abordaremos os conceitos de heterodoxia, ortodoxia e *mainstream*, para ilustrar como percepções das variáveis econômicas podem divergir conforme a narrativa ideológica dos diferentes tipos de agentes. Nosso argumento baseia-se nas diferenças ideacionais dos agentes dentro das instituições. Moldados por históricos profissionais e motivados por diversos incentivos, os banqueiros centrais com diferentes trajetórias escolhem políticas monetárias diferentes — fato que mina a crença tecnocrática do Banco Central, ou o “Mito da Neutralidade”. Ao lançar mão de uma ferramenta conhecida pela Ciência Política, diante dos caminhos teóricos apresentados por estudos anteriores, partiremos de uma análise prosopográfica específica ao identificar o perfil da elite econômica acadêmica, bem como o grau de pluralismo apresentado dentro das principais instituições de ensino do país em comparação com a hegemonia ortodoxa nas cadeiras que decidem de fato a política monetária brasileira. Nossos objetivos específicos são: a) classificar — através do *background* educacional, capital associativo e publicações realizadas — os docentes que ministram temas macroeconômicos dentro das instituições de ensino vinculadas à ANPEC; b) classificar — através do *background* educacional — os diretores do BACEN; c) calcular o nível de pluralismo econômico dentro destas instituições; d) comparar se há divergências entre o pluralismo apresentado na academia e no Banco Central; e) evidenciar o *background* educacional como um rastro empírico importante na busca por vinculação ideacional. Nossa hipótese de pesquisa é que possa haver um maior pluralismo de ideias no ambiente acadêmico do que o representado na instituição que define a política monetária do país. Pretendemos responder a seguinte pergunta: É possível observar a existência de coalizões de defesa ortodoxa no recrutamento dos diretores do Banco Central do Brasil?

Palavras-chave: Ortodoxia econômica; Heterodoxia monetária; ANPEC; Coalizões de Defesa; Banco Central;

ABSTRACT

The theme of this work is the relationship between economic epistemic communities, classified as heterodox and orthodoxy, and the existence of disputes in the recruitment of government agents as a tool to influence the implementation of public policies. The general objective is to analyze the educational trajectories of the Central Bank of Brazil's directors (1985-2022) in comparison with the economic academic elite's profile – professors at member institutions of the National Association of Postgraduate Centers in Economics (ANPEC) - for the purpose of verifying the existence of different pressure groups in the monetary policy subsystem. Under the theoretical prism of Advocacy Coalition Framework, we will seek to carry out a recent literature review and identify the participation of a set of actors that seek to shape macroeconomic outputs and outcomes policies. In the background, we will address the concepts of heterodoxy, orthodoxy and mainstream, to illustrate how perceptions of economic variables can differ according to the ideological narrative of different agents type. Our argument is based on ideational differences of agents within institutions. Shaped by professional backgrounds and motivated by different incentives, central bankers with different backgrounds choose different monetary policies – a fact that undermines the technocratic belief of the Central Bank, or the “Myth of Neutrality”. By making use of a tool known by Political Science, in view of the theoretical paths presented by previous studies, we will start from a specific prosopographic analysis by identifying the profile of the academic economic elite, as well as the degree of pluralism presented within the main educational institutions of the country in comparison with the orthodoxy hegemony in the chairs that actually decide Brazilian monetary policy. Our specific objectives are: a) to classify - through educational background, associative capital and published publications - the professors who teach macroeconomic themes within educational institutions members of ANPEC; b) classify - through educational background - BACEN directors; c) calculate the level of economic pluralism within these institutions; d) compare if there are divergences between the pluralism presented in the academy and in the Central Bank; e) highlight the educational background as an important empirical trace in the search for ideational linkage. Our research hypothesis is that there is a greater pluralism of ideas within the academic area than that represented in the institution that defines the country's monetary policy. We intend to answer the following question: Is it possible to observe the existence of orthodoxy defense coalitions in the recruitment of Central Bank of Brazil directors?

Keywords: Economic orthodoxy; Monetary heterodoxy; ANPEC; Advocacy Coalition Framework; Central Bank.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA	17
1.1 EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DO ACF.....	27
1.1.1 Coalizões de defesa na área da saúde - política nacional de DST/AIDS.....	28
1.1.2 Coalizões de defesa na área da educação - escolarização das pessoas com deficiência (PCD).....	33
1.1.3 Coalizões de defesa na área de urbanismo - mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano)	36
1.1.4 Coalizões de defesa nas políticas de acesso à informação.....	41
1.2 APLICAÇÃO DO ACF NO SUBSISTEMA DE POLÍTICA MONETÁRIA	46
2. ORTODOXIA, HETERODOXIA E <i>MAINSTREAM</i>: SISTEMAS DE CRENÇAS DAS COMUNIDADES EPISTÊMICAS ECONÔMICAS E O PLURALISMO NO BRASIL	48
2.1 ORTODOXIA ECONÔMICA.....	55
2.2 <i>MAINSTREAM</i> ECONÔMICO.....	58
2.3 HETERODOXIA ECONÔMICA.....	62
2.4 PLURALISMO NO BRASIL.....	68
3. BANCO CENTRAL DO BRASIL: COALIZÕES DAS ELITES E O MITO DA NEUTRALIDADE	75
4. MATERIAIS E MÉTODOS	81
4.1 RECORTE DO OBJETO: ATORES ANALISADOS.....	84
4.2 BANCO DE DADOS: FONTES E VARIÁVEIS ANALISADAS.....	85
4.3 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS PROSOPOGRÁFICOS.....	88
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	90
5.1 PERFIL PROSOPOGRÁFICO DOS DIRIGENTES E SUAS REDES INSTITUCIONAIS	90
5.2 PERFIL PROSOPOGRÁFICO DA ELITE ACADÊMICA E SUAS REDES INSTITUCIONAIS.....	97
6. CONCLUSÃO	108
REFERÊNCIAS	111

INTRODUÇÃO

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021), o Brasil registrou recorde em 2021 na proporção de desempregados que estavam nesta situação há mais de dois anos - atingindo 29% no terceiro trimestre e o maior patamar da série histórica. Com taxa de desemprego alcançando 13% das pessoas economicamente ativas, inflação oficial acima dos dois dígitos (10,06%) - sob forte influência dos preços dos combustíveis - e descolada cerca de 201% da meta estipulada pelo Conselho Monetário Nacional, os marcadores de desigualdade estavam cada vez mais alarmantes. O Índice de Gini atingiu 0,674 no primeiro trimestre de 2021, renovando outro recorde (JORNAL GLOBO, 2021). Estas variáveis refletem diretamente na perda do poder de compra dos brasileiros, no enfraquecimento da distribuição de renda e na contração do mercado interno. As políticas econômicas adotadas têm consequências diretas sobre a qualidade de vida da população. E uma preocupação emerge no seio do debate econômico: há alternativas para o desenvolvimento do país?

Ao aprofundar a discussão, observamos no campo da Economia a coexistência de diversas escolas de pensamento, e diferentes tipos de soluções para os problemas macroeconômicos (DEQUECH, 2007). Assim como outras ciências sociais, as Ciências Econômicas não são consideradas "*hard sciences*". Suas teorias estão sujeitas a embates constantes entre seus adeptos, em busca de legitimidade e estabelecimento de crenças nucleares na sociedade (CANTU; BARREIROS, 2021).

Uma das disputas mais relevantes na política brasileira é a discussão do papel do Estado na organização econômica do país. Quais setores devem ser deixados à mercê do "laissez-faire", e quais devem ser conduzidos com investimento estatal para promover o desenvolvimento? Até quanto as "leis naturais" do mercado são capazes de prevenir desastres ambientais, e quando é necessário regulação e fiscalização do Estado? Os princípios da "Lei da Oferta e Demanda" são suficientes para explicar a variação de preço, salários e consequentemente gerar distribuição de renda equitativa? Estas questões podem ter diferentes respostas, a depender do axioma econômico escolhido (CANTU; BARREIROS, 2021). Dito isso, o desenvolvimento econômico está refém de uma tomada de decisão - e não de um simples cálculo - influenciada por uma estrutura de pensamento pré-moldada e feita por aqueles considerados tecnicamente aptos na sociedade: a burocracia estatal.

De acordo com Weber (2004), foi “pelo racionalismo geral da burocracia, com sua ostentação de autocracia e sua ingênua convicção de saber tudo melhor” que, de maneira despreocupada com o querer concreto dos interessados, o Estado assumiu “uma justiça isenta de sutilezas” (p. 130) - o que mais tardar Adolph (2013) irá chamar, especificamente na esfera dos banqueiros centrais, de “Mito da Neutralidade”.

Moldados por históricos profissionais e motivados por variados incentivos (motivação intrínseca, financeira, carreira, poder político, socialização, entre outros), economistas com distintas trajetórias têm perspectivas teóricas sobre política monetária diferentes. Este grau de pluralismo não se reflete no perfil dos banqueiros centrais brasileiros. Desde a crise de 2008, a hegemonia ortodoxa mina a crença tecnocrática do Banco Central. Christopher Adolph reforça nosso argumento de diferenças ideacionais dos agentes dentro das instituições, em seu livro “*Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality*” (2013). Ao desafiar a teoria *mainstream* contrastada com a realidade, que por diversas vezes resultou em bolhas e crises formadas, a neutralidade da natureza burocrática passa a ser uma ilusão, uma narrativa construída para legitimar as escolhas destes agentes.

Ao passo que o reconhecimento social funciona como catalisador na legitimação de um determinado conjunto de ideias - que posteriormente se transformam no *mainstream* - é importante observar o espaço destinado à tomada de decisão por cada grupo de um subsistema de política. Examinar o mecanismo de seleção de agendas políticas e o padrão de recrutamento de diretores do Banco Central é fundamental para compreender quais ideias tem tido preferência, e quais profissionais formam parte da elite que obtém prestígio e poder decisório na comunidade. Estes achados nos fazem questionar até onde as políticas monetárias são democráticas ou servem apenas a um grupo da elite financeira do país.

O presente estudo tem como tema a relação entre comunidades epistêmicas econômicas - classificadas como heterodoxas e ortodoxas - e a existência de disputa entre estas coalizões como ferramenta para influenciar políticas públicas. O objetivo geral é analisar o *background* da diretoria do Banco Central do Brasil em comparação com o perfil da elite econômica acadêmica. Pretendemos descrever a existência de diferentes grupos de pressão no recrutamento dos burocratas, como ponto de partida teórico o Modelo de Coalizões de Defesa.

Para Dias (2009, p. 30) as coalizões de defesa são definidas como grupos de atores que se organizam e exercem pressão visando influenciar o resultado de

determinada política pública. Os autores originais da teoria, Sabatier e Jenkins-Smith (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1994; SABATIER, 2007; WEIBLE *et al.*, 2016), desenvolvem o Modelo de Coalização de Defesa (*Advocacy Coalition Framework – ACF*) como uma estrutura capaz de fornecer suposições e estabelecer categorias com definições, que auxiliam a investigação de relações causais além de oferecer hipóteses testáveis na busca de explicações para um fenômeno (WEIBLE; NOHRSTEDT, 2013, p. 126). Utilizaremos o modelo para identificar padrões ideacionais de formação acadêmica e resultados que possam sugerir a existência de coalizões no recrutamento de diretores do Banco Central.

Para classificar estas coalizões, identificamos a existência de dois principais grupos de ideias dentro das Ciências Econômicas: a ortodoxia e a heterodoxia. Segundo Dequech (2007), a “ortodoxia” pode ser definida como uma categoria intelectual, classificada como a mais recente “escola do pensamento” dominante, que hoje é a escola Neoclássica. Seu conjunto de ideias dá ênfase na racionalidade e o uso da maximização da utilidade, acredita na existência de equilíbrio de mercado e negligencia fortes tipos de incerteza, especialmente a incerteza fundamental. Duas teorias melhor definem este conjunto de ideias: a Lei de Say e a Teoria Quantitativa da Moeda. Seus adeptos têm em comum a exogeneidade e neutralidade da moeda. Atualmente, os principais pressupostos da ortodoxia são considerados *mainstream*. Esta é uma categoria sociológica, sendo um conjunto de ideias mantidas por indivíduos dominantes nas principais instituições acadêmicas, organizações e periódicos. É o que a elite da profissão considera aceitável. Estes conjuntos de ideias tem em comum uma ênfase na formalização matemática e no individualismo metodológico. Já a **heterodoxia** é uma categoria tanto sociológica quanto intelectual, que pode ser definida tanto por uma afirmação negativa – “tudo o que não é ortodoxia” – quanto por um conjunto de pressupostos em comum. Existem trabalhos na heterodoxia que têm prestígio na elite econômica, mas o que identifica ideias heterodoxas é ter em comum: 1) a avaliação que os métodos matemáticos são geralmente inadequados para a análise social (natureza ontológica); 2) a mesma visão da realidade social como aberta, processual e relacionada internamente.

No caso brasileiro, após reunir informações sobre *background* educacional dos diretores do Banco Central ao longo dos governos PSDB e PT, verificou-se que um indivíduo treinado conforme o *mainstream* econômico internacional - instituições de elite e dominantes academicamente - possui 11 vezes mais chance de ocupar um

cargo na diretoria de política econômica, do que um que não se formou nas mesmas escolas (CODATO *et al.*, 2016). É importante indicador de um possível viés no recrutamento destes atores e da existência de uma coalizão dominante na política monetária. Ao analisar o perfil dos diretores, identificou-se que os formados no *mainstream* econômico tem menor autonomia diante do Sistema Financeiro, pois será mais propenso a ser influenciado por empresários (ou *shadow* principals) do que aqueles diretores que procederam do próprio Estado ou não se formaram no *mainstream* econômico (DANTAS, 2019).

Diante dos caminhos teóricos apresentados por estudos anteriores, partiremos de uma análise específica ao identificar a elite econômica acadêmica, bem como o grau de pluralismo apresentado dentro das principais instituições de ensino do país, em comparação com a hegemonia ortodoxa nas cadeiras que decidem de fato a política monetária brasileira. Nossos objetivos específicos são: a) classificar como ortodoxos ou heterodoxos - através do *background* educacional, capital associativo e publicações realizadas - os docentes que ministram temas macroeconômicos dentro das instituições de ensino vinculadas à ANPEC; b) classificar como ortodoxos ou heterodoxos – através do *background* educacional - os diretores do BACEN; c) calcular a porcentagem que reflete o grau de pluralismo econômico dentro destas instituições; d) comparar se há divergências entre o pluralismo apresentado na academia e no Banco Central; e) evidenciar, através da análise de redes, o *background* educacional como um rastro empírico importante na busca por vinculação ideacional. Nossa hipótese de pesquisa é haver um maior pluralismo de ideias no ambiente acadêmico do que o representado na instituição que define a política monetária do país. Pretendemos responder a seguinte pergunta: É possível observar a existência de coalizões de defesa ortodoxas no recrutamento dos diretores do Banco Central do Brasil?

Este trabalho não tem a pretensão de esgotar o estado da arte sobre o assunto, pois entendemos que tal objetivo não pode ser obtido em um único manuscrito. Bem como reconhecemos a existência de limitações teóricas e metodológicas que impedem identificar a motivação por trás das decisões dos atores. Tal objetivo necessitaria de uma profunda investigação – por meio de trabalhos que estão sendo realizados pelo Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política (NUSP-UFPR). Em todo caso, sustentamos que apontar os tópicos mais relevantes sobre a conexão das pautas ortodoxas e heterodoxas, e suas respectivas abordagens no

subsistema de política econômica, podem ser úteis para aqueles que desejam compreender como as disputas acerca da lógica dominante na economia brasileira operam.

O texto está dividido em seis partes, contando a partir desta introdução. Na primeira parte abordaremos o “Modelo de Coalizões de Defesa” (Advocacy Coalition Framework – ACF), e como diferentes comunidades podem exercer influência nas decisões políticas. Traremos exemplos de outros estudos que utilizaram este modelo como ganho ferramental. Depois traremos uma breve explicação sobre a diferença entre as comunidades epistêmicas e suas crenças de núcleo duro na área de Ciências Econômicas. Discutiremos a literatura sobre os conceitos de “*mainstream*”, “ortodoxia” e “heterodoxia” econômica, bem como a importância da Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia (ANPEC) como um marco do pluralismo da área. Na terceira parte, apresentaremos a importância de se investigar as elites econômicas, em especial a elite dirigente do Banco Central brasileiro, e estudos recentes que corroboram com o “Mito da Neutralidade” na política monetária. Na quarta parte, explicaremos a metodologia empregada para coleta de dados, tratamento e análise. Na quinta parte, traremos resultados sobre o perfil dos diretores do Banco Central, através da prosopografia – o estudo de padrões de um grupo social – bem como analisaremos o perfil dos docentes de macroeconomia vinculados às instituições ligadas à ANPEC. Por fim, as conclusões que instigam os leitores a desbravar as controvérsias dos campos econômicos, políticos e ideológicos.

1. MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA

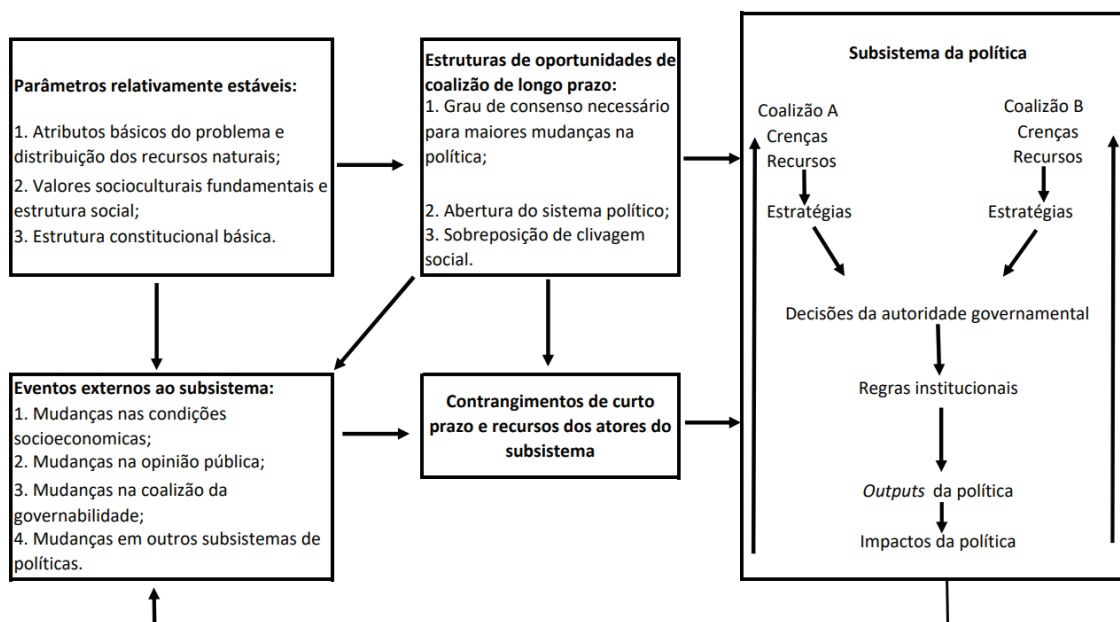
A pesquisa sobre processos de formação, implementação e mudanças de políticas públicas surgiu a partir do desejo de compreender de forma científica os sistemas e definição da agenda política. Os autores Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, ainda na década de 1980, estabeleceram então o “Modelo de Coalizões de Defesa” (Advocacy Coalition Framework — ACF), inspirados em estudos anteriores sobre redes temáticas, implementação, aprendizagem, subsistemas de políticas, sistemas de crenças, racionalidade limitada e filtros cognitivos dos indivíduos. Em resposta a “uma insatisfação com o ciclo ou estágios de políticas heurística como teoria causal; a necessidade de levar mais a sério o papel das informações técnicas e científicas em processos de política, [...] e a necessidade de desenvolver teorias que pressupõem agentes humanos mais realistas” (WEIBLE; NOHRSTEDT, 2013, p. 125). O modelo procura compreender o processo político, enfatizando aspectos como aprendizado e perspectivas de implementação:

Segundo Weible e Sabatier (2009), o modelo é baseado na integração dos estágios do ciclo de políticas públicas, com ênfase na definição dos problemas, formulação, implementação e avaliação da política, considerando aspectos *top down* e *bottom up* para a análise. A principal categoria de análise do modelo ACF são as coalizões de defesa. Esse modelo enfatiza aspectos como o aprendizado e o comportamento das coalizões envolvidas, bem como as alterações na política, em longos períodos (SOUZA; SECHI, 2014, p. 942).

As coalizões de defesa são definidas como um agrupamento de atores que se mobilizam, por crenças em comum, com o objetivo de influenciar o resultado (*outputs*) de determinada política pública (DIAS, 2009, p. 30). Sabatier e Jenkins-Smith na década de 1980 desenvolvem então o Modelo de Coalização de Defesa como um *framework* capaz de oferecer hipóteses testáveis na busca de explicações para as relações causais do fenômeno. (WEIBLE; NOHRSTEDT, 2013, p. 126).

Um diagrama tem sido a caracterização conceitual central do Modelo de Coalizões de Defesa desde sua concepção. Segundo Sabatier e Weible (2007, p. 190), ele oferece uma visão geral do papel das coalizões no subsistema de política, e os efeitos de fatores exógenos que afetam as restrições e oportunidades dos atores ao longo do tempo:

QUADRO 1 - Diagrama atual do Modelo de Coalizão de Defesa (ACF) - 2018



FONTE: Jenkins-Smith et al. (2018, p. 143). Tradução: Oliveira e Sanches Filho (2022).

O modelo é fundamentado na ideia de que a melhor unidade de análise para estudar o processo de política não são as instituições ou políticas isoladas, mas o subconjunto de um sistema político focado em um assunto e localidade, chamados de *subsistema de política* (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016, p. 16). Estes subsistemas são simultaneamente semi-autônomos, aninhados e interdependentes de outros - tanto em relação a outras esferas (nacional, estadual ou local) como perpassados por temas inerentes. Consistem em atores racionais e limitados que, trabalhando em conjunto em coalizões, buscam moldar os produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*) das políticas. O *conjunto de atores* inclui toda pessoa que busque influenciar as relações presentes no subsistema. Os indivíduos são extremamente racionais, porém com capacidades limitadas de processar informações, motivados por *sistemas de crenças* e propensos a sobrevalorizar seus oponentes - fenômeno conhecido como *"the devil shift"*. (WEIBLE; NOHRSTEDT, 2013, p. 126).

Dada a importância dos sistemas de crenças, o modelo inicial assumia que os resultados da política eram traduções das convicções - teorias implícitas da compreensão causal dos problemas e qual seria a melhor solução política para eles - da coalizão vencedora (WEIBLE; NOHRSTEDT, 2013, p. 127). É necessário salientar que os subsistemas são simplificados pela agregação de atores em uma ou mais

coalizões, através das semelhanças de crenças fundamentais dentro destas. Porém, as crenças compartilhadas não são o único fator na formação da coalizão, trazendo também *interesses*, *confiança* e *recursos* como importantes variáveis que influenciam os *outcomes* da política. (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016, p. 22). Sobre o processo de formação do subsistema:

[...] se inicia com a tentativa de resolver um problema. Se a coalizão formada identificar as causas e conseguir apoio político, propõe uma política pública como solução. Se esta não obtiver contestação de outra coalizão, é implementada. Do contrário, a coalizão que contestou a política pública deve buscar recursos e apoio para sua proposta alternativa. Ambas as coalizões partem para o que os autores chamam de debate analítico, travado em várias arenas/fóruns e que também afeta o processo. Após o debate, se o resultado não alcançar consenso, busca-se um acordo. Havendo concordância, ambos procuram expandir suas coalizões. Caso não, o governo desenvolve um programa intensivo em pesquisa de baixa coerção. Assim, a tensão entre as coalizões é atenuada e estudos são realizados para retomar a avaliação das propostas (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022, p. 647).

O subsistema da política pública é também sensível a eventos externos como:

a) mudanças nas condições socioeconômicas; b) mudanças na opinião pública; c) mudanças na coalizão sistêmica de governo; d) decisões políticas e impactos de outros subsistemas. Estes eventos podem gerar restrições de curto termo e de recursos aos atores, resultando em diferentes estratégias políticas adotadas – que dependem do aprendizado, antecipação e resposta a essas mudanças repentinas, e devem ser consistentes aos seus interesses e valores (SABATIER, 1993, p. 22). Há parâmetros relativamente estáveis, como atributos básicos da área, distribuição básica dos recursos naturais, valores socioculturais fundamentais, estrutura social ou estrutura constitucional. Porém, dependendo do nível de consenso necessário para grandes mudanças políticas e abertura do sistema político, há estruturas de oportunidades de coalizão de longo termo, que se transmite no subsistema analisado (SOUZA; SECHI, 2014, p. 944). Neste sentido, Oliveira e Sanches Filho afirmam:

A abertura do sistema político, uma categoria de longo prazo para as coalizões, tem em vista compreender o contexto em países nos quais o corporativismo é um elemento significativo de permeabilidade. Países com fortes tradições corporativistas nas relações entre Estado e sociedade tendem a restringir a participação de atores no processo. Conforme Milward e Francisco (1983), a intermediação de interesses corporativos ocorre em torno de áreas de políticas públicas baseadas em programas governamentais. Nessas áreas, agências estatais, ao mesmo tempo, apoiam grupos de pressão no processo de formulação da política pública e contam com o apoio destes. Por fim, a sobreposição de clivagem social encerra a relação das categorias intervenientes intermediárias de maior duração com repercussões sobre o grau de consenso quando há muita polarização (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022, p. 636).

É possível observar o contingenciamento das ações dos atores, via constrangimentos e recursos de curto prazo disponíveis, onde a principal unidade de análise é a coalizão de defesa tensionada por um embate interno coerente com seus axiomas.

A informação técnica e científica é importante para a compreensão destas relações. A maioria das políticas públicas envolve questões complexas e difíceis de descrever. Por isto, ter base argumentativa é um recurso valioso para mobilizar apoiadores, bem como enfrentar coalizões oponentes (WEIBLE; NOHRSTEDT, 2013, p. 127). Considerando que o ACF identifica três categorias estruturais no sistema de convicções - convicções de núcleo profundo, as de núcleo na política pública e as de aspectos secundários - e a mudança normalmente ocorre em resposta a novas experiências ou informações, os conhecimentos técnicos e científicos são essenciais para definir se haverá processo de aprendizagem, conflitos ou acordos entre e intra coalizões (SOUZA; SECHI, 2014, p. 943 – 947).

Se o comportamento do indivíduo é guiado por crenças de acordo com sua resistência à mudança, as crenças centrais profundas são as mais difíceis de serem alteradas. Elas são suposições ontológicas e normativas sobre valores fundamentais da natureza humana. Já as crenças relacionadas à própria política pública, ou núcleo da política, consideram as percepções de cada indivíduo sobre as causas dos problemas e sua importância e gravidade no subsistema. Por fim, as crenças secundárias, as mais fáceis de serem alteradas, referem-se às questões de aplicações específicas de determinada política. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, 2007, *apud* MA; LEMOS; VIEIRA, 2020).

O ACF rejeita o argumento de que os atores são orientados por interesses de curto prazo ao admitir que as crenças centrais são significativamente resistentes às mudanças. Sabatier (1993) então apresenta primeiramente três hipóteses: 1) quando a crença central está em disputa, a formação de coalizões aliadas e rivais tende a ser bastante estável durante períodos de uma década ou mais; 2) atores numa coalizão demonstram mais consenso em questões do núcleo duro do que nos aspectos secundários; 3) coalizões renunciarão aos aspectos secundários antes de reconhecer imperfeições nas crenças de núcleo duro. Estas hipóteses nos oferecem um panorama de como é gerida a negociação entre atores e coalizões:

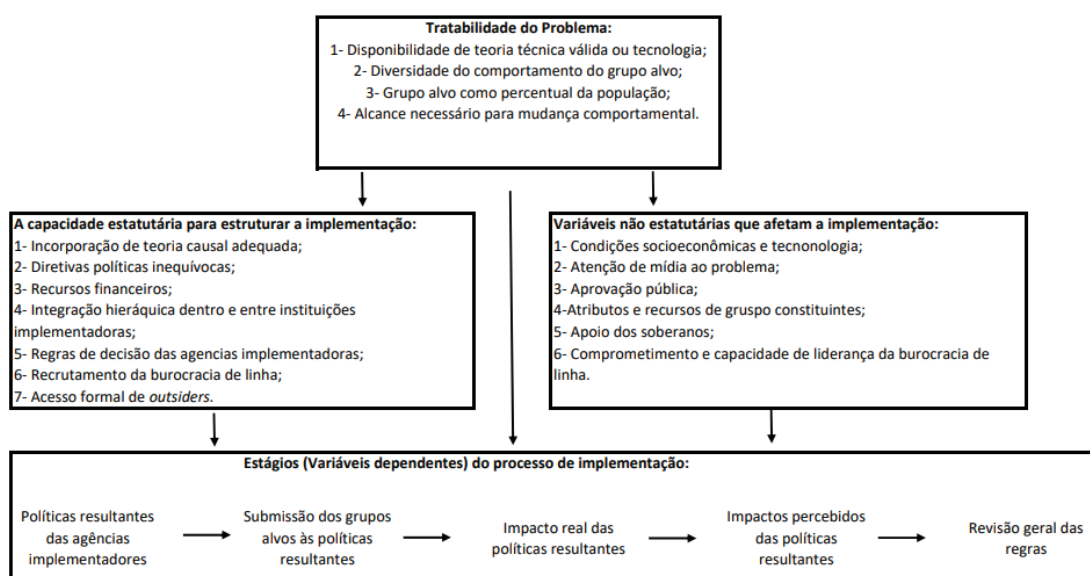
Mais recentemente, Jenkins-Smith et al. (2018, p. 154) acrescentaram as seguintes sub-hipóteses à hipótese 3: em uma coalizão, as agências administrativas geralmente defendem posições mais moderadas do que seus aliados de grupos de interesse; atores em grupos propositivos são mais limitados em sua expressão de crenças e posições políticas do que atores de grupos materiais. (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022, p 645)

As coalizões usam estratégias, recursos e eventos externos para potencializar seu poder em uma disputa dentro do subsistema de política. (JENKINS-SMITH et al., 2018, p. 154). Haverá sempre uma coalizão exercendo um papel mais proeminente devido à presença destes fatores. Sabatier (1993) traz então mais duas hipóteses em relação ao aprendizado das coalizões e influências externas: 4) enquanto a coalizão principal estiver no poder, os atributos básicos (núcleo) do programa de governo dificilmente serão modificados – devido à facilidade de acesso aos recursos; 5) uma significativa perturbação externa ao subsistema é uma variável necessária para que o núcleo do programa de governo tenha mudanças. Desta forma, coalizões menos expressivas tem maior probabilidade de alterar aspectos secundários do que o núcleo duro da política (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022).

Considerando estes aspectos, segundo Weible et al. (2011), o ACF parte de quatro premissas: a) é necessário selecionar um subsistema de política pública como a unidade de análise; b) os atores envolvidos devem estar agregados em coalizões; c) é imprescindível as políticas públicas analisadas terem uma trajetória histórica igual ou superior a 15 anos; d) os desenhos destas são interpretados como traduções das crenças das coalizões. De acordo com Oliveira e Sanches Filho (2022), estas premissas são “consideradas nos seguintes eixos analíticos: a formação e a manutenção de coalizões; o processo do aprendizado da coalizão orientado à política pública e as mudanças na política pública” (p. 633). Dentre os três eixos, o que mais apresenta desafios para operacionalização é o processo de conhecimento orientado à política pública (*policy-oriented learning*), ao passo que é justamente a categoria que traz a originalidade ao modelo. O pressuposto de que o conhecimento não é impermeável e sim momentâneo, imprevisível e passível de ser moldado faz com que as transformações deste processo sejam resultados dos constantes conflitos e acordos negociados entre coalizões rivais, definidas por suas crenças diante do subsistema. O próprio modelo proposto, após *feedbacks* de suas aplicações em inúmeras pesquisas, incorporou ao longo do tempo mudanças e adaptações, o que valida seu caráter *policy-oriented*.

Para compreender as adaptações sofridas pelo Modelo de Coalizões de Defesa e sua lógica de pensamento, é necessário revisitar os primeiros diagramas desenvolvidos. Na primeira tentativa de explicar o processo de implementação das políticas públicas, Sabatier e Mazmanian (1980) criaram um fluxograma que ainda não abarcava conceitos que o ACF ofereceria anos depois, como coalizões, sistemas de crenças, aprendizado orientado à política-pública e subsistema político. Porém, já era possível identificar semelhanças na estrutura, sendo algumas categorias análogas (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022).

QUADRO 2 - Primeiro fluxograma de variáveis no processo de implementação de políticas públicas (1980)



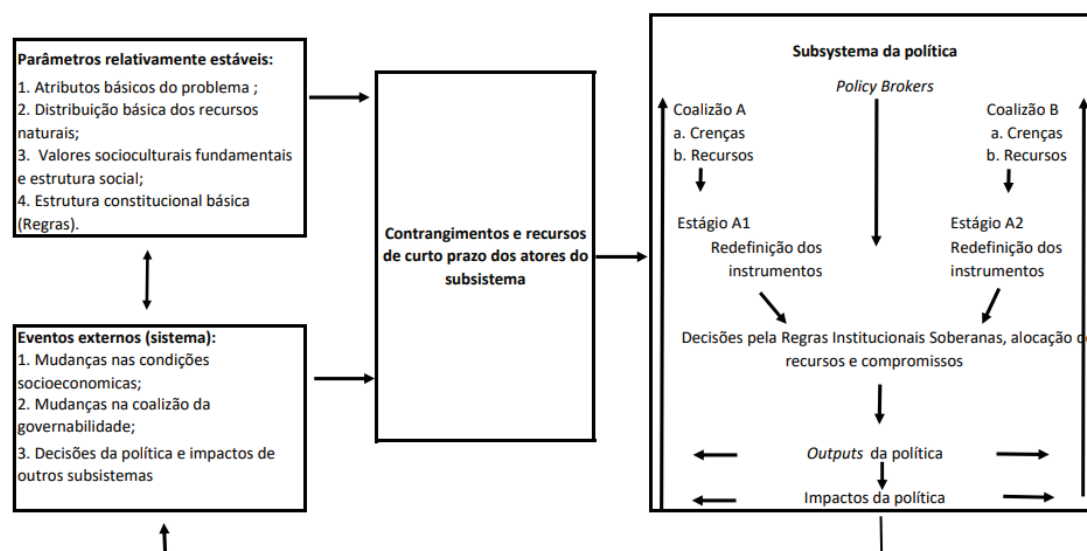
FONTE: Sabatier e Mazmanian (1980). TRADUÇÃO: Oliveira e Sanches Filho (2022).

As variáveis presentes no conjunto “tratabilidade do problema”, destacadas no quadro 2, são relativas ao problema que a política pública se propõe a resolver. É possível traçar um paralelo com a categoria “atributos básicos no conjunto parâmetros relativamente estáveis” do ACF. Também podemos identificar que as variáveis “não estatutárias que afetam a implementação” – variáveis externas ao Estado como, por exemplo, mudanças socioeconômicas e opinião pública – podem ser comparadas com os “eventos externos ao subsistema” no ACF. Já os “constrangimentos de curto prazo e recursos dos atores do subsistema” (no modelo atual) estão incluídos na categoria “capacidade estatutária para estruturar a implementação” do primeiro fluxograma. Esta categoria refere-se à capacidade da burocracia em tomar decisões e implementar a política proposta. Por fim, o conjunto “estágios do processo de

implementação” é emparelhado com o “subsistema da política pública” do *Advocacy Coalition Framework*. O conjunto evidencia as etapas da implementação da política pública, e como influenciam seu meio. Este fluxograma pode ser considerado “um marco paradigmático para entender os primeiros passos em direção ao ACF” (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022, p. 638).

Após duas décadas de estudos sobre a política pública ambiental da Califórnia, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) chegaram à primeira versão do então chamado ACF.

QUADRO 3 - Primeira versão do *Advocacy Coalition Framework* – 1993



FONTE: Sabatier e Jenkins-Smith (1993). TRADUÇÃO: Oliveira e Sanches Filho (2022).

Neste modelo, os autores incorporaram outras variáveis, como a influência de eventos físicos-ambientais, a descentralização do processo decisório e a relevância do debate técnico-científico para moldar crenças sobre o papel da política pública. Estas mudanças validam a perspectiva de Hecló (1974), que “aborda o aprendizado desenvolvido pelas elites políticas na comunidade profissional [...] para entender as mudanças em curso nas políticas públicas de longo prazo” (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022, p. 639).

Os principais objetivos do modelo são compreender a mudança política e a aprendizagem orientada para a política. O ACF enfatiza uma visão holística do processo político, com variáveis dependentes e independentes, ao mesmo tempo que considera o papel dos atores em posições-chave em um sistema retroalimentado (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020).

Apesar do primeiro modelo do ACF ser muito semelhante com o atual, além das quatro premissas básicas supramencionadas, em trabalhos posteriores (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; JENKINS-SMITH et al., 2018) acrescentou-se mais um pressuposto: “a importância do papel dos argumentos e das informações técnicas sobre a magnitude e causa dos problemas, bem como dos prováveis impactos das várias soluções apresentadas” (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022, p. 639). Nesta perspectiva, o trabalho dos autores difere-se de Hecló (1974), já que o último aborda a busca dos indivíduos direcionada pelo autointeresse. Para Sabatier (1993) os atores não se restringem a grupos formais, os indivíduos possuem racionalidade limitada, são motivados por objetivos, porém não tem clareza de como alcançá-los. Ademais, a relevância que a estrutura social e os valores culturais fundamentais desempenham na formação de coalizões afasta qualquer explicação baseada em um nível analítico exclusivamente fundamentado no indivíduo.

Despontada a relevância do contexto de especialização do conhecimento técnico e científico, Sabatier (1993) torna necessário considerar outros potenciais participantes das coalizões, sejam cientistas, jornalistas, ou atores coletivos – organizações, partidos e agremiações. Este diverso conjunto de atores deverá ser agregado em coalizões para tornar a análise factível. Entretanto, dentre eles pode haver agentes que não se encaixam nos termos de coalizão, como burocratas, pesquisadores ou consultores, que participam somente para oferecer suas habilidades técnicas¹. Para o autor, o chamado “*police broker*”, função normalmente ocupada por políticos eleitos para o Executivo, visa garantir limites mínimos à competição entre coalizões, e busca a resolução que a política pública se propõe. Os atores que possuem afiliações institucionais tendem ao *policy broker*, enquanto atores que não possuem poder de decisão tendem a participar de uma coalizão² (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022, p. 644).

Baseado no trabalho de Lijphart (1999), Sabatier e Weible (2007) adicionaram a categoria *estruturas de oportunidades para coalizão de longo prazo e abertura do sistema político*, ao verificar que em regimes corporativistas há incentivos para as coalizões terem acesso aos canais de permeabilidade e aglutinarem duas coalizões

¹ Adiante, abordaremos sobre o “Mito da Neutralidade” (Adolph, 2013), que refuta a ideia de uma visão tecnicista “neutra”, fazendo uma crítica a este pressuposto.

² Estudos posteriores retiraram o “*police broker*” do diagrama. Neste trabalho buscaremos evidenciar que mesmo os atores dentro do poder público podem participar de coalizões, devido às crenças construídas por seu *background* educacional, profissional e político.

antagônicas (LARSEN; VRANGBAEK; TRAUlsen, 2006). Após este modelo, Jenkins-Smith et al. (2018) realizam três alterações: a) a incorporação da variável *sobreposição de clivagens sociais*; b) uma relação direta de impacto a longo prazo nos *eventos do sistema externo*; c) finalmente a retirada da figura do *policy broker* do diagrama (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022).

Ao longo de quase 30 anos, o modelo passou por 4 versões, publicadas por Sabatier e Jenkins-Smith (1993; 1999), Sabatier e Weible (2007) Jenkins-Smith et al. (2018). Sua evolução incluiu aspectos essenciais para a compreensão mais realista das variáveis presentes nos processos de política pública. Podemos destacar em cinza na Tabela 1, as variáveis alteradas ao longo da construção do modelo:

TABELA 1 - Comparação entre versões do *Advocacy Coalition Framework* (1993 – 2018)

		1ª Versão Sabatier (1993)		4ª Versão Jenkins-Smith et al. (2018) (continua)	
Variáveis	Externas	a. Parâmetros relativamente estáveis	1. Atributos básicos do problema (bem)	a. Parâmetros relativamente estáveis	1. Atributo básico do problema e distribuição natural dos recursos.
			2. Distribuição dos recursos naturais		-----
			3. Valores socioculturais fundamentais.		3. Valores socioculturais fundamentais e cultura social
			4. Estrutura constitucional básica (regras)		4. Estrutura constitucional básica (regras)
	b. Eventos externos (sistema)	1. Mudanças nas condições socioeconômicas	b. Eventos externos ao subsistema	1. Mudanças nas condições socioeconômicas	
		2. Mudança na coalizão de governabilidade		2. Mudança na coalizão de governabilidade	
		3. Decisões da política e impactos de outros subsistemas		3. Decisões da política e impactos de outros subsistemas	
		-----		4. Mudança na Opinião pública	
Intermediárias	a. Constrangimentos e recursos dos atores do subsistema		a. Constrangimentos e recursos dos atores do subsistema		
	-----	b. Estrutura de oportunidades de coalizão de longo prazo	1. Grau de consenso necessário para maiores mudanças na política		
			2. Abertura do subsistema político		
		3. Sobreposição de clivagem social			

		1ª Versão Sabatier (1993)	4ª Versão Jenkins-Smith et al. (2018) (conclusão)
Variáveis	Dependentes	a. Subsistema da Política	a. Subsistema da Política
		1. Antagonismo entre coalizões, suas crenças e recursos.	1. Antagonismo entre coalizões, suas crenças, recursos e estratégias.
		2. Decisões pelas Regras Institucionais Soberanas, alocação dos recursos e compromissos	2. Decisões das Autoridades Governamentais
		-----	2. Regras institucionais
		3. Resultados da política	3. Resultados da política
		4. Impactos da política	4. Impactos da política

FONTE: Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Jenkins-Smith et al. (2018), Oliveira e Sanches Filho (2022). Elaboração própria.

Vale ressaltar que Jenkins-Smith et al. (2018) e Sabatier e Weible (2007) indicam como uma das influências de fatores externos, mesmo que limitada, as pressões internacionais para impor direcionamentos à política pública. Porém, os autores não incorporam ao modelo as interações das coalizões no plano internacional, bem como o assunto não é explorado pela literatura da área (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022, p. 643).

Dado que o Modelo de Coalizões de Defesa é responsivo e ajustável, os autores Ma, Lemos e Vieira (2020) propuseram um levantamento de revisões sistemáticas de literatura acerca do Modelo de Coalizões de Defesa para “entender a maneira não linear com que novas descobertas fornecidas por aplicações de ACF podem acabar influenciando alterações no *framework*” (p. 10). Foram revisados 241 estudos que aplicaram o modelo entre 1987 e 2014, e utilizado a análise de conteúdo no recorte de 46 trabalhos entre 2015 e 2018 - selecionados considerando índices internacionais consagrados, como o *Journal Citation Reports* (JCR) e o *SCImago Journal Rankings* (SJR), bem como periódicos com Qualis de valores iguais ou superiores a B3. Em relação à natureza e abordagem da pesquisa:

Dos 46 artigos analisados, 31 são descritivos (67,4%), seguidos de 11 estudos de natureza mista (23,9%), três estudos explicativos (6,5%) e um de intervenção política (2,2%). A predominância de estudos descritivos se reflete nas abordagens utilizadas pelos pesquisadores: 33 (71,7%) trabalhos adotam abordagem qualitativa, 11 (23,9%) adotam abordagem mista e apenas dois (4,3%), abordagem quantitativa. Em comparação com a revisão internacional mais recente, isso reforça a preferência dos pesquisadores por abordagens qualitativas (66%) ou mistas (24%) (Pierce et al., 2017). Uma das críticas feitas ao ACF é que ele revela o que já é óbvio, a identificação dos lados

opostos nos debates políticos. Sabatier e Weible (2007) argumentam, porém, que seu objetivo é muito maior, pois o modelo deve possibilitar a compreensão do sistema de crenças das coalizões e sua relação com a mudança de política. (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020, p. 19)

O ACF ainda é frequentemente utilizado para identificar coalizões e por vezes, devido à predominância de estudos de natureza descritiva, não consegue estabelecer relações causais entre as categorias do modelo (BARNES; VAN LAERHOVEN; DRIESSEN, 2016; CHIKOTOSCHULTZ; UZOCHUKWU, 2016; MCDONALD; GALLAGHER, 2015).

Nossa pesquisa almeja romper esta barreira ao analisar por meio de métodos e ferramentas - como a prosopografia e a análise de redes - as possíveis relações entre o sistema de crenças de cada coalizão e seu *background* acadêmico como uma das principais hipóteses de sua criação. Tivemos em vista evidenciar o bloqueio de agenda imposto por determinada coalizão dominante no Banco Central, e consequentemente no subsistema de política monetária, por meio da baixa pluralidade no recrutamento de seus burocratas.

Em resumo, o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) visa analisar a ocorrência de mudanças nas políticas públicas e como elas orientam o aprendizado dos atores envolvidos nos subsistemas durante a implementação dos processos. Seus principais autores consolidaram no livro "*Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*" (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), ao apresentar seis estudos de caso. Podemos concluir que o modelo possui um caráter empírico, e, devido à importância de se analisar de forma prática o *framework*, trataremos alguns estudos onde o ACF pôde ser aplicado em diferentes áreas.

1.1. EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DO ACF

Ao nível de *framework*, os componentes mais estáveis do ACF são suscetíveis a testes empíricos sistemáticos sem se restringir a uma teoria como referência. Como seu objetivo é tornar mais inteligíveis as relações que encontramos na realidade da vida política, também é construído como ferramenta conceitual para coletar, organizar, interpretar, entender e explicar dados sobre políticas públicas (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022). Enquanto a Europa e os Estados Unidos aplicam o modelo extensivamente, a sua utilização na América Latina continua pouco conhecida no

cenário internacional (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020). Neste sentido, acreditamos que a investigação e exposição de diversos estudos possam trazer um ganho ferramental e metodológico para criação de nosso próprio modelo.

O intuito desta seção é revisar estudos anteriores de outras temáticas e exemplificar a aplicação do modelo, em outros subsistemas de políticas públicas brasileiras, como forma de compreender o funcionamento proposto pelos autores originais.

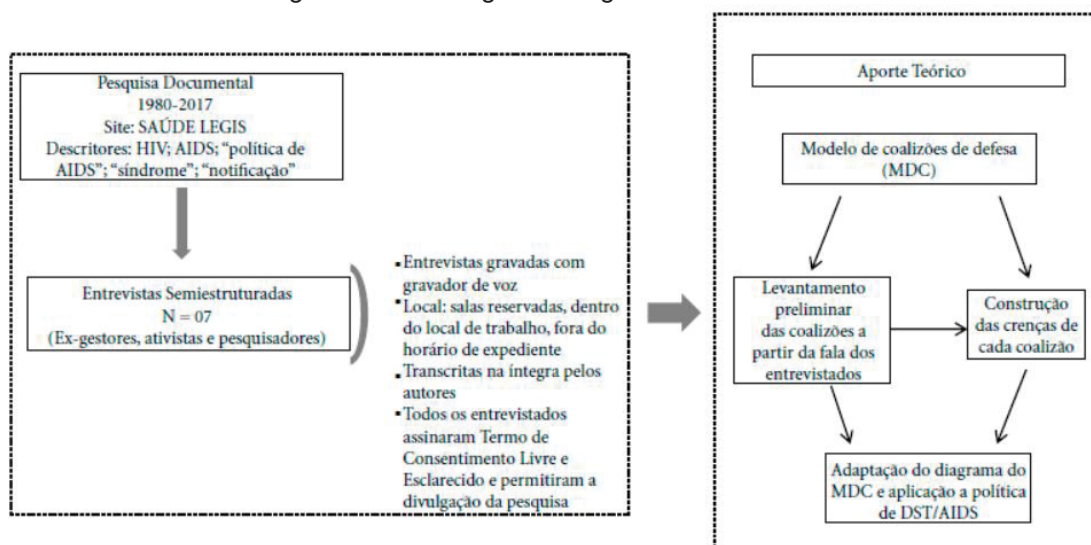
Selecionamos através da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), periódicos da plataforma CAPES e pela rede *ResearchGate* os principais e mais recentes trabalhos que utilizam o modelo separados por área temática. Usamos como critérios de escolha o número de citações e relevância, bem como datas mais recentes como referência os anos de 2017 a 2022 - não embarcados nas revisões de literatura anteriores.

1.1.1. Coalizões de defesa na área da Saúde - Política Nacional de DST/Aids

No artigo intitulado “*Análise da política nacional de DST/Aids sob a perspectiva do modelo de coalizões de defesa*”, de Almeida, Ribeiro e Bastos (2022), os autores buscam verificar, mediante análise documental dos marcos normativos e de entrevistas com informantes-chaves, a dinâmica de mudanças ocorridas dentro do subsistema do Programa Nacional de DST/Aids no Brasil à luz do Modelo de Coalizões de Defesa.

Tendências apontam uma reemergência do HIV no mundo todo. Sob o comando de um governo moralista-conservador, impactos profundos no financiamento do programa de prevenção e tratamento comprometeram ações governamentais para reduzir os casos e oferecer qualidade de vida para a população soropositiva (ALMEIDA; RIBEIRO; BASTOS, 2022). A importância de analisar o processo de criação de políticas públicas na área é fundamental para construir mudanças na agenda governamental, colocando novamente a Aids no centro do debate da saúde pública. O estudo começou em fevereiro de 2017 e terminou em março de 2018, a partir da construção de um quadro analítico adaptado ao tema.

QUADRO 4 - Diagrama metodológico – Artigo de Política Nacional de DST/Aids



FONTE: Almeida, Ribeiro e Bastos (2022)

O método utiliza dados primários e secundários, e a definição de coalizões tem como base informações extraídas dos próprios atores do subsistema. Estas são importantes ferramentas para guiar o processo de criação do modelo. Ao buscar um panorama através da ótica dos agentes participantes, características próprias de suas crenças submergem ao tentar estipular uma classificação de cada grupo. Deste modo, tautócrono ao esforço em levantar as coalizões presentes, o pesquisador depara-se com o conjunto de crenças em cada fala, fazendo-se possível a descrição dos núcleos conglomerados.

Singularidades das políticas relacionadas à Aids são percebidas através do protagonismo da epidemia em comparação a outras viroses que compartilham aspectos epidemiológicos similares, como a hepatite C. Em contrapartida, há padrões em relação a outras políticas no setor da saúde no que concerne o embate de ideias entre os atores sociais e seus valores. Destaca-se a capacidade dos grupos de pressão afetarem o desenvolvimento das políticas, de forma a influenciar a percepção sobre o problema e soluções indicadas (ALMEIDA; RIBEIRO; BASTOS, 2022). Esta capacidade está atrelada aos processos contínuos de aprendizagem:

Os sistemas de crenças impulsionam as tomadas de decisão e são os principais responsáveis por determinar a direção que determinada coalizão procurará dar a um programa ou política pública. À medida que as coalizões de defesa se organizam, estas competem para traduzir as crenças em políticas públicas, e assim participam de processos contínuos de aprendizagem (*policy-oriented learning* – aprendizado orientado à política). Esse modelo de aprendizado é o pilar da dinâmica interna desse subsistema e influencia a percepção dos *policy makers* (implementadores de políticas), atuando de forma a fortalecer as coalizões às quais estão vinculadas. (ALMEIDA; RIBEIRO; BASTOS, 2022, p. 840).

Os autores identificaram três grupos predominantes, sendo a) sociedade civil e engajamento social; b) força governamental; c) parcerias internacionais.

Embora apresentem atores e estratégias diferentes, estes grupos são coalizões de defesa convergentes, ou seja, partilham o mesmo objetivo – conter a propagação da epidemia e promover a saúde – como poderemos ver a seguir.

TABELA 2 - Coalizões de Defesa - Política Nacional de DST/Aids

	Atores	Núcleo duro	Núcleo da Política	Secundárias	Estratégias
Coalizão A Engajamento Social	homossexuais, GAPA, ABIA, Pela VIDDA, grupos religiosos ³	Crenças relacionadas à liberdade individual e à dignidade humana, acesso universal ao medicamento e controle da epidemia	Crenças relacionadas ao direito à saúde enquanto principal elo entre as coalizões	Crenças relacionadas à construção de um sistema universal de saúde e ações de prevenção e abordagem intersetorial	Integrar diferentes atores sociais a fim de estabelecer pressão e influência política a partir do auxílio mútuo entre os grupos
Coalizão B Força Governamental	Ministério da Saúde, Secretaria Municipal de São Paulo				Estabelecer parcerias entre os diversos setores a fim de desenvolver ações coletivas atuando por meio de rede de relações
Coalizão C Parcerias Internacionais	Banco Mundial, Organização Mundial da Saúde				Apoiar projetos e ações que visem conter a epidemia, atuando em parceria com o governo e a sociedade civil

FONTE: Almeida, Ribeiro e Bastos (2022, p. 841).

As principais características para identificar as coalizões de defesa estão presentes: 1) atores individuais e coletivos de cada coalizão; 2) os aspectos gerais que definem as diferenças entre suas crenças; 3) as estratégias utilizadas por cada grupo. Porém, neste artigo, não foram expostas quais são efetivamente as diferenças entre as crenças ou axiomas dos atores listados. Não fora analisado a fundo as ideias presentes em cada coalizão - algo que planejamos expor sobre nosso tema na terceira seção deste trabalho.

³ Foi considerado como convergentes os grupos atuantes na coalização de defesa, porém, diversas igrejas, principalmente evangélicas, tiveram participação ativa no bloqueio de políticas públicas.

Esta competição entre coalizões está permeada por influências de fatores endógenos e exógenos. Em relação ao primeiro, podemos citar como os principais disparadores do processo político: 1) pânico social; 2) desigualdade social; 3) estigmatização do preservativo; 4) normas comportamentais impostas à sociedade; 5) aumento do número de casos em mulheres, crianças e hemofílicos; 6) pauperização da epidemia. Estas são as variáveis que, de maneira contínua, exercem pressão política sobre os governos em relação à pauta (ALMEIDA; RIBEIRO; BASTOS, 2022).

Os autores, ao analisar os fatores exógenos, chegam à duas variáveis responsáveis pela dinâmica das principais instituições nacionais: 1) redemocratização do país; 2) construção do Sistema Único de Saúde (SUS). O principal fator limitante das oportunidades das coalizões é a disponibilidade orçamentária dos projetos. Esta inicia um processo de disputa por recursos entre as coalizões e, através de suas lideranças, participam de discussão de políticas com os parlamentares. O status de seus atores são gerados por atributos de liderança pessoal e científica, posição em determinada instituição ou enquanto agente governamental, que confere um poder de influência em acordos com os demais grupos. Em meio à produção de políticas, os *policy brokers* fazem papel de mediadores ao conectar fluxos de política segundo janelas de oportunidades. Estas estruturas de oportunidades são definidas pelo grau de consenso, devido à pressão social e às mudanças no regime político (ALMEIDA; RIBEIRO; BASTOS, 2022).

As parcerias internacionais proporcionam empréstimos para investimento governamental em ações destinadas ao controle epidemiológico. Ao implementar as políticas selecionadas, é possível perceber mudanças em indicadores de morbidade, mortalidade e casos novos, pois o efeito do tratamento reduz o número de infectantes (Almeida; Ribeiro; Bastos, 2022). Este ciclo é retroalimentado, formando o subsistema exposto a seguir:

QUADRO 5 - Quadro analítico da Política Nacional de DST/Aids

1 - Influências sistêmicas que afetam a estrutura de coalizões - fatores exógenos ao subsistema de Aids		2 - Estrutura de coalizões afetadas por influências sistêmicas - o subsistema de AIDS
A - Fatores principais que afetam a estrutura de oportunidades		A - Lideranças, interessados e empreendedores políticos (policy brokers)
Predomínio de dinâmicas conjunturais	Pânico social Desigualdades sociais Mistificação do preservativo Normas comportamentais Casos em mulheres, crianças e hemofílicos Pauperização da epidemia	Parlamentares Membros dos fóruns públicos de discussões Especialistas e instituições de pesquisa
	Predomínio de dinâmicas institucionais	B - Coalizões de defesa Coalizão A - engajamento social Coalizão B - força governamental Coalizão C - parcerias internacionais
B - Estruturas de oportunidades das coalizões (longo prazo)		C - Decisões, recursos, desfechos políticos e impactos da política
Maior grau de consenso devido a pressão social Mudança no regime político		Ações preventivas e assistenciais Empréstimos do Banco Mundial
C - Limitações e recursos dos atores (Curto prazo)		Implantação da Política Nacional de DST/Aids
Baixos recursos financeiros e forte competição orçamentária		Redução de casos e cronificação da doença

FONTE: Almeida, Ribeiro e Bastos (2022, p. 842).

A multiplicidade de atores, coalizões, fatores endógenos e exógenos, resulta em um profundo debate para construção de estratégias de enfrentamento. Aliado à criação do SUS (a principal ferramenta de controle, tratamento e redução de infectantes), tornou o Brasil referência internacional de resposta à epidemia com a construção de uma agenda governamental voltada à doença. A implementação de marcos normativos deu-se em torno de quatro grandes eixos: a) controle e acesso aos medicamentos; b) licenciamento compulsório; c) incentivos financeiros a ações de combate a Aids; d) direitos e benefícios para pessoas vivendo com HIV/Aids (ALMEIDA; RIBEIRO; BASTOS, 2022).

Apesar dos esforços da indústria farmacêutica em desqualificar o uso de medicamentos genéricos, e desta forma atacar a indústria brasileira e indiana, e o conflito gerado pela concessão de patentes – dificultando o acesso da população aos medicamentos — as coalizões se fortaleceram e conseguiram implementar políticas mais inclusivas. Segundo Almeida, Ribeiro e Bastos, “[...] considera-se que o sucesso da Política Nacional de DST/Aids se deve, em grande parte, à pluralidade de atores sociais envolvidos no processo e à convergência das coalizões de defesa” (p. 846).

Os autores finalizam sua pesquisa com um alerta:

Por fim, ressalta-se que, atualmente, a onda conservadora vigente no Brasil, caracterizada pelo “discurso de ódio”, pela falta de diálogo com a sociedade em questões de gênero, sexualidade e prevenção, justificada pelo resgate da família tradicional, os ataques governamentais às organizações da sociedade

civil e o desmonte do SUS têm comprometido o fortalecimento de políticas públicas no campo da Aids. Assim, este estudo deve ser complementado por análise de novas coalizões que surgiram no cenário atual, os seus reflexos no sistema político decisório e as modificações na agenda governamental da Aids.” (ALMEIDA; RIBEIRO; BASTOS, 2022, p. 846).

Esse trecho evidencia o quanto um subsistema pode sofrer mutações em sua estrutura com a inclusão de novos atores, muito além da composição do governo, que refletem diretamente na implementação e resultado de uma política pública. A identificação das coalizões, suas crenças e a dinâmica dos fatores envolvidos nos traz informações importantes acerca do processo de formação das opções políticas.

A seguir, entreveremos a segunda pesquisa que utiliza o Modelo de Coalizão de Defesa em diferente temática.

1.1.2. Coalizões de defesa na área da Educação - escolarização das pessoas com deficiência (PcD)

No artigo intitulado “*Segregar ou incluir? Coalizões de defesa, ideias e mudanças na educação especial do Brasil*”, de Schabbach e Rosa (2021), as autoras examinam as mudanças na escolarização das pessoas com deficiência (PcD) no Subsistema nacional de Educação Especial (SEE). Este possui interconexões com o Subsistema de Políticas para PcD (SPPcD), que por sua vez está abarcado nas políticas de Direitos Humanos (DH). Através da “reconstrução histórica, análise documental, revisão bibliográfica e levantamento de dados secundários” (p. 1312), identificaram duas coalizões com crenças distintas: a) a favor do atendimento exclusivo - dominante entre 1973 e 2002; b) a favor da educação inclusiva - hegemônica a partir de 2008. Os atores envolvidos são desde “instituições, associações filantrópicas, grupos partidários, religiosos e laicos” (p. 1320), até “dirigentes políticos e funcionários públicos, parlamentares, pesquisadores, estabelecimentos de ensino, professores, estudantes, mães e responsáveis, comunidades escolares, órgãos de controle externo, mídia, etc.” (p. 1319).

Através da análise de “discursos de atores-chave do subsistema, pesquisados em documentos e publicações que se referem a três eventos em que houve discussão e desdobramentos acerca da EE” (SCHABBACH; ROSA, 2021, p. 1317), foi possível realizar a identificação de suas respectivas crenças. No primeiro grupo, chamado de

“atendimento exclusivo”, imperava a ideia de inserção segregada na comunidade, onde as pessoas com deficiência eram vistas como “aquelas que possuem impedimentos de longo prazo em sua natureza física, intelectual ou sensorial” (p. 1321). O foco da impossibilidade de participação na sociedade estava no corpo do indivíduo, através de um modelo médico. Já a partir dos anos 2000, outro grupo – chamado de “educação inclusiva” – desloca esta centralidade do corpo como responsável pela deficiência, e substitui para a ideia de que na realidade as estruturas da sociedade não oferecem a acessibilidade necessária, não são inclusivas, “insensíveis à diversidade humana” (p. 1321).

TABELA 3 - Coalizões de Defesa - Política Nacional de DST/Aids

Atores	<i>Deep core</i> Concepção de deficiência	<i>Policy core</i> Acesso à escolarização	Policy Core Oferta dos serviços especializados (continua)	
Coalizão 1 Atendimento exclusivo	Instituições especializadas, escolas especiais e associações de PcD, como Pestalozzi, Apae, AACD, Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos, entre outras. Profissionais da saúde, como médicos, dentistas, fisioterapeutas, fonoaudiólogos e terapeutas ocupacionais. Seesp e equipe, mas com papel secundário	Modelo médico - A deficiência é percebida como um problema de natureza físico-biológica, em detrimento do contexto social.	Eliminação das barreiras arquitetônicas e materiais, oferta de serviços especializados. As escolas públicas têm papel complementar. Papel do Estado em garantir condições de acessibilidade, recursos, oportunidades de emprego. Aprimorar os serviços das instituições especializadas, além de incentivar seu funcionamento por meio de dispositivos como a certificação de filantropia	As instituições especializadas devem atuar como formadoras e intermediadoras do ingresso das PcD no mercado de trabalho e de sua integração à sociedade. O Estado atenderá aos que não podem trabalhar. Elas são mais capacitadas para oferecer serviços diferenciados, a exemplo do atendimento clínico e terapêutico. Os serviços dessas instituições devem ser incorporados pelas escolas regulares

	Atores	<i>Deep core</i> Concepção de deficiência	<i>Policy core</i> Acesso à escolarização	Policy Core Oferta dos serviços especializados (conclusão)
Coalção 2 Educação inclusiva	Seesp e equipe, com papel central. Professores universitários e pesquisadores da área da EE. Policy entrepreneurs (Kingdon, 1984) – O GT criado em 2007 para elaborar a PNEEPEI e os dirigentes da Seesp no período posterior a 2003 – até meados de 2016, com o impeachment de Dilma.	Modelo social – A deficiência é um fenômeno vivenciado num meio social que impõe barreiras à participação das PcD	Todos têm direito à educação. Convívio em ambiente escolar comum beneficia todos. Princípios: inclusão, acessibilidade – não só arquitetônica e dos materiais, mas também das comunicações, do transporte escolar, da formação docente e do currículo, que deve ser flexível – e transversalidade da EE. Obrigatoriedade da oferta de matrícula às PcD em classes comuns de escolas regulares, e não mais em classes ou escolas especiais. A estrutura educacional deve estar preparada para incluir a diversidade humana. Organização de sistemas educacionais inclusivos em estados e municípios brasileiros.	Os serviços especializados (centros ou redes de apoio) devem ser organizados interdisciplinarmente, intersetorial e complementar à escolarização. Devem ser oferecidos pelas escolas regulares a todos os alunos com dificuldades de aprendizagem, e não somente aos com deficiências. As instituições especializadas e as escolas especiais não substituem o ensino regular.

Fonte: Schabbach e Rosa (2021, pp. 1323 – 1324).

Durante 30 anos a coalizão 1 permaneceu hegemônica, com a “descrença na capacidade da escola inclusiva de atender às múltiplas necessidades dos alunos com deficiência” (SCHABBACH; ROSA, 2021, p. 1326). Em um segundo momento, houve uma disputa entre as duas coalizões no período de 2000 a 2007. E a partir de 2008, com a criação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), a coalizão 2 captou o monopólio das políticas. Esta configuração permaneceu durante 10 anos “até que, em 2018, com a instalação da composição governamental que sucedeu ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, ocorrido em 2016” (SCHABBACH; ROSA, 2021, p. 1316), houve uma reformulação marcada pela contratação de consultores para Comissão de Revisão das Diretrizes da EE em 2020. Fato criticado por vários “segmentos profissionais e da sociedade civil, que a avaliaram como um retrocesso aos direitos das PcD” (SCHABBACH; ROSA, 2021, p. 1316), em mais um caso observado de mudança de crenças refletidas nas políticas públicas:

As políticas públicas influenciadas direta ou indiretamente pelas crenças das citadas coalizões foram: a) coalizão1 – I Política Nacional de Educação Especial (Secretaria de Educação Especial, 1994), Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (Resolução CNE/CEB n.º 2, de 11 de setembro de 2001) e Plano Nacional de Educação (Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001); b) coalizão 2 – Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade (Ministério da Educação, 2003) e PNEEPEI (Secretaria de Educação Especial, 2008a, 2008b). (SCHABBACH; ROSA, 2021, p. 1325)

Ao analisar os elementos explicativos destas transições ideacionais, as autoras elencaram como fatores externos ou exógenos: a) alteração de governo para uma nova coalizão político-partidária; b) maior debate e escuta de ideias provenientes de outros setores, com fóruns internacionais e acordos por agências multilaterais. Outras hipóteses, de *policy-oriented learning* e elementos endógenos, seriam: c) expansão do aprendizado sobre educação inclusiva; d) maior atuação da comunidade científica, pesquisadores acadêmicos e especialistas; e) posicional, com a ocupação de cargos comissionados no MEC e Ministérios por estes últimos atores.

Por fim, Schabbach e Rosa (2021) evidenciam a influência do deslocamento das coalizões de governabilidade (modificando o acesso a recursos e regras institucionais), bem como nos valores socioculturais e opinião pública através do *enlightenment function* (proporcionada pelo gradual acúmulo de conhecimentos), como variáveis responsáveis pelas mudanças nas políticas públicas do tema.

Após analisar exemplos da aplicação do ACF nas políticas de saúde e educação, na terceira pesquisa examinaremos como um conjunto amplo de atores podem modificar o processo de mudança institucional nas políticas de planejamento urbano.

1.1.3. Coalizões de defesa na área de Urbanismo - mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano

Na pesquisa “Analisando mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal à luz do Modelo das Coalizões de Defesa”, Vicente, Calmon e Araújo (2017) tentam explicar as mudanças das leis e normas que regulam a transferência de uso e de propriedade em áreas urbanas entre Poder Público e entidades não governamentais e cidadãos. Estas constituem alterações na estrutura de governança territorial urbana, especificamente do Distrito Federal,

preenchendo assim os critérios de *assunto* e *localidade* exigidos para aplicação do ACF.

Seus estudos abrangem o histórico de instrumentos para o ordenamento territorial desde 1970, porém com maior foco na explicação após 1991 – preenchendo o critério de trajetória histórica igual ou superior a 10 anos. Em questão de relevância temática, “para a Organização das Nações Unidas, a governança sustentável do ambiente urbano desponta como um dos maiores desafios do futuro” (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017, p. 137). Em relação à burocracia, segundo os autores:

Ao contrário do que preconizam alguns modelos tradicionais da administração pública e da área de estudos sobre burocracia, as agências governamentais não são atores neutros que agem imparcialmente em um determinado subsistema⁴. Segundo oMCD, essas agências interagem, influenciam e, em geral, integram as coalizões que atuam em determinado subsistema de políticas públicas. Uma provável explicação dessa tendência de as agências governamentais interagirem com as coalizões advém do fato de haver “[...] múltiplos soberanos/principais, com fontes de recursos, autoridade legal específica e visões políticas ligeiramente diferentes” (FRANÇA, 2002, p. 103 *apud* VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017, pp. 138)

As mudanças legislativas analisadas foram divididas em quatro fases, conforme os contextos políticos e governos: 1) Instauração da Câmara Legislativa e criação do primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) e Lei Orgânica (1991 – 1994); 2) Primeira revisão do PDOT (1995 – 1998); 3) Segunda revisão do PDOT (1999 – 2009); 4) Debates sobre o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal (2013 – 2014) (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017). Os autores listaram os principais “problemas” a serem resolvidos nos núcleos das políticas públicas:

⁴ Esta afirmação reforça a hipótese do “mito da neutralidade” do Banco Central, exposta por Adolph (2013), que será nosso guia teórico para este trabalho.

TABELA 4 - Lista de elementos do núcleo de políticas públicas de ordenamento territorial urbano

MCD	
Categorias	Delimitação da investigação (posições/crenças)
Visão essencial sobre o uso do solo no DF	<ul style="list-style-type: none"> · Uso do solo como recurso político/eleitoral. · Uso do solo como elemento de redução das desigualdades socioespaciais. · Uso do solo deve atender às demandas da proteção ambiental. · Uso do solo como recurso econômico, reserva de mercado e de valor. · Uso do solo deve respeitar as normas de tombamento. Principais fontes para a definição desta variável: Paviani (2009); Viana (2008); Bassul (1998); Sabatier e Pelkey (1990); Davis e Davis (1988).
Visão essencial sobre os recursos naturais	<ul style="list-style-type: none"> · Utilitarismo puro. · Foco exclusivo ou priorização do uso sustentável. · Foco exclusivo ou priorização da preservação. · Conciliação entre o uso sustentável e a preservação. Principais fontes: Araújo (2007; 2013); Sabatier e Brasher (1993); Munro (1993).
Causas dos problemas fundiários no DF	<ul style="list-style-type: none"> · Ênfase predominante na alta taxa de crescimento populacional. · Ênfase predominante na valorização rápida e preços exorbitantes dos imóveis no DF. · Ênfase predominante na grilagem e ocupação irregular do solo no DF com a inércia do poder público. · Ênfase predominante no impasse sobre a titularidade das terras no DF. · Ênfase predominante na existência de uma estrutura de poder, de redes clientelistas e de patronagem. · Ênfase predominante na inexistência de políticas habitacionais para pessoas de baixa renda. · Posição integradora (causas múltiplas). Principais fontes: Silva (2006); Barbo (2001).
Visão sobre regularização fundiária de parcelamentos irregulares no DF	<ul style="list-style-type: none"> · Apoio incondicional. · Apoio exclusivo à regularização fundiária de interesse social e de assentamentos de baixa renda. · Apoio exclusivo à regularização fundiária de interesse específico. · Oposição marcadamente cautelosa por vários motivos. · Oposição total. Principais fontes: Araújo (2013); Quintanar (2006); Queiroga (2002); Malagutti (1999).
Visão sobre alterações que mudam a destinação original de áreas para outros usos	<ul style="list-style-type: none"> · Apoio incondicional. · Apoio parcial com algumas demandas e ressalvas. · Oposição total. Principais fontes: Distrito Federal (2009; 1997; 1992).
Visão sobre a concessão dos direitos de propriedade sobre terras no DF	<ul style="list-style-type: none"> · Regulação estatal do uso do solo. Posturas a favor de leis mais restritivas à ocupação e expansão urbana no DF. · Desregulação do uso do solo. Posturas a favor de leis menos restritivas à ocupação e expansão urbana no DF. Principais fontes: Cole e Ostrom (2012); Epstein (2012).
Visão sobre a disponibilidade hídrica para expansão urbana	<ul style="list-style-type: none"> · O problema é severo e necessita de atenção urgente. · O problema é severo, mas pode ser tratado futuramente. · Não é um problema severo. Principais fontes: Agência Nacional de Águas (2010).

Fonte: Vicente, Calmon e Araújo (2017, p. 141).

Como objetivos parciais, os autores realizaram os seguintes procedimentos:

- identificar a estrutura de crenças que constituem o núcleo;
- identificar as coalizões e os principais atores que as integram,
- caracterizar as principais decisões que marcaram a política de ordenamento territorial entre 1991 e 2009;
- identificar os conflitos entre as diferentes coalizões nas decisões;
- analisar os recursos utilizados pelas coalizões para transformação de crenças e ideias em ações governamentais;

- analisar o processo de mudança institucional, identificando os efeitos dos eventos externos nas decisões de interação entre as diferentes coalizões;
- compreender a dinâmica institucional no subsistema.

Entre os documentos analisados, há relatórios investigativos, registros de audiências, relatórios finais de inquéritos, notas taquigráficas das audiências públicas, leis, decretos, portarias, mapas cartográficos, topográficos e fundiários, censos e gráficos. Foram coletados dados primários por meio de nove entrevistas com gestores governamentais e não governamentais, além de conversas informais com consultores legislativos. A técnica utilizada foi a análise de conteúdo com a ferramenta NVIVO 9 (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017). Isto posto, identificaram cinco coalizões, de diferentes crenças, responsáveis por influenciar as políticas adotadas: “(i) Coalizão Modernista; (ii) Coalizão Pró-Moradia Popular; (iii) Coalizão Desenvolvimentista; (iv) Coalizão Ambientalista; e (v) Coalizão Patrimonialista” (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017, p. 142).

QUADRO 6 - Síntese do sistema de crenças das coalizões de defesa - ordenamento territorial urbano

Coalizões	Prioridade	Defesa de leis mais restritivas	Defesa de leis menos restritivas	(+) Intervenção estatal	(-) Intervenção estatal
Modernista	Defesa dos valores do tombamento	X		X	
Pró-Moradia Popular	Defesa dos valores sociais		X	X	
Desenvolvimentista	Defesa dos valores de mercado e dos interesses imobiliários		X		X
Ambientalista	Defesa dos valores ambientais	X		X	
Patrimonialista	Defesa de interesses econômicos particularistas		X		X

Fonte: Vicente, Calmon e Araújo (2017, p. 145).

Novamente, o poder formal de certa coalizão confere aos desenvolvimentistas e patrimonialistas vantagens em relação aos outros grupos. Por sua posição possibilitar influenciar e decidir (ou oferecer apoio e recursos políticos a certos

tomadores de decisão), os burocratas, deputados e grupos políticos, construtores, sindicatos, associações de empresários e patronais possuem grande pressão na agenda pública. Apesar da proximidade quanto às crenças de leis menos restritivas e menor intervenção estatal, os desenvolvimentistas priorizam obras do Estado que ofereçam ganhos do setor imobiliário (privado), e que o espaço urbano deve ser regulado pelo mercado. Enquanto os patrimonialistas atuam muitas vezes de forma ilícita, como grilagem, especulação imobiliária, entre outras irregularidades relacionadas ao ordenamento territorial, com ações autointeressadas em detrimento do interesse público. Coalizões que não possuem autoridade formal, buscam modular as políticas a partir das informações técnicas, como as coalizões Ambientalista e Modernista (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017, pp. 144 – 146).

Ao longo do trabalho são desmembradas as dinâmicas entre os atores e as políticas implementadas, e uma das principais conclusões é:

Com a análise detida dessa realidade, fica enfraquecida a tese de que os problemas do déficit de moradias no DF e das muitas ocupações irregulares verificadas em seu território têm suas causas na demanda por espaços e habitações. O que se verifica é que o próprio governo local, apesar de ter o monopólio do estoque de terras, opta por ofertar via Terracap terrenos urbanos regulares com preços elevados, auferindo recursos usados para finalidades governamentais diversas, nem sempre atendendo a preocupações sociais. A oferta de terra regular no DF é segregadora, em esquema que também respalda vultosos lucros de empresários do mercado imobiliário (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017, p. 150)

Neste sentido, a aplicação do ACF trouxe ganhos teóricos e empíricos para a matéria. As evidências que a gestão governamental foi ineficaz em “avançar no sentido de assegurar a prevalência do interesse público sobre o privado e, também, decisões democráticas, justiça social e proteção do meio ambiente” (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017, p. 151), puderam ser explicadas - ao menos em parte - pelo modelo ao analisar a disputa de crenças entre as diferentes coalizões de defesa.

Ao escolher a análise histórica das políticas do subsistema, também foi possível observar eventos externos que influenciaram as dinâmicas entre os atores e a tomada de decisão. Graves problemas ambientais foram consequências do apoio à expansão urbana e utilização intensiva do solo, demandas das coalizões Desenvolvimentista, Patrimonialista e, em partes, da Pró-Moradia Popular. Comportamentos clientelistas trouxeram consequências que afetam tanto a preservação ambiental, quanto à democratização do acesso à moradia e a função social da terra. (VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017). Estes estudos podem orientar

a política pública através do conhecimento científico, ao fomentar o debate e trazer aprendizados às coalizões existentes.

Há um amplo campo de pesquisas que pode ser utilizado o Modelo de Coalizões de Defesa. Por fim, apresentaremos o último exemplo de sua aplicação, com destaque no fenômeno de superposição de dois sistemas de política pública.

1.1.4. Coalizões de defesa nas políticas de acesso à informação

O artigo “A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões”, de Rodrigues (2020), trata sobre a formação de agenda e atuação de diferentes coalizões que culminaram na aprovação da Lei n. 12.527 (Lei de Acesso à Informação [LAI], 2011). Segundo a autora:

Foram identificadas duas coalizões: a) uma a favor de mudanças na legislação, composta por setores do Poder Executivo, do Poder Legislativo, da mídia e da sociedade civil; e b) outra a favor da manutenção de regras restritivas de acesso à informação, composta por Forças Armadas, Itamaraty e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado. Identificou-se, também, a superposição de dois subsistemas de políticas públicas: a) o de transparência; e b) o de reconciliação. Este último monopolizou o debate público sobre o tema, contribuindo para a morosidade na aprovação da LAI (2011). O Itamaraty também emerge como autor de forte lobby contra modificações nas regras de classificação de documentos, por motivos ainda a explorar em profundidade (RODRIGUES, 2020, p. 142)

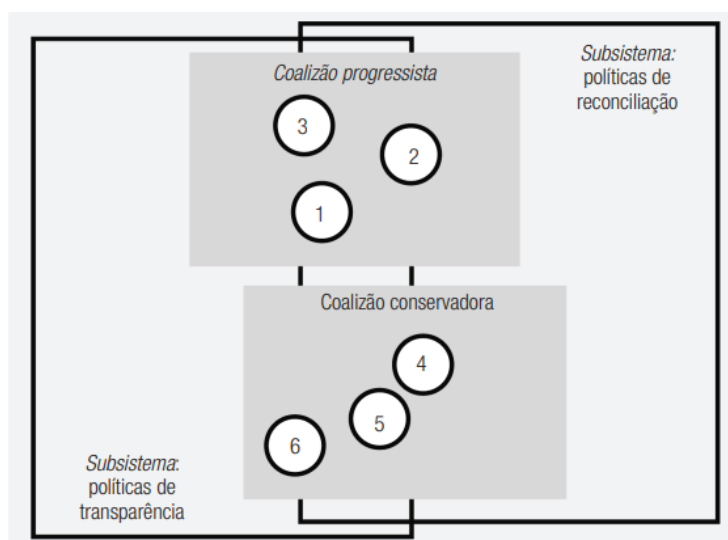
Diversos fatores podem influenciar a posição legislativa em relação à temática da transparência governamental, tais como configuração entre os poderes, estratégias presidenciais e pressão midiática. Entretanto, no caso brasileiro outras pautas transpassam as decisões sobre o assunto, como a Lei n. 6.683 (Lei de Anistia, 1979) que foi considerada na época uma política de reconciliação do país. No cenário atual, esta lei tem sido criticada por vários setores da sociedade civil que, motivados a investigar e denunciar criminalmente, buscam informações sobre abusos e violências cometidos na época do regime militar. Uma das hipóteses do artigo é que “as resistências ao acesso à informação se deram majoritariamente pela pauta da reconciliação, em detrimento de questões relativas à transparência governamental de modo mais abrangente” (RODRIGUES, 2020, p. 143).

A escolha da aplicação do ACF se dá, pois o “modelo possibilita assumir o Estado como ator preponderante na formulação e implementação de políticas públicas” (RODRIGUES, 2020, p. 143). Para a definição das coalizões coletaram-se informações do período de 2002 a 2011, como “projetos de lei, leis e decretos

correlatos, menções na mídia [...] o Diário da Câmara dos Deputados [...] e entrevistas com atores envolvidos na tramitação do PL que veio a ser aprovado como LAI (2011)” (RODRIGUES, 2020, p. 144). Quatro elementos foram utilizados para categorizar os atores com base nas entrevistas e clipping de notícias: a) Valores; b) Coalizões; c) Recursos; e d) Mudanças de estratégia (RODRIGUES, 2020, p. 147).

A autora faz uma trajetória do direito à informação no Brasil, que parte desde os antecedentes do Projeto de Lei do Executivo, apreciação da Câmara dos Deputados até a apreciação do Senado. Fundamentada nas dinâmicas dos atores envolvidos, pôde categorizá-los segundo seu posicionamento no debate.

QUADRO 7 - Configuração das coalizões e dos subsistemas de políticas públicas – acesso à informação



FONTE: Rodrigues (2020, p. 152).

Legenda:

- 1: Presidente Lula, DEM, parlamentares do PT;
- 2: Ministra e Presidenta Dilma Rousseff, parlamentares das legendas PP, PC do B, PT, PSOL;
- 3: Ministério da Justiça e CGU;
- 4: Forças Armadas, parlamentares do PSDB e CRE;
- 5: Ministério da Defesa;
- 6: Ministério das Relações Exteriores;

As crenças compartilhadas no núcleo normativo da coalizão progressiva pressupunham o acesso à informação como direito fundamental, a disponibilização de documentos históricos e aprofundamento da democracia. Ainda que houvesse uma

compatibilidade de valores, dentro da própria coalizão havia uma divisão interna onde uma parcela defendia a total transparência governamental enquanto outra promovia políticas de reconciliação - “essa divisão de caráter normativo é tão forte no debate sobre o acesso à informação no Brasil que, neste artigo, caracteriza-se como a superposição de dois subsistemas de política pública” (RODRIGUES, 2020, p. 152). Em contrapartida, na coalizão conservadora as diferenças recaíam entre a pauta de reconciliação das Forças Armadas, enquanto para o Itamaraty eram caros os assuntos sobre sigilo da formação do Estado (em especial a demarcação de Fronteiras na Guerra do Paraguai) e a proteção contra vazamentos de dados confidenciais (RODRIGUES, 2020, p. 156).

TABELA 5 - Coalizões de Defesa - Política Nacional de Acesso à Informação

Atores	<i>Deep core</i> (Núcleo duro)	<i>Policy core</i> (Núcleo da Política)	Policy Core (Secundárias - instrumentalização)
Coalizão 1 Progressista Presidente Lula, DEM, parlamentares do PT, Ministra e Presidenta Dilma Rousseff, parlamentares das legendas PP, PC do B, PT, PSOL, Ministério da Justiça e CGU	<ul style="list-style-type: none"> – Acesso à informação como direito fundamental. – Presunção da falta de transparência da administração pública. – Aprofundamento da democracia. – Preservação e disponibilização de documentos históricos 	<ul style="list-style-type: none"> – Legislação única regulando padrões de transparência. – Regras claras e de acordo com padrões internacionais: <ul style="list-style-type: none"> • Transparência passiva (disponibilizada mediante provocação). • Transparência ativa (disponibilizada a priori). • Restrição de acesso a documentos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Adesão ao padrão internacional das leis de acesso à informação: • Prazos e processos obrigatórios para realização e resposta a pedidos de informação por parte dos cidadãos. • Definição um rol de informações a serem obrigatoriamente disponibilizadas nos sites dos entes governamentais. • Revisão de prazos de classificação e definição de motivações limitadas para se restringir acesso a documentos produzidos pelo Estado.

(continua)

Coalizão 2 Conservadora	Forças Armadas, parlamentares do PSDB e CRE, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores.	<ul style="list-style-type: none"> – Prevalência da Segurança Nacional em detrimento de outras políticas. – Pressuposto da minimização de riscos na classificação. – Aversão à revisão de ações passadas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Manutenção da legislação então vigente ou revisão com aumento de restrições. 	<ul style="list-style-type: none"> – Retardamento da aprovação da LAI (2011): • Por meio de lobby no Legislativo (CRE) e no Executivo (governo Lula). – Tentativa de manutenção da cláusula de sigilo eterno. – Tentativa de inclusão de cláusula que obrigava o cidadão a expor os motivos da solicitação. – Tentativa de restrição do rol de informações disponibilizadas na transparência ativa
----------------------------	--	--	--	---

FONTE: RODRIGUES (2020, pp. 153 – 156).

Concomitante às atividades destes atores no Subsistema de Transparência, a produção legislativa relacionada ao Subsistema de Reconciliação – onde os mesmos grupos também atuavam - intervia de maneira robusta nos parâmetros de informações a serem disponibilizadas pela administração pública geral. Segundo a autora:

Em 2004, dois foram os motivos para o grande número de menções [no jornal Folha de São Paulo] às questões de classificação de documentos. O primeiro foi o vazamento de fotos de prisioneiro político enforcado em prisão do regime militar. Junta-se a isso o lançamento da MP n. 218 (que mais tarde viraria a Lei n. 11.111, 2005), que mudava algumas regras para a classificação de documentos, mas ainda previa a renovação indiscriminada do sigilo. Apesar do apelo midiático das fotos, os relatos da época indicam o maior lobby a favor da manutenção do sigilo eterno veio do Itamaraty (FOLHA DE S. PAULO, 2004). Já em 2010 e 2011, a apresentação do PL n. 219/2003 do Poder Executivo, o vislumbre da criação de uma Comissão Nacional da Verdade e a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos relativa à Lei da Anistia (1979) fizeram com que a mídia enfocasse novamente a questão. (RODRIGUES, 2020, P.154)

O surgimento de uma agenda autônoma frente ao Subsistema de Reconciliação, mediante o despontar do Subsistema de Transparência e a consolidação de uma comunidade epistêmica da temática, foi determinante para que as leis de acesso à informação fossem aprovadas independentes de modificações da Lei da Anistia e do sistema de sigilo (RODRIGUES, 2020, p. 155).

TABELA 6 - Cronologia e Superposição de Subsistemas - Política Nacional de Acesso à Informação

	Subsistema de Transparência	Interseção (foco em acesso geral)	Interseção (foco em classificação)	Subsistema de Reconciliação
2001				[M] Criação da Comissão da Anistia (Ministério da Justiça)
2002			[E] Decreto 4.553/2002 (sigilo eterno)	
2003	[L] PL 219 (Reginaldo Lopes- PT)		[L] PL 2.649 (Alice Portugal - PT)	[L] PL 463 (Alice Portugal - PT)
2004			MP n. 228	[M] Fotos de preso político do regime militar são expostas
2005			[E] Lei 11.111 (sigilo eterno)	
2006			[M] Liberação de arquivos do SN	
2007	[L] PL 1.019 (Russomano - PP)		[L] PL 1.924 (Chico Alencar - PSOL)	
2008				
2009		[L] PL 5.228 (Executivo)		[E] Lançamento do Plano Nacional de Direitos Humanos, que previa a criação da CNV
2010			[L] CRE paralisa tramitação da lei	[M] Condenação do Brasil pela CIDH
2011	[E] Criação da OGP	[E/L] Lei 12.527	[L] CRE paralisa tramitação da lei	[E] Criação da CNV
2012		[E] Decreto 7.724	[E] Decreto 7.845	

FONTE: RODRIGUES (2020, pp. 153 – 154).

O Ministério da Defesa assumiu papel de *policy broker* de ambos os subsistemas e coalizões ao tentar conciliar representantes das três forças, militares e políticos, ao deixar intocada a revisão da Lei da Anistia. Adotou-se a justificativa que todos os documentos produzidos no regime militar haviam sido destruídos. Ademais, a coalizão progressista, em uma tentativa de fortalecer suas demandas mediante à

opinião pública, deslocou o debate sobre informações sigilosas para a pauta de “transparência governamental”. Enquanto a coalizão conservadora, após uma exposição negativa quando tentou aplacar Decreto do Sigilo Eterno (2002), mudou sua estratégia para lobby no Legislativo e Executivo – evidenciando aprendizados orientados às políticas públicas e mudanças de comportamento das coalizões frente a novos contextos (RODRIGUES, 2020).

Dentre as condições que determinaram a aprovação da Lei de Acesso à Informação em 2011, estão: a) pressões internacionais; b) consolidação de uma comunidade epistêmica defensora de transparência governamental; c) reafirmação do poder de veto das Forças Armadas às possíveis revisões da Lei da Anistia (D'ARAUJO, 2012 *apud* RODRIGUES, 2020).

Este estudo promove contribuições ao ilustrar as possibilidades de interferência mútua entre subsistemas, as estratégias das coalizões através de *policy-oriented learning*, a importância da mídia no debate público e as forças institucionais presentes na produção legislativa.

1.2. APLICAÇÃO DO ACF NO SUBSISTEMA DE POLÍTICA MONETÁRIA

Segundo Oliveira e Sanches Filho (2022), estudos empíricos recentes vêm lapidando o conceito de coalizão de defesa, com um “melhor entendimento do conceito de conhecimento orientado para a política pública, a inclusão de níveis de conflito, os atributos dos atores, o papel do *policy broker* e a natureza dos estímulos e das características dos fóruns de decisão” (p. 657). Além do compartilhamento de crenças, o entendimento da dinâmica dos atores e suas ações coordenadas têm sido os principais eixos analíticos. Cinco atributos são considerados em uma coalizão de defesa: “os atores e suas tipologias; o sistema de crenças; a coordenação das atividades políticas; os recursos e, por fim, a estabilidade” (pg. 657). A condição excelente é aquela que atende aos cinco atributos. Já a condição mínima para a constituição de uma coalizão é ao menos o compartilhamento de crenças entre seus membros.

Motivados pela literatura especializada que será exposta a seguir, definimos neste trabalho como nosso subsistema de política as decisões sobre **Política Monetária do Banco Central**. O conjunto de atores é formado pelo presidente do Banco Central, diretores membros da burocracia da instituição, Presidente da

República, acadêmicos de macroeconomia das principais universidades do país e principais economistas na imprensa. Sendo os três primeiros as autoridades governamentais com poder decisório no referido subsistema. Dividimos metodologicamente o sistema de crenças em duas coalizões: **ortodoxos** e **heterodoxos**, com base no *background* educacional dos decisores de política. Definimos esta divisão como sendo as coalizões de defesa a serem testadas, pois nossa hipótese de pesquisa é que as formações acadêmicas refletem sua participação em determinada coalizão. Com base no arcabouço teórico, partimos do pressuposto que as instituições de ensino influenciam na criação de crenças centrais de políticas destes agentes, bem como favorece padrões de coordenação por compatibilidade de ideias.

2. ORTODOXIA, HETERODOXIA E *MAINSTREAM*: SISTEMAS DE CRENÇAS DAS COMUNIDADES EPISTÊMICAS ECONÔMICAS E O PLURALISMO NO BRASIL

A inovação de Sabatier (1993) ao explicar o comportamento dos agentes é correlacionar ideias, antes difusas, sobre a construção do sistema de crenças e sua aplicação nas políticas públicas.

O ponto de partida para entender os sistemas de crença são os trabalhos de Martin Fishbein e Icek Ajzen (1980; 2012). A partir dos conceitos da “*Teoria da Atitude*”, a “*Relação atitude-comportamento*”, “*Princípio de Compatibilidade*”, “*Teoria da Ação Racional*” e “*Teoria do Comportamento Planejado*”, os pesquisadores explicam que as crenças fornecem a base causal para as atitudes. Estes valores formados sobre determinados atributos podem ser influenciados por uma variedade de processos cognitivos e motivacionais, e não necessariamente fundamentados na realidade. Portanto, o sistema de crenças pode ser formado por informações inválidas, seletivas ou até mesmo egoístas, e evidência a racionalidade limitada dos indivíduos – já que não foi originado de um processo puramente utilitarista.

Para os autores, as atitudes verbais podem ser preditores ruins do comportamento real – mas isto não quer dizer que as atitudes gerais sejam irrelevantes ao tentar prevê-lo. Neste cenário, a expectativa de certos grupos de referência do indivíduo (familiares, amigos, colegas de trabalho, autoridades) pode produzir pressão social para que este aja de determinada maneira. Logo, o comportamento pode ser produto das forças de cada crença normativa, ponderadas pela motivação para cumpri-las. Este será um dos pilares para explicar o poder da socialização dentro das coalizões.

A probabilidade de o indivíduo transformar uma intenção em um comportamento real está também ligada ao “controle comportamental percebido” (AJZEN, 2012). As crenças sobre recursos disponíveis e obstáculos possíveis levam a uma percepção de controle, que pode inibir ou reforçar a intenção de um comportamento, bem como interferir na resiliência ao aguardar janelas de oportunidades. Podemos dizer que a “*Teoria do Comportamento Planejado*” é o precedente do conceito de “*devil shift*” (percepções e sobrevalorização dos oponentes) que leva a formação de coalizões de defesa, onde indivíduos que possuem crenças em comum somam esforços para alcançar metas partilhadas, antecipando os passos da coalizão adversária. Os princípios das crenças

comportamentais, normativas e de controle serão depois explorados no trabalho de Sabatier ao especificar crenças de núcleo profundo, as de núcleo na política pública e as de aspectos secundários.

Ao destituir a racionalidade como fator principal na tomada de decisões dos atores, os conceitos mobilizados dialogam com a proposta de Axelrod (1976) ao buscar realizar um mapa cognitivo do sistema de crenças. Este “*cognitive map*”, por mais que seja baseado em modelos matemáticos, não significa que o tomador de decisão terá racionalidade ilimitada. O mapa cognitivo facilita deduções corretas a partir de inferências das crenças que o decisor afirma. A “racionalidade limitada aparece em configurações políticas não como uma capacidade limitada de resolver problemas, mas sim como restrições nos tipos de problemas que são abordados” (AXELROD, 1976, p. 57). O autor busca então identificar os núcleos dos sistemas de crenças ao aplicar a estrutura para analisar “quais propriedades os mapas cognitivos hipotéticos teriam se pudessem ser derivados das afirmações da elite de formuladores de política” (1976, p. 7).

Philip Converse (1964; 2006) corrobora com a investigação ao argumentar que os elementos visíveis das ideias da elite política não necessariamente são um espelho das crenças de seus apoiadores. Há diferenças na natureza dos sistemas de crença mantidos pela elite e pelas massas, acirrando-se quanto mais estratificado em direção a seu núcleo. Estes mundos ideacionais divergentes repercutem em problemas de representação e medição adequadas, e “verificam-se diferenças bastante acentuadas, não apenas na origem social e nos processos de julgamento, mas inclusive nas reações políticas abertas” (CONVERSE, 2006, pp. 14 – 15), entre pessoas de diferentes níveis sociais.

O estudo de Putnam (1976), onde “há uma revisão da orientação normativa e cognitiva das elites políticas” (OLIVERIA; SANCHES FILHO, 2022, p. 645), igualmente converge com os demais autores sobre a importância de se analisar os indivíduos que participam do processo decisório como chave para entender a formulação de políticas públicas. Este tema será abordado no próximo capítulo.

Alguns cientistas políticos ainda afirmam que Sabatier pode dialogar com Lakatos (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022, p. 645) em relação à disputa de programas de pesquisa científica e seus “*hardcores tenazes*”, ao possibilitar realizar uma simples analogia com o núcleo de um sistema de crenças científicas e o papel das informações técnicas na disputa entre coalizões. Entretanto, não é aconselhado

utilizar seus fundamentos de metodologia científica nas ciências sociais (WALKER, 2010), visto que algumas de suas prerrogativas são: a) o crescimento eficiente do conhecimento científico ocorre somente quando um paradigma monopolista dominante orienta a investigação; b) os paradigmas são “conquistas científicas universalmente reconhecidas”, e são somente substituídos quando o novo candidato resolver um problema pendente reconhecido, ao mesmo tempo que preserva uma parte relativamente grande da capacidade de resolução dos seus predecessores; c) anomalias são listadas, porém, deixadas de lado até que se transformem em corroborações do programa; d) são as verificações, e não as refutações, que mantém o programa de pesquisa funcionando; e) haverá sempre um paradigma dominante e breves períodos de “coexistência pacífica” entre programas de pesquisa rivais, sendo raras situações de pluralismo teórico; f) o pluralismo dura apenas até a total substituição do paradigma anterior por um mais progressista. Estas prerrogativas não são observadas nas *soft sciences* (WALKER, 2010).

Uma conhecida anedota entre os economistas reflete bem a disputa de narrativas dentro do campo das Ciências Econômicas:

Dado mil economistas haverá 10 economistas teóricos com diferentes teorias sobre como trocar uma lâmpada e 990 economistas empíricos trabalhando para determinar qual teoria é correta. Todos ainda estarão no escuro. (Autor desconhecido)

A verdadeira busca por conhecimento científico pode ser apagada em meio ao dissenso. Uma alternativa a este embate é o conceito de *pluralismo* na economia, que aqui pode ser entendido como “uma doutrina que é, por sua própria natureza, avessa ao totalitarismo e ao dogmatismo dos modelos únicos” (BIANCHI, 1992, p.139). Seria a aceitação de que fatos econômicos devem ser tratados sob diferentes abordagens teóricas e metodológicas, devido à sua complexidade e natureza social. Esta questiona o predomínio da ortodoxia econômica, com o objetivo de abrir espaço para novas pesquisas e diálogo com outras áreas.

As origens do termo pluralismo remontam a Neville Keynes (1891), com o conceito de “proto-pluralismo” ou falácia do método exclusivo. No que ficou conhecida como a “batalha dos métodos”, o debate entre os marginalistas (escola histórica alemã) e os historicistas ingleses (escola clássica inglesa), elevou uma discussão acerca do melhor método: indutivo ou dedutivo. Neste contexto, Neville traz a possibilidade de coexistência de análises distintas, sendo um erro colocar esses

métodos em oposição mútua, já que ao agregar diferentes abordagens na análise da economia, o conhecimento científico tende a se desenvolver de melhor forma.

John Neville Keynes enfatizou a importância de reconhecer que não existe uma única teoria econômica "correta" ou uma abordagem única para resolver problemas econômicos. Diferentes escolas de pensamento econômico podem oferecer *insights* valiosos para a compreensão das complexidades da economia. Essa ênfase na pluralidade de abordagens econômicas contribuiu para a tolerância intelectual e a abertura ao debate dentro da economia (WATERMAN, 2019).

Em seu livro "*Scope and Method of Political Economy*" (Escopo e Método da Economia Política), publicado em 1891, analisou as principais correntes de pensamento econômico ao longo da história, desde os economistas clássicos até os contemporâneos de sua época. Essa análise ajudou a esclarecer as diferenças e as evoluções nas ideias econômicas. É graças à esta extensa e tradicional literatura sobre as divergências entre as escolas, que pudemos identificar a existência de dois grupos de coalizão na macroeconomia sem a necessidade de outros métodos, como entrevistas ou grupos focais. A investigação histórica e autores precursores nos oferecem a estrutura necessária para a realização deste trabalho.

Outro conceito que dialoga com as bases do pluralismo é o de falibilismo, descrito por Karl Popper (1982), onde se parte do pressuposto de que não existe certeza do conhecimento ou verdade, pois todo conhecimento é conjectural. A falibilidade da ciência impossibilita estabelecer a verdade de uma teoria por verificação, então busca-se o falseamento de hipóteses: a cada erro descoberto, mais próximo da verdade (inatingível) se está. É com base nas ideias de racionalismo crítico preconizado por Popper que Bruce Caldwell (1982) sustenta o "pluralismo crítico", em seu livro "*Beyond Positivism: Economic Methodology in the Twentieth Century*".

Em sua obra, Caldwell inicia contando sobre suas motivações ao realizar a pesquisa. Havia na época uma lacuna de textos direcionados para economistas que buscavam estudar metodologia econômica, com produções dispersas que abordavam em sua maioria questões filosóficas. Por isso, o autor primeiro faz uma retrospectiva sobre história da filosofia da ciência, passando pelo Positivismo Lógico, Empiricismo Lógico, o falsificacionismo de Popper, e por fim a "Tradição do Conhecimento", com seus expoentes Thomas Kuhn, Paul Feyerabend e Imre Lakatos. Salienta as características que teriam contribuído para o declínio do positivismo, principalmente

por seu caráter dogmático que impedia a análise de elementos qualitativos e subjetivos, criando falhas no potencial explicativo de suas teorias.

Na segunda parte do livro, o autor propõe analisar os principais trabalhos metodológicos do ponto de vista da filosofia da ciência, abordando Lionel Robbins, Terence Hutchison, Fritz Machlup, Milton Friedman e Paul Samuelson. Conclui que todos têm em comum a busca de bases definitivas para estabelecer os cânones de uma Economia ideal, tarefa à qual se mostrou incompleta.

Na terceira e última parte, Caldwell explica que encontrou diversas ambiguidades na literatura metodológica, bem como um desejo da comunidade por uma metodologia única, universal e prescritiva. Porém, esta seria prejudicial para o avanço das pesquisas em Economia, pois levaria a uma padronização dogmática do processo científico. Realiza críticas ao pseudo-monismo de Kuhn, ao critério histórico de Lakatos, e à solução proposta de Feyerabend. O autor parte do pressuposto que não existe um método universalmente aplicável e logicamente convincente, e defende uma abordagem metodológica rotulada como “pluralismo metodológico”, que pretende: “(...) promover um ambiente em que tanto a novidade como a crítica possam operar livremente.” (CALDWELL, 1994 [1982], p. 245).

Wade Hands (2001) traduz que esta nova organização social da ciência deve conceder “a igualdade de autoridade intelectual a todos os participantes do diálogo”, e complementa que o foco são os critérios normativos sociais (o comportamento social dos cientistas, e não seus comportamentos individuais), através da diversidade e do raciocínio lógico, que promove a objetividade e afasta o pluralismo do caos e anarquia metodológica. O pluralismo, desta forma apresentada, não cogita ser uma filosofia da ciência, mas sim uma “posição de economista” (CAVALIERI, 2009, p. 5). É na incerteza sobre os critérios epistemológicos que o núcleo duro da tese de Caldwell encontra-se, ao nível metametodológico, sendo uma alternativa à busca frustrada de um único conjunto de regras metodológicas - tendo como guia o processo de crítica e racionalidade.

Porém, existem algumas críticas sobre a linha de raciocínio de Caldwell. A busca por uma metodologia universal só existiria se fosse possível estabelecer um critério único “a partir de algo externo ao próprio corpo elaborativo do pensamento humano e social, ou seja, sob alguma base externa ao formulador de critérios” (CAVALIERI, 2009). Se considerarmos a *epistemologia da diferença*, no pensamento de Dilthey, não há separação do sujeito com o objeto das ciências humanas e sociais.

A experiência interna é ao mesmo tempo, criadora da esfera externa que se pretende conhecer, e interfere na construção do saber acerca do mundo. Há uma ação criadora nas ciências humanas, além da modificadora que ocorre nas ciências naturais. Ou seja, são contextos históricos em conjunto com percepções particulares que produzem a ciência social. A busca por critérios universais não se faz necessária, já que sempre irá existir a variável interveniente do indivíduo. Desta forma, o argumento de Caldwell onde o pluralismo se faz necessário devido à frustração da busca por critérios, não teria lógica de existir.

Buscando fundamentar o assunto, Sheila Dow (1996) traz o conceito de *pluralismo estruturado*, onde a pluralidade epistemológica possui uma base ontológica, ao compreender sistemas econômicos como abertos. Ao aceitar a incomensurabilidade entre escolas de pensamento e paradigmas, a autora propõe um reconhecimento e comunicação entre teorias e metodologias alternativas, já que não há forma de hierarquização entre elas.

Para Dow (2004), há existência de duas posições primordiais no nível ontológico: 1) a que existe uma verdade multifacetada – e se reflete em pluralidade epistêmica e metodológica; 2) a que existe apenas uma unidade de verdade - que pode ter dois caminhos ontológicos e diferentes resultados. O primeiro deles é através do pressuposto de ontologia de *sistemas fechados*, onde a lógica e formalização têm preferência na metodologia (um exemplo seria a ortodoxia). Neste, há uma epistemologia monista, que só irá se refletir em pluralidade caso haja incerteza acerca dos critérios. O segundo caminho é considerar uma ontologia de *sistemas abertos*, onde a subjetividade, os discursos linguísticos, a análise social e humana compõe como parte importante da metodologia (ex.: marxistas, pós-keynesianos, etc.). Nesta situação - chamada de *epistemologia organicista* - considera-se que o entendimento humano da realidade é limitado, e nem todas as variáveis conseguem ser definidas e estudadas ao mesmo tempo. Logo, o processo de geração de conhecimento pode surgir diversas alternativas, criando uma pluralidade metodológica (CAVALIERI, 2009).

A justificativa de Dow para aceitar o pluralismo advém de “reconhecer que as ciências humanas lidam com a incerteza inerente ao conhecimento que produz” (QUEIROZ-STEIN, 2018). A autora também rebate argumentos do *pluralismo crítico*, por não haver uma fundamentação ontológica e epistemológica, ser simplesmente uma posição metametodológica. Entretanto, Wilhelm Dilthey de forma diametralmente

oposta, coloca a ontologia como objeto auxiliar, e não como fator formativo do pensamento econômico. O “ideário diltheyano rejeita a tentativa de se fazer o pluralismo como um princípio mais afeito a algumas escolas do pensamento econômico do que a outras.” (CAVALIERI, 2009).

De qualquer maneira, ambos os autores defendem uma alternativa pluralista para economia como sendo algo benéfico para a comunidade e cientistas. Ao ter em mente que Ciências Econômicas são ciências sociais aplicadas, devemos considerar aspectos sociológicos, históricos e de conjuntura ao analisar um fato econômico. Entender que o debate de ideias, a abertura às novas soluções, e a constante criatividade e novidade trazida por diversos pesquisadores, faz a construção do conhecimento científico ganhar vida.

Segundo Cantu (2021), uma característica marcante da comunidade de economistas brasileiros é a separação entre ortodoxos e heterodoxos, mediante dissenso de múltiplos paradigmas disciplinares. É necessário analisar a origem de suas divergências. As dimensões axiológicas das teorias, além de contribuir na reflexão sobre as filosofias políticas implícitas no debate, jogam luz sobre a sociologia das ideias econômicas e como estas operam nas redes de elites, reprodução institucional e contexto social.

Podemos classificar, em um nível mais alto de generalidade, três rótulos de ideias nas Ciências Econômicas: ortodoxas, heterodoxas e *mainstreams*. É necessário esclarecer que suas definições são mutáveis, conforme novas escolas e teorias surgem e tornam-se proeminentes. Portanto, a categorização será sempre estabelecida como uma fotografia de seu tempo, ao considerar as condições históricas presentes e o tipo de economia observada.

Isto posto, para conseguir identificar as premissas atuais que servirão de base para definir o sistema de crenças de cada coalizão, é necessário esclarecer as diferenças ideacionais que levam à competição das mais diversas teorias (ou metodologias) nas Ciências Econômicas.

2.1. ORTODOXIA ECONÔMICA

A “ortodoxia” pode ser definida como uma *categoria intelectual*, classificada como a mais recente “escola do pensamento” dominante. Atualmente, o conjunto particular de ideias que a mais define é a escola Neoclássica. Suas principais características são: a) ênfase na **racionalidade** e o uso da **maximização da utilidade**; b) ênfase na existência de **equilíbrio de mercado**; c) **negligência de fortes tipos de incerteza**, especialmente a incerteza fundamental. Alguns autores empregam os termos “ortodoxo” e “*mainstream*” de forma intercambiável, porém, há existência de aspectos não-neoclássicos no *mainstream* (DEQUECH, 2007).

Procura utilizar fundamentos microeconômicos para explicar a teoria macroeconômica, sendo esta um resultado agregado do comportamento otimizador de agentes individuais racionais (LIMA; AMADO; MOLLO, 2016). Como funções de demanda agregadas não refletem as funções de demanda individuais, alguns programas de pesquisa supõem uma economia como um organismo composto de indivíduos iguais ou um agente que os represente por inteiro (sem considerar a heterogeneidade destes agentes). Algumas críticas a este pensamento são que:

(...) a maximização individual não gera racionalidade coletiva, nem a existência dessa racionalidade implica indivíduos racionais. Também a reação do agente representativo a mudanças em parâmetros (como as causadas por políticas governamentais) pode não ser igual à reação agregada dos indivíduos representados por esse agente. Podem ainda existir situações em que o agente representativo escolheria diferentemente de todos os indivíduos representados. (LIMA; AMADO; MOLLO, 2016, p. 606)⁵

Em relação à política monetária, para Lima et. al (2016), a teoria neoclássica dos fundos emprestáveis considera que a taxa de juros é um equilíbrio entre poupança e investimento. A ortodoxia possui três axiomas sobre a economia monetária: a) tudo pode ser trocado em algum grau; b) o papel da moeda é apenas uma representação das transações reais, toda atividade econômica é conduzida desconsiderando a moeda; c) presença da ergodicidade (probabilidades passadas observadas se aplicam a processos econômicos futuros, podendo ser repetidos).

A **moeda é considerada exógena** à economia, ou seja, sua quantidade é determinada pelas autoridades monetárias. Há até uma concepção de endogeneidade

⁵ Estes apontamentos nos servem de bússola para debruçarmos sobre a investigação de Converse (1964; 2006) em relação a ausência de representatividade nas elites por diferentes mapas cognitivos (que neste trabalho iremos utilizar como referência os axiomas da disciplina), bem como conectá-lo aos estudos das Elites e do Modelo de Coalizão de Defesa ao considerar que os agentes são heterogêneos. Entraremos neste debate no próximo capítulo.

pelos novos-clássicos, mas esta não tem relação com o entesouramento (retenção da moeda como mercadoria, desejável por si mesma). E sim pelos choques de produtividade do progresso tecnológico. Na Teoria dos Ciclos Reais, todos os preços são flexíveis, então **a moeda é neutra** inclusive no curto prazo. Flutuações nas variáveis – produtos, emprego, preços - são respostas às mudanças exógenas ao ambiente econômico, que se ajustam rapidamente e voltam ao equilíbrio (BALBINOTTO NETO, 2009). Por isto, não influenciaria na concepção da neutralidade da moeda (MOLLO, 2004, p.325).

Esta ausência do fenômeno de entesouramento seria fundamental para a aplicação da **Lei de Say, aceita como axioma pela ortodoxia**, segundo Mollo (2004):

A ideia explicitada pela Lei de Say em seu enunciado é a de que o mesmo processo de produção que cria os produtos (oferta) gera também rendas, ao pagar salários, lucros, juros, rendas fundiárias e aluguéis, rendas essas que serão responsáveis pela compra dos produtos (demanda). Assim, o resultado da Lei de Say é um resultado harmônico de equilíbrio de mercados em geral, sejam os mercados de produtos, de um lado, sejam os de fatores de produção, como trabalho, capital, terra e recursos naturais, do outro. [...] De fato, os que aceitam a Lei de Say precisam rejeitar que o entesouramento seja racional. Com isso, o fluxo circular da renda não se rompe e a moeda não provoca problemas no funcionamento econômico. Ou seja, a moeda é neutra e é a neutralidade da moeda que impede que ela afete de forma danosa o equilíbrio garantido pela Lei de Say. (MOLLO, 2004, pp. 324 – 325)

Como o sistema sempre tenderia ao equilíbrio e pleno emprego, a inflação seria o resultado de uma intervenção exógena, estando vinculada ao déficit fiscal e/ou à circulação de moeda disponível, em uma interferência do Estado na economia (HEGELE, 2017).

Neste sentido, ortodoxos entendem que a quantidade de moeda e sua velocidade de circulação determinam o nível de preços de uma economia. Esta lógica seria explicada pela **Teoria Quantitativa da Moeda (TQM)**, onde, dada uma mudança no estoque de moeda sem efeito proporcional a oferta, ocorreriam desequilíbrios monetários - já que a demanda aumentaria, mas a capacidade de produção continuaria a mesma. A assimetria entre oferta e demanda impactaria o nível geral de preços, provocando a inflação. A TQM parte dos mesmos pressupostos da Lei de Say, em que "(...) é o Banco Central que, podendo controlar a quantidade de moeda por meio de compensações de movimentos na velocidade de sua circulação, ao não o fazer corretamente, provoca inflação" (MOLLO, 2004, p. 326).

Esta hipótese não se confirma ao considerar o fenômeno de entesouramento e da não-neutralidade da moeda, como a heterodoxia propõe. Os efeitos da moeda

sobre a produção, como ativo e reserva de valor, alteram o avanço do nível geral de preços. A flutuação da demanda de moeda torna instável sua circulação. Esta volatilidade, por não possuir características exógenas, não pode ser controlada pelo Banco Central (MOLLO, 2004). Tanto a **Lei de Say** quanto a **Teoria Quantitativa da Moeda são marcos importantes** para a separação entre **ortodoxos e heterodoxos**:

Pode-se, neste sentido, dizer sucintamente que neoclássicos, novos-clássicos e novos-keynesianos aceitam a Lei de Say e a Teoria Quantitativa da Moeda, pertencendo, por isso, à chamada ortodoxia econômica. Os neoclássicos monetaristas, como Friedman, e os novos keynesianos, aceitam-na apenas a longo prazo, como veremos adiante, enquanto os novos-clássicos, em particular a versão dos ciclos reais, aceitam-na a curto prazo. Ao contrário, os pós-keynesianos e marxistas, ao rejeitarem terminantemente tanto a Lei de Say quanto a Teoria Quantitativa da Moeda em qualquer tempo, formam a heterodoxia. (MOLLO, 2004, p. 327)

Há economistas que defendem que a ortodoxia apoia um mínimo de intervenção estatal da economia, ao passo que as heterodoxias defendem políticas regulatórias nos mercados (HEGELE, 2017, pp. 100 – 101). Porém, como afirma Angeli (2014, p. 731), “(...) a crítica heterodoxa da teoria econômica convencional não deve ser confundida com a crítica do próprio sistema capitalista”. Para o autor, o melhor conceito para diferenciar as agendas de pesquisas segundo a intervenção estatal na economia seria o de “*mainline economics*”:

Um autor ou corrente pode ser ortodoxo, dependendo de suas opções metodológicas e, ao mesmo tempo, *mainline*, se enfatizar a capacidade de reconciliação de interesses e de geração de cooperação anônima do sistema institucional típico do mercado livre, ou não *mainline*, se destacar as falhas de coordenação via mercado e a necessidade de intervenção estatal. (ANGELI, 2014, p.733)

É possível, por exemplo, um programa de pesquisa heterodoxo ser *mainline* (confiar na capacidade do mercado em gerar resultados benéficos por si só), desde que rejeite pelo menos um dos pilares da “**santíssima trindade**” **ortodoxa: racionalidade, egoísmo ou equilíbrio** (COLANDER; HOLT; ROSSER, 2004, p. 485). É o caso de autores como Hayek, Buchanan e Kirznez, que rejeitam pressupostos da teoria neoclássica e adotam simultaneamente uma postura liberal. Bem como são possíveis ortodoxos serem considerados não *mainlines* - como Stiglitz e Krugman, que possuem características da escola neoclássica e, ainda assim, consideram a intervenção estatal para correção de desvios de mercado (ANGELI, 2014).

Por ora, não iremos adentrar nestes conceitos de *mainline economics*, pois esta segunda camada de classificação exigiria uma análise aprofundada do conteúdo

de cada modelo - não sendo o foco deste trabalho. Trouxemos esta breve explicação para podermos ter uma definição consistente do que consideramos ortodoxia neste estudo.

2.2. MAINSTREAM ECONÔMICO

O “*mainstream*” é uma categoria definida *sociologicamente*, por serem ideias compartilhadas pela elite da profissão. São mantidas por indivíduos dominantes nas principais instituições acadêmicas, organizações, periódicos e jornais. É a economia ensinada nas universidades de prestígio, publicada em revistas de influência, aquela que recebe fundos de pesquisa de importantes fundações e ganha os prêmios de maior destaque. Importante destacar que a velocidade de mudança das ideias dominantes é muito mais rápida nas elites do que nas escolas de graduação. Este efeito possibilita que indivíduos aceitos pelo *mainstream* mudem de ideia, e consequentemente escolas do pensamento coexistam com a escola dominante (neoclássica) dentro desta categoria. Alguns exemplos são teorias de economia comportamental, teoria dos jogos, economia experimental, consideradas de prestígio mesmo não sendo neoclássicas. As características comuns às abordagens pertencentes ao *mainstream* são: a) ênfase na **formalização matemática como ferramenta de respeitabilidade**; b) **individualismo metodológico** – ignora influência de instituições, cultura e aspectos sociais nos agentes econômicos; c) **negligência da incerteza fundamental** (DEQUECH, 2007).

Para Colander (2000), a economia neoclássica foi sendo modificada e tendo sua “morte gradual” ao longo dos anos, especialmente entre 1935 e 2000, realizando uma transição lenta até a economia moderna. Esta envolve uma visão de mundo mais ampla e é muito mais eclética do que sua antecessora.

A profissão de economista é “uma entidade dinâmica, que gera um sistema complexo de ideias interativas, que se autorreproduz e evolui” (COLANDER, HOLT & ROSSER, 2004, p. 486). Para os autores, este sistema complexo está se afastando cada vez mais de uma adesão estrita à “santíssima trindade”, para uma posição mais abrangente de comportamentos propositados, autointeresses esclarecidos e sustentabilidade. Classificações como “clássico” ou “neoclássico” podem ser úteis e necessárias, mas limitam e perdem dimensões importantes da profissão. Há uma

diversidade de ideias, as quais são “frouxamente mantidas juntas por sua abordagem de modelagem” (p.487), que fazem parte do *mainstream* e não necessariamente da ortodoxia. As mudanças são trazidas pelo que chamam de “*edge of economics*” (limite da economia), onde trabalhos inovadores sinalizam uma direção futura da disciplina, tendo sido aceitos pela sua elite. Em relação às limitações da classificação neoclássica:

As classificações padrões também enfatizam um núcleo ortodoxo bastante estreito da profissão e transmitem uma imagem de que todos os economistas convencionais aceitam esse núcleo. A realidade é mais complicada; os economistas convencionais muitas vezes têm uma variedade de pontos de vista simultâneos. Se a variação de pontos de vista aumentar, enquanto o núcleo permanecer relativamente inalterado, a caracterização estática da profissão não mudará, mas sim sua caracterização dinâmica.

Uma grande variação nas visões aceitáveis, como a que surgiu na profissão nas últimas décadas, sinaliza que mudanças são prováveis no futuro. Em nossa opinião, a história interessante da economia nas últimas décadas é a variação crescente de pontos de vista aceitáveis, embora o centro da economia não tenha mudado muito. (COLANDER; HOLT; ROSSER, 2004, p. 487, tradução nossa)

Um dos fenômenos interessantes de se observar nesta mutação de ideias predominantes na elite da profissão, é que alguns economistas considerados ortodoxos, após receberem o Prêmio Nobel, fazem renúncias de certos pressupostos utilizados no trabalho. Segundo Dequech (2007), “Em parte, isso tem um componente sociológico, pois o prestígio do prêmio torna mais fácil para esses economistas criticar publicamente ideias amplamente aceitas” (p. 281).

Colander (2000) realiza uma comparação mais específica sobre as variações ocorridas ao longo do tempo nos atributos da economia neoclássica, que hoje podemos chamar de economia moderna (ou no caso deste trabalho, *mainstream*):

Tabela 7 - Comparativo entre atributos da Economia Neoclássica e Economia Moderna

Atributos	Economia Neoclássica	Economia Moderna
Alocação de recursos	Se concentra na alocação de recursos em um determinado momento	Se concentra na alocação de recursos ao longo do tempo (ex.: teoria do crescimento)
Aceitação do Utilitarismo	Aceita algumas variações do utilitarismo como um papel central na compreensão da economia	Poucos economistas aceitam os pressupostos do utilitarismo, e vê-se pouco uso operacional da teoria
<i>Tradeoffs</i> Marginais	Concentra seus cálculos nos <i>tradeoffs</i> marginais	Ainda é apresentado nos textos de graduação, porém nas escolas de pós-graduação e os principais economistas não usam mais este cálculo. Na microeconomia, a teoria dos jogos substituiu quase completamente o cálculo
Racionalidade clarividente	Assume que indivíduos possuem uma racionalidade que maximiza suas escolhas	Houve diminuição da utilização da racionalidade clarividente, sendo substituída por: a) racionalidade limitada; b) racionalidade baseada em normas; c) racionalidade empiricamente determinada
Individualismo metodológico	O mercado traduz a racionalidade individual em racionalidade social	Vários teóricos têm atacado parcialmente (no que se refere à agregação da macroeconomia ou teoria dos jogos) ou totalmente (pelos novos institucionalistas)
Equilíbrio geral	A economia formal do bem-estar baseia-se nessa concepção de equilíbrio geral	Ainda é uma visão predominante, porém é raramente utilizado. Por mais que a economia moderna evite qualquer discussão sobre equilíbrios múltiplos, estes não estão mais fora de questão

FONTE: Colander (2000, pp. 134). Elaboração nossa.

Como Angeli (2014) expõe, o *mainstream* tem conseguido incluir paradigmas de outras escolas heterodoxas, ao analisá-los a partir dos vieses de racionalidade e equilíbrio, “por meio de técnicas matemáticas e econométricas cada vez mais elaboradas, conferindo-lhe um suposto caráter rigoroso e científico, e marginalizando progressivamente correntes alternativas dentro da profissão” (p. 733). Paralelamente a esta tentativa de cooptar ideias de outras escolas, a economia moderna ainda é carente de um fundamento teórico, então, mesmo que a maioria de seus economistas seja pragmático, ainda é necessário utilizar-se dos fundamentos da teoria neoclássica.

O que define a economia moderna é então o método, e não o conteúdo. É a utilização de modelos empiricamente testáveis e aplicáveis à política, com técnicas de estatísticas formais. O que antes era um pano de fundo para sustentar a teoria, agora é desenhado para pode ser diretamente testado empiricamente. Para Colander

(2000), “a economia aplicada moderna é essencialmente mineração de dados com alguma aparência de ‘teste empírico científico’ adicionada para torná-la menos *ad hoc*. (...) Se as suposições do modelo forem *ad hoc*, os resultados serão *ad hoc*” (p.140). E os incentivos dentro da profissão fazem com que muitas vezes modelos pragmáticos *ad hoc* sejam escolhidos pela sua probabilidade de serem publicados, já que se é valorizada a aplicabilidade estatística empírica em detrimento de sua razoabilidade.

Este conflito entre qualidade e quantidade foi avaliado no trabalho de Novaes (2008). Observou-se que pesquisadores do CNPq possuíam um número médio total de publicações maior do que comparado aos pesquisadores norte-americanos com a mesma orientação metodológica. Entretanto, a quantidade de publicações em revistas científicas internacionais era extremamente pequena, sugerindo um sacrifício de qualidade para aumentar a produtividade. Além disso, o baixo impacto internacional também poderia ser explicado pela preferência de metodologias *mainstreams*, ao passo que a produção brasileira tem um volume relevante de propostas metodológicas contrárias⁶. Enquanto a percentagem dos pesquisadores heterodoxos americanos que publicou ao menos um artigo em cada triênio é de 31,4%, ela chega a 64,9% para os pesquisadores heterodoxos do CNPq.

Por fim, podemos também diferenciar *mainstream* e ortodoxo pela forma que o último conceito é cunhado: a definição do que é considerado ortodoxia aparece décadas depois da época em que ela deveria existir – ou seja, só é nomeada quando está no passado. O segundo aspecto é que “o nome da escola ortodoxa geralmente vem de um dissidente” (COLANDER; HOLT; ROSSER, 2004, p. 491, tradução nossa). Desta forma cria-se um alvo fácil para sua crítica, conferindo uma dimensão pseudo-estática. Porém, a qualquer momento, a maioria dos economistas pode discordar do que é considerado ortodoxia, bem como incorporar novas ideias ao *mainstream* - aceitas pelos membros da elite da profissão.

Neste trabalho, utilizaremos para classificação dos economistas o conceito de “ortodoxia”, pela adesão aos pressupostos da Lei de Say e Teoria Quantitativa da Moeda. A aplicação deste conceito em contraponto ao conceito de “*mainstream*” deve-se pela sua eficácia na utilização, já que a tipologia para classificação possui limites bem definidos. Utilizaremos o termo “*mainstream*” apenas para nos referenciar às instituições de prestígio, por se tratar de um aspecto sociológico.

⁶ Este ponto evidencia uma maior pluralidade da economia brasileira, que iremos abordar na próxima sessão.

2.3. HETERODOXIA ECONÔMICA

Podemos classificar a “heterodoxia” tanto como uma *categoria intelectual* quanto uma categoria definida *sociologicamente*. Para Dequech (2007), ela pode ser uma “afirmação negativa”: tudo aquilo que não é ortodoxia é heterodoxia, ou seja, todas as escolas que não são a neoclássica, são heterodoxas. Quanto uma categoria sociológica: economistas se consideram heterodoxos porque suas ideias não fazem, ou não são aceitas, por parte do *mainstream*. Mas como explicar trabalhos da economia heterodoxa com influência e prestígio? Lawson (2006) argumenta que as razões da oposição à economia *mainstream* levam a uma unidade e coerência dentro da economia heterodoxa, sendo características comuns das ideias pertencentes a esta classificação: a) reconhecem que métodos matemáticos são geralmente inadequados ou insuficientes para a análise social; b) possuem a mesma visão da realidade social, como aberta, processual e relacionada internamente (natureza ontológica).

Segundo Lisboa e Pessoa (2019), o que determina a diferença entre economistas é o ponto de partida da narrativa – enquanto os tradicionais preferem iniciar através da evidência de dados, os heterodoxos costumam partir da conclusão como protocolo metodológico. Há autores que afirmam não ser necessário haver um programa homogêneo dentro da heterodoxia, desde que as escolas de pensamento não possuam os pressupostos neoclássicos (MOLLO, 2004; DEQUECH, 2007; ANGELI, 2014). Além das diferenças já expostas nos tópicos anteriores, como a refutação de pelo menos um dos pilares da economia ortodoxa, como a racionalidade ilimitada, comportamento autointeressado, individualismo metodológico, negligência da incerteza fundamental ou crença no equilíbrio de mercado, um dos principais pontos de convergência entre as principais teorias heterodoxas é a **não-neutralidade da moeda** e sua **característica endógena**:

Posições como as de Marx e Keynes permitem a apreensão das ações dos agentes econômicos (grupos ou classes) como influenciadas e limitadas pelo ambiente social e macroeconômico, fornecendo visões de fundamentos macroeconômicos da microeconomia, ao invés da visão ortodoxa de fundamentos micro da macroeconomia. (LIMA; AMADO; MOLLO, 2016, p. 603)

Enquanto a ortodoxia entende a macroeconomia como um conjunto agregado dos comportamentos individuais, a moeda como sendo apenas um reflexo das

transações reais, e o crédito apenas uma transferência dos fundos poupados para financiar investimento, tanto para os marxistas quanto para o pós-keynesianos a “moeda é fundamental na conexão ou coordenação da economia e o crédito rompe a restrição orçamentária e tem um papel ativo, potencializador da produção” (MOLLO, 2004, p. 333).

Para Marx, os indivíduos reagem ao seu meio, porém o decurso histórico pode ser totalmente diferente dos objetivos e das vontades dos indivíduos. Isso porque a sociedade é formada por grupos heterogêneos (como classes sociais) e relativamente autônomos (por exemplo, o sistema jurídico, executivo e legislativo), que possuem organizações e relações diversas (LIMA; AMADO; MOLLO, 2016).

Ao compreender que a mercadoria pode ter valor abstrato (equivalente ao gasto de energia humana, valor intrínseco) e valor concreto (referente à forma como se gasta a energia humana, ou seja, valor de uso), a troca de mercadorias só é possível se estas possuírem valor de uso diferente (ou seja, não se troca mercadorias iguais). Neste sistema de trocas, uma mercadoria (dinheiro) é excluída da circulação para tornar-se representante de valor das demais. Este valor será definido pela ação social de todas as outras mercadorias em conjunto. E em um sistema capitalista, a força de trabalho vira mercadoria, a qual é dividida socialmente e vendida por dinheiro. Ou seja, o valor e o dinheiro se tornam relações sociais, que também determinam a forma de inserção dos indivíduos naquela sociedade. Isto faz com que os trabalhadores não consigam viver na sociedade se não venderem sua mão-de-obra, e todo valor excedente desta (mais-valia) permanece com o grupo detentor dos meios de produção. Para Marx, “o trabalho e o valor que o contém, assim como o dinheiro que o representa, são formas sociais fundamentais de organização da sociedade e das ações dos indivíduos” (LIMA; AMADO; MOLLO, 2016, p. 609).

Este conceito de moeda é antagônico ao proferido pelos ortodoxos, já que considera o dinheiro como critério de validação social do trabalho, que sujeita todas as relações em sua volta, e não tem apenas o caráter de representação das transações. A moeda também vira capital, pois, ao buscar o valor de troca aumentado através da mais-valia (a busca por maior lucro), o dinheiro se valoriza e mantém o capitalista como tal. Então, para Marx, pode existir relativa autonomia na circulação de capital em relação à produção, pois o dinheiro tem uma propriedade de gerar mercadorias com mais valor, além da sua propriedade de simples troca. “O desenvolvimento do crédito e do capital fictício, no processo de financeirização e

descolamento do lastro em trabalho, constitui exemplo dessa autonomização do capital em busca de maior lucro” (LIMA; AMADO; MOLLO, 2016, p. 610).

Ademais, seu pensamento se diferencia na questão da autorregulação dos mercados. O objetivo do capitalismo é o lucro, e este impõe crescentes necessidades de investimentos em tecnologias para ampliar a produtividade e reduzir custos de mão-de-obra. Estas implementações levam ao desemprego de uma massa de operários, gerando um exército industrial de reserva. O aumento da produção (decorrido do aumento de produtividade) não é acompanhado pelo consumo (pois não há renda), e resulta no objetivo oposto do capitalista. Desta forma, Marx demonstra que é o ambiente macroeconômico que deve servir de base para o comportamento dos agentes, e não comportamentos individuais que definem a conjuntura macro. São as relações capital/trabalho, as relações entre classe trabalhadora e classe capitalista de maneira macrossocial que determinam a intensidade do processo produtivo, demanda, oferta, preços, juros e inflação. (LIMA; AMADO; MOLLO, 2016).

Keynes, por outro lado, utilizou fundamentos microeconômicos para combater a própria visão neoclássica sobre a Lei de Say. Joga luz aos aspectos do comportamento humano, como a **incerteza, dúvida e medo**, que não são considerados pela ortodoxia como variáveis para explicar as decisões dos agentes econômicos. Para o autor, o objetivo da acumulação de riquezas é a preparação para um futuro incerto (guerras, variação de preços, novas tecnologias, etc.). Os agentes recorrem então a cálculos de probabilidades, porém “esta é uma maneira de lidar com a incerteza, mas não uma qualidade do próprio mundo”. Não há como ter 100% de certeza do que acontecerá (LIMA; AMADO; MOLLO, 2016).

Neste cenário, a moeda surge para lidar com as incertezas através de suas três funções: a) *unidade de conta*; b) *meio de circulação*; c) *reserva de valor*. Quando ela é reserva de valor, a moeda não possui rendimento (pois não está na circulação realizando trocas). Então por que guardá-la? Esta é a evidência de que existe um grau de desconfiança em relação às previsões, e seu entesouramento acalma a inquietação dos indivíduos. Quanto maior a desconfiança na economia, mais moeda será usada como reserva de valor, o que a retirará de circulação. Para os agentes abrirem mão deste processo de entesouramento, é necessário o pagamento de um prêmio – os juros. Este deve valer o preço em renunciar o efeito psicológico de segurança. A taxa de juros varia de acordo com a preferência por entesouramento, e

não é apenas um equilíbrio entre poupança e investimento como a ortodoxia prega (LIMA; AMADO; MOLLO, 2016).

O entesouramento pode afetar a economia real, pois com a moeda retida não há possibilidade de venda de algumas mercadorias, que afeta a produção das indústrias. A moeda, então, tem uma característica de **não-neutralidade**. Portanto, ao considerar o fenômeno de entesouramento e seu potencial em causar assimetrias no sistema monetário ao interromper o fluxo circular de renda, Keynes refuta a Teoria Quantitativa da Moeda e a Lei de Say (MOLLO, 2004; LIMA; AMADO; MOLLO, 2016).

Ao ter a propriedade de conservar riqueza, a moeda não é mais somente um meio de circulação e facilitação de trocas, e sim um ativo com liquidez instantânea. Por sua função de unidade de conta, os contratos são firmados em termos monetários, e por ser um ativo pode ser guardado para utilização em data futura. A demanda por moeda afeta o preço de outros ativos, que determina a preferência de investimento entre ativos líquidos e bens de capital. Ao explicar esta dinâmica, **Keynes refuta os três axiomas da teoria neoclássica – axioma da substituição, dos reais e da ergodicidade** (LIMA; AMADO; MOLLO, 2016).

Ao incluir a variável de incerteza econômica, o autor mostra que o ambiente macroeconômico é fundamental para as escolhas dos indivíduos – e não o oposto: “o julgamento individual é irrelevante, os indivíduos agem copiando o comportamento majoritário” (LIMA; AMADO; MOLLO, 2016, p. 613).

Baseada em ideias heterodoxas de Keynes (1996), Aba Lerner (1943, 1947) e Minsky (1986), a Teoria Monetária Moderna (ou *Modern Monetary Theory* – MMT) tem como representante internacional o autor Randal Wray (1998), e aqui no Brasil é evocada recentemente por André Lara Resende (2019). A teoria traz novas alternativas à teoria macroeconômica *mainstream*, ganhando força após a crise econômica de 2008.

Seu principal postulado é de que a moeda é uma criação do Estado para recebimento de tributos e financiamento de gastos. Esta preposição vai de encontro com a investigação do antropólogo David Graeber em seu livro “Dívida, os primeiros 5.000 anos” (2016). Em suas descobertas, ao analisar documentos de sociedades desde a Antiguidade, pôde verificar que a teoria da “invenção do dinheiro para substituir o escambo” (estabelecida por Adam Smith) é na realidade um mito. O conceito de crédito e endividamento aparecem primeiro, e a moeda surge somente milhares de anos depois. E ao encontrar sistemas de trocas de mercadorias,

geralmente houve troca monetária, mas por alguma razão a moeda entrou em colapso e foi descartada. O dinheiro aparece primeiro como unidade de conta dos recursos do Estado, e os empréstimos com juros surgiram das negociações entre o palácio e os comerciantes que coletavam mercadorias produzidas nos templos. Ou seja, o mercado operava a crédito utilizando a unidade de conta do palácio. Com a necessidade de manter o poder através da violência legitimada e manutenção de seus territórios, o Estado então começa a cobrar impostos para pagar soldados. Ao pagá-los com moedas padronizadas, faz com que todo o reino as aceitasse para devolvê-las como forma de tributos. Ou seja, a moeda é amplamente popularizada através do Estado.

Neste sentido, déficits públicos podem ter efeito positivo sobre o crescimento econômico, ao passo que os gastos do governo injetam dinheiro na economia, e criam moeda necessária para o pagamento de impostos. Caso haja uma retenção da moeda pelos indivíduos (uma preferência por liquidez), o governo deve compensar com déficit ou então haverá um processo deflacionário. Como o Estado é soberano monetariamente, a política monetária pode ter efeito na garantia de emprego e renda. Para a MMT, o Estado deve sempre ser o empregador de última instância, garantindo o pleno emprego. A **moeda** então **cumpr**e **papel social**, ao inserir os trabalhadores na sociedade através da venda de seu trabalho como mercadoria, e reguladora dos preços de mercado através do controle de moeda pelo Estado (PARANÁ; MOLLO, 2021).

Isto posto, é necessário ressaltar que para alguns teóricos heterodoxos, “o poder monetário do Estado é necessariamente *limitado pelo poder social* que a moeda dá aos particulares que entesouram” (BRUNHOFF, 1978b, p. 46). A circulação da moeda desejada pelo Estado pode ser limitada pelas ações dos demais participantes da sociedade, além de ser limitada pelo poder dos demais Estados em um mundo globalizado. Como pontua Marx, o dinheiro é fonte de poder político, que pode se tornar um poder de particulares. É necessário que o Estado assegure a conversibilidade para moeda internacional, e este equilíbrio pode ser influenciado por situações endógenas.

As inflações e crises cambiais, neste sentido, são indícios que não fazem mais do que expressar as dificuldades impostas para o cumprimento da restrição monetária e para a validação social das mercadorias em geral, e refletem, desta forma, os limites do papel e do poder monetário do Estado. (PARANÁ; MOLLO, 2021, p. 24)

Apesar das abordagens marxistas, keynesianas e da MMT terem divergências quanto à instrumentalização da política monetária, ambas consideram a moeda como papel social fundamental para corrigir aspectos de desemprego, inflação e produtividade em uma economia. Entendem haver incerteza em diferentes períodos, e que atores diversos podem ser responsáveis por influenciar o sistema.

Curiosamente, algumas ideias e abordagens de questões econômicas que são excluídas da economia dominante atual neste conceito sociológico, no entanto, têm muito prestígio e influência nos círculos acadêmicos, fora dos departamentos de economia. Isso provavelmente é especialmente verdadeiro para o que acontece na sociologia. Desde meados da década de 1980, ressurgiram trabalhos sociológicos aplicados a questões econômicas, por meio do que se convencionou chamar de nova sociologia econômica. Grande parte dessa pesquisa é realizada em prestigiados departamentos de sociologia, publicada nas revistas sociológicas mais famosas e tradicionais, financiada por importantes fundações de pesquisa e assim por diante. Uma parte significativa deste trabalho é compatível e, às vezes, abertamente simpatizante de algumas economias heterodoxas, talvez mais notavelmente algumas variedades de economia institucional, como o institucionalismo “original” na tradição Veblen-Commons, a economia francesa das convenções e a ala austríaca do novo institucionalismo. Em outras palavras, parte da economia heterodoxa é, intelectualmente, parte da sociologia (econômica) dominante. (DEQUECH,2007, p. 29)

Este raciocínio é coerente com a *epistemologia da diferença*, no pensamento de Dilthey, que observa as ciências humanas através de sua complexidade dos fenômenos sociais, culturais e históricos, e que “todo momento histórico deve ser compreendido a partir de si, não podendo ser submetido às medidas de um tempo que lhe é estranho” (GADAMER, 2006, p.29 – 30). Há um corte epistêmico entre as ciências naturais e sociais, ao reconhecer o “homem como produto e produtor das relações humanas” (CAVALIERI, 2009, p.175). Poderíamos fazer uma analogia deste sistema aberto ao caráter endógeno da moeda, para os heterodoxos. Porém, ao passo que uma das origens do conhecimento sobre a sociedade advém da subjetividade do investigador (a partir de sua vivência específica), Dilthey afirma igualmente que o mundo empírico também é a soma das vontades e finalidades das vidas individuais – pensamento que se assemelha ao individualismo metodológico e resultado agregado do comportamento dos indivíduos na ortodoxia.

Para Dilthey, as mundividências (concepções de mundo) do indivíduo, expressadas através de *themas* (modelos de imaginação científica), estão ligadas a contextos histórico-espaciais e às disposições psicológicas. Estas, podem ser “otimistas” em relação à organização da economia, ao adotar a existência de uma propensão ao equilíbrio natural nos fenômenos econômicos e que não é necessário intervenção. Ou “pessimistas”, onde é imprescindível uma intervenção para dirigir os

fatos econômicos para algum fim, por haver uma propensão ao caos. (CAVALIERI, 2009). Tais concepções derivam para discursos dos mais variados sistemas metafísicos:

(...) o pensador alemão sugere a consciência histórica da multiplicidade desses sistemas como solução para seu antagonismo. Isso não implica que mediado pela história, ou melhor, pela consciência da historicidade dos fenômenos humanos, a oposição desapareceria, porém, ela é o caminho para a conclusão conformada de que realmente não haverá resposta única possível. (CAVALIERI, 2009, p.180)

A necessidade de se estabelecer uma alternativa pluralista para a economia não se pode basear na validade da busca por um critério universal, já que este é impossível ser realizado por um corpo elaborativo externo devido à natureza dupla do ideário social. Da mesma forma, é prioritário identificar as motivações que levam a uma concepção de mundo do que as suas implicações. E compreende-se que o pluralismo não se restringe à determinada escola de pensamento. O reconhecimento da coexistência de diversos paradigmas na economia é o reconhecimento das ciências sociais como produto contextual e individual, histórico e subjetivo (CAVALIERI, 2009). É o reconhecimento de que estes paradigmas são sempre interpretações de um indivíduo que os profere.

2.4. PLURALISMO NO BRASIL

Diferentes escolas de pensamento econômico podem coexistir dentro do *mainstream*. Além da economia neoclássica, aspectos da economia comportamental, experimental, institucional, teoria dos jogos evolutiva, entre outras, são identificadas como possuidoras grande prestígio e influência. É possível observar este fenômeno na história econômica dos Estados Unidos na primeira metade do século XX, em especial no período entre guerras. E, de forma mais duradoura, temos visto desde 1990 uma variedade nas abordagens no Brasil. Diferente do movimento da profissão econômica que ocorre na Europa, por exemplo, e já sedimentada nos Estados Unidos. Economistas europeus têm uma pressão crescente para se assemelhar ao *mainstream* norte-americano atual, perdendo suas características plurais que são seus pontos fortes (DEQUECH, 2007; 2018).

A presença do pluralismo econômico brasileiro está intimamente ligada à história da profissionalização dos economistas no país. Desde a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil no início do século XIX, quando D. João VI concedeu a cátedra da disciplina ao Visconde de Cairu, até meados do século XX a cadeira manteve-se restrita a advogados, contadores, engenheiros e alguns cursos politécnicos. Ao longo dos anos, foi-se formando uma “proto-comunidade” com indivíduos conscientes de serem profissionais que partilhavam dos mesmos conhecimentos, interesses, habilidades, padrões de conduta, desempenho e na criação de certos paradigmas. O reconhecimento legal da profissão ocorre com o Decreto 7.988, de 22 de setembro de 1945, ao estabelecer regras para os cursos de Economia e a certificação da profissão. Até então, todo economista brasileiro era autodidata: “o fato de o Banco do Brasil não dispor, até então, de uma seção organizada para levantar, sistematizar e analisar dados e informações, o que contribuía para que os debates econômicos da época estivessem repletos de ‘amadores’” (CABELLO; SALOMÃO, 2021, p. 113).

Com a era desenvolvimentista do país, as criações de órgãos - principalmente ligados à política econômica (como BNDE, IPEA, Ministério do Planejamento e Banco Central) - e empresas estatais demandavam profissionais capacitados para assumir a máquina pública. As escolas de economia assumiram a incumbência de formar a burocracia estatal necessária (CABELLO; SALOMÃO, 2021). Formava-se assim o início de uma comunidade epistêmica.

A necessidade do conhecimento técnico introduziu um novo ator, o qual, muito mais do que um instrumento do poder público, de papel secundário e meramente consultivo, constitui-se em um personagem singular, representando uma nova unidade de análise: o especialista, membro das comunidades epistêmicas. A expressão “comunidade epistêmica” designa uma rede de especialistas em áreas específicas do conhecimento, que, dotados de autoridade, compartilham não somente noções de validade e um padrão de raciocínio e de práticas discursivas, como também o compromisso com a produção e aplicação do conhecimento, nos termos de um projeto político dirigido a problemas específicos e fundado nesses entendimentos comuns (HAAS, 1992a, p. 3). A necessidade de informação especializada leva ao surgimento e à proliferação das redes epistêmicas capazes de produzir e disponibilizar o conhecimento demandado. (MINIUCI, 2011, p. 56)

Logo em 1968 houve a reforma universitária brasileira que, ao estruturar as disciplinas em departamentos, estimulou o surgimento dos primeiros programas de pós-graduação, “tendo sido a Escola de pós-graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV) o primeiro deles” (CABELLO; SALOMÃO, 2021, p. 114). Antes disso, ainda em 1944, a FGV – também responsável pela primeira revista

acadêmica de economia, a Revista Brasileira de Economia - tinha como propósito original formar servidores públicos de alto nível, e “logo assumiu a liderança na concepção do sistema brasileiro de contas nacionais, especialmente após a criação, em sua estrutura, do Instituto Brasileiro de Economia, IBRE, em 1951” (FERNANDEZ; SUPRINYAK, 2018, p. 316).

Suas conexões com organizações internacionais e universidades estrangeiras, além de formar pontes entre a academia e a administração pública, possibilitou intensas discussões sobre as questões socioeconômicas brasileiras. Inevitavelmente, estas elucidaram a necessidade de melhorar os padrões profissionais por meio de vínculos com instituições fora do país (FERNANDEZ; SUPRINYAK, 2018).

Diferentes organizações norte-americanas, públicas e privadas, auxiliaram no desenvolvimento de instituições de pesquisa brasileiras durante esse período. As fundações Ford e Rockefeller foram muito importantes para a economia, administração pública e ciências sociais, enquanto o USAID [United States Agency for International Development] desempenhou um papel crucial na criação de um centro de estudos agrícolas na Fundação Vargas. Essas e outras iniciativas semelhantes ocorreram no contexto da Guerra Fria, impulsionadas pela mudança na política externa dos Estados Unidos em relação à América Latina ocorrida após a Revolução Cubana, simbolizada pela Aliança para o Progresso. Eles também ocorreram paralelamente à crescente polarização na política brasileira que acabou levando ao golpe militar de 1964. Durante os primeiros anos do governo militar, os acordos buscavam introduzir no Brasil um viés de formação mais técnica e aplicada, com o objetivo de melhorar a qualificação da mão de obra e, assim, promover o desenvolvimento econômico. Eles foram complementados por um engajamento mais sistemático do governo brasileiro com o financiamento da pesquisa científica e tecnológica, implementado principalmente por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (FERNANDEZ; SUPRINYAK, 2018, p. 316)

O encontro entre os principais acadêmicos e economistas no país, ocorrido em 1966 em Itaipava-RJ, foi decisivo para o futuro da profissão no Brasil. Contava com grandes nomes como Mário Henrique Simonsen, Antonio Delfim Netto, Reynold Carlson e Werner Baer, estes últimos emissários da Fundação Ford, com o objetivo de traçar estratégias para melhorar a qualidade do ensino de economia nas universidades, e sustentar o desenvolvimento das ciências sociais na América Latina. A fundação Vargas e a Universidade de São Paulo (USP) patrocinaram o evento juntamente com a Ford e a USAID. Estas instituições haviam recentemente assinado acordos de cooperação com a Vanderbilt University, uma rica universidade de Tennessee que fora também a origem de formação de Carlson e Baer. Vanderbilt

enviou um grupo de economistas para capacitar e orientar os próximos passos da profissão no contexto brasileiro, bem como houve o intercâmbio de brasileiros para cursarem o doutorado nos Estados Unidos (SUPRINYAK; FERNÁNDEZ, 2017).

Por mais que este processo possa lembrar do episódio “Chicago Boys” no Chile, o que diferencia a dinâmica no Brasil é justamente que esta ocorreu por uma iniciativa do Estado, articulada principalmente pela figura de João Paulo dos Reis Velloso - chefe da Assessoria de Economia Aplicada do Ministério do Planejamento Pesquisa (EPEA). A capacitação de servidores públicos para alavancar o desenvolvimento e modernização promovido pela Ditadura Militar, com a interlocução com a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), traz naturalmente um caráter mais intervencionista do que a favor do livre mercado. “O Instituto de Estudos Brasileiros foi concebido como um centro multidisciplinar de formação e unidade de investigação em ciências humanas e sociais” (SUPRINYAK; FERNÁNDEZ, 2017, p. 5).

Após a extinção do Instituto de Estudos Brasileiros por falta de financiamento, o Brasil voltou a ser uma “preocupação privilegiada pela política externa e filantropia organizada dos EUA” (SUPRINYAK; FERNÁNDEZ, 2017, p. 10) por conta dos eventos recentes na América Latina – a Revolução Cubana. A Fundação Ford, juntamente com Reynold Carlson, cria então a primeira Fundação Ford do Brasil entre 1961 e 1965. Carlson sabia que a economia, se trabalhasse em “várias dimensões: histórica, política, sociológica, econômica e humanística” (p.12), poderia ver a perspectiva dos problemas de uma maneira mais ampla, com várias facetas – o que demonstra a natureza disciplinar do projeto. A “estratégia era a formação de uma elite modernizadora que pudesse exercer a liderança e preencher oposições tecnocráticas responsáveis pela implementação da reforma” (p. 19), tendo como alvo o ápice da pirâmide educacional (SUPRINYAK; FERNÁNDEZ, 2017).

Werner Bayer foi indicado pela Ford para ser assessor de programas econômicos no Brasil. Foi a partir dele e de Carlson que, ao surgirem disputas entre as comunidades de economistas, reforçou-se a necessidade da área em ter uma posição mais plural - por identificar que a teoria tradicional não explicava completamente o desenvolvimento de países como o Brasil. A preocupação com problemas específicos de países subdesenvolvidos necessitava adaptar teorias estabelecidas em outros contextos para o cenário do local. “Isso abriu caminho para

uma das características mais distintivas da comunidade brasileira de economistas até hoje: seu compromisso com o pluralismo” (SUPRINYAK; FERNÁNDEZ, 2017, p. 23).

A criação da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) em 1973 foi, de forma síncrona, um marco para o pluralismo econômico brasileiro. Parte do esforço para melhorar a qualidade dos economistas era fomentar o desenvolvimento de centros de pós-graduação no país. Ao estipular um currículo mínimo dos cursos (para Simonsen, as disciplinas de matemática, estatística e econometria, teoria microeconômica e macroeconômica eram indispensáveis), padronizar o processo seletivo dos centros de forma unificada e promover congressos para debates dos temas em voga, buscou-se a emulação de padrões acadêmicos mais elevados, baseados nos programas internacionais. Diferente de outros tipos de associação onde a configuração parte dos indivíduos serem os membros, a concepção da ANPEC era reunir as instituições de formação ao nível de pós-graduação como principal ator de representação. Esta configuração promoveria um efeito cascata sobre toda a profissão (FERNANDEZ; SUPRINYAK, 2018).

Ao enviar profissionais para programas de alto nível nas universidades norte-americanas e absorver como docentes os pós-graduandos que retornavam - através de políticas de bolsas, suplemento salarial para funcionários e apoio para professores visitantes – criou-se uma pressão dos economistas, que haviam vivenciado outras estruturas no exterior, a modernizar a academia brasileira. A escassez de mão de obra qualificada e a enorme extensão territorial do Brasil ocasionou a ampliação de centros regionais, sustentado por doações da Ford (FERNANDEZ; SUPRINYAK, 2018).

No início da década de 1970, além de São Paulo e Rio de Janeiro, as bolsas haviam sido concedidas a cinco centros: além de Ceará e Pernambuco, outros beneficiários foram a Universidade de Brasília, o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), em Minas Gerais, e o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), no Pará. (FERNANDEZ; SUPRINYAK, 2018, p. 321)

Um célebre episódio em 1973 evidencia o quanto a ANPEC desempenha um papel de mediadora de conflitos. Naquele ano, a Fundação Getúlio Vargas retirou-se da associação para protestar contra a aceitação do programa de pós-graduação da Universidade de Campinas (Unicamp), conhecido por possuir estudiosos dos campos da teoria marxista e na tradição estruturalista da CEPAL. Ao não sucumbir à pressão

do membro mais tradicional, assume posição decisiva a favor do pluralismo e legitimidade de múltiplas posições metodológicas:

Na economia, como em qualquer outro lugar, o pluralismo pode ser promovido ou impedido dependendo de diferentes arranjos institucionais. Certamente, a forma mais eficaz de promover o pluralismo é quando uma comunidade científica adota padrões éticos que o colocam como requisito central. Conforme observado por Frederic Lee (2009a), no entanto, o *mainstream* da economia adotou a atitude exatamente oposta no passado recente. Na ausência desse compromisso ético, outro fator que poderia ajudar a sustentar um certo grau de pluralismo é um relativo equilíbrio de forças entre perspectivas conflitantes. Para David Colander e Harry Landreth (2008), os momentos de pluralismo na história da economia são simplesmente reflexos do equilíbrio de poder existente entre os principais grupos da profissão, não o resultado de uma busca consciente pelo pluralismo. Quando um grupo atinge a predominância, pode vir a se ver como o defensor da verdadeira ciência e conhecimento. Na era do pós-guerra, como apontado por Robert Garnett, Erik Olsen e Martha Starr (2009, 1), a última atitude prevaleceu entre os economistas neoclássicos, que “muitas vezes cruzaram as linhas que separam o entusiasmo acadêmico do zelo iliberal”. Isso se torna especialmente perigoso quando a perspectiva de uma determinada escola passa a ser considerada a atitude necessária de toda a profissão, como quando se defende que o ensino de economia deve começar ensinando as pessoas a “pensar como um economista”. (FERNANDEZ; SUPRINYAK, 2019, p. 750)

O pluralismo pode ser inter ou intrainstitucional, ao passo que pode haver “um certo número de instituições que abarcam, em seu conjunto, diferentes perspectivas teóricas coexistam em um mesmo cenário acadêmico, cada uma delas apresentando uniformidade interna” (FERNANDEZ; SUPRINYAK, 2019, p. 751).

Fernandez e Suprinyak (2019) classificaram os programas brasileiros de pós-graduação em Economia em ortodoxos (se o número de acadêmicos heterodoxos for menor de 25%), plural (entre 25% e 75%) ou heterodoxos (acima de 75%). Suas conclusões são que a soma de programas plurais e heterodoxos é consideravelmente maior do que a de programas ortodoxos, além de que instituições privadas tendem a ser mais ortodoxas e universidades públicas tendem a ser mais plurais.

Um ponto interessante destacado por Dequech (2018), é relativo a quais programas recebem prestígio nacionalmente comparados aos programas internacionais (mais especificamente, nos Estados Unidos), e o fato que favorece o pluralismo no Brasil:

Outra diferença importante entre o Brasil e os Estados Unidos é que no Brasil as universidades de maior prestígio são, em geral, públicas. A Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade de Campinas (Unicamp), consideradas por muitos como as duas melhores universidades do país, são mantidas pelo estado de São Paulo. Em seguida vêm as universidades mantidas pelo governo federal, como a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no Rio, a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em Belo Horizonte, e a Universidade Federal Universidade do Rio Grande do Sul (UFRGS). (DEQUECH, 2018, p. 908)

Esta informação é coerente com a abordagem de Suprinyak e Fernandez (2017) que indica um papel fundamental do Estado nos objetivos e profissionalização da categoria no país. Mas, estas variáveis influenciaram a forma como a política monetária é tratada? Há o mesmo grau de pluralismo em uma das principais autarquias federais?

3. BANCO CENTRAL DO BRASIL: COALIZÕES DAS ELITES E O MITO DA NEUTRALIDADE

Políticas públicas geralmente são estudadas de maneira multidisciplinar, para além da Ciência Política, seja em conhecimentos da economia, sociologia, direito ou psicologia social. Quando estudamos políticas setoriais, o diálogo com diferentes áreas é ainda mais importante. É necessário uma revisão direcionada aos conceitos específicos dos estudiosos da área (DUARTE, 2021). Neste estudo, como iremos analisar atores específicos do subsistema de política monetária, se faz necessário abordar conceitos da Teoria das Elites.

Segundo Perissinotto (2019), em seu artigo “Por que é importante estudar as Elites Políticas?”, ele nos fornece um caminho para analisar o poder:

Há uma honorável tradição na teoria social e política que identifica o poder com a capacidade de tomar decisões. Por extensão, no domínio da política, o poder seria a capacidade de tomar decisões coletivas, de caráter obrigatório, isto é, que vinculassem todos os membros de uma comunidade com a obediência ao conteúdo da ordem enunciada pela decisão, mesmo discordando dele [...] Dentro dessa perspectiva de que exercer o poder é sinônimo de tomar decisões políticas, as elites entram como um fator explicativo teoricamente importante porque se pode supor que a natureza das decisões tenha, ao menos em parte, a ver com os atributos (sociais, culturais, raciais, políticos) que definem os agentes. (PERISSINOTTO, 2019, p. 144)

Esta abordagem tem como foco “quem é responsável pelas decisões”. O que o motiva, qual é seu comportamento, a natureza social de suas ações? A teoria nos cria o ferramental necessário para estudar os atores presentes nas coalizões.

O conceito de “classe dirigente” (MOSCA, 1966), ou “elite” (PARETO, 1966), se aplica ao Modelo de Coalizões de Defesa ao passo que identifica os grupos que controlam as posições de poder, que se organizam e articulam interesses. Esta classe pode sofrer mudanças quando o critério de “poder” muda, ou seja, “o poder é perpetuado pelos pares durante uma ou mais gerações até que haja uma ruptura no entendimento sobre o critério de prestígio para que um novo grupo ascenda ao poder” (DUARTE, 2021, p. 130). Tanto para Pareto, Michels (1966) e Schumpeter (1961) existem várias elites que competem, enquanto Mills (1981) trata da “elite do poder”.

(...) composta por homens dotados de critérios objetivos e subjetivos cuja posição lhes permite transcender o ambiente comum dos homens comuns e tomar decisões de grandes consequências (embora possam não o fazer). Esses homens ocupam o topo das principais hierarquias e organizações das sociedades modernas (Estado; companhias capitalistas; forças armadas) que regem os principais domínios das instituições centrais das sociedades modernas (política; economia; poderio militar) e possuem caráter e energia

superiores à maioria medíocre (MILLS, 1981). Conforme afirma o autor, por elite podemos entender os círculos políticos, econômicos e militares que, como um complexo de igrejazinhas interligadas, partilham decisões de consequência pelo menos nacionais (MILLS, 1981). Na medida que os acontecimentos podem ser decididos, é a elite do poder quem as decide. (...) Logo, o poder é alcançado pela combinação de dinheiro, poder e força, em processo de relação contínua entre esses agentes e por critérios morais e psicológicos de identidade e reconhecimento mútuos que lhes conferem grande prestígio. (DUARTE, 2021, p. 133)

O estudo sobre políticas públicas, além de compreender as decisões tomadas pelos agentes, também abarcam as “não-decisões” - a montagem de agenda no processo de formulação e implantação de políticas. É neste ponto que a ACF converge com a Teoria das Elites. Enquanto uma observa quais são os atores decisórios, a outra investiga como se constituem como grupo, como se identificam e se relacionam.

No Brasil, a instituição responsável por assegurar a estabilidade monetária, um sistema financeiro eficiente e seguro é o Banco Central. E os (ex) diretores, que participam diretamente do processo de escolha e definição dos rumos econômicos, são os agentes tomadores de decisão – e de poder - que iremos aprofundar a análise.

Um dos temas exaustivamente discutidos na literatura é em relação à autonomia dos bancos centrais. Porém boa parte dos autores foca na relação do Banco Central com o poder Executivo, partindo do problema da inconsistência temporal da política monetária e os ciclos políticos eleitorais. O senso-comum de que os banqueiros centrais são tecnocratas, imparciais, isentos de interesses e que existe uma única política econômica objetiva, faz com que a principal preocupação seja o combate ao clientelismo, patronagem e qualquer ameaça à interferência do Estado nas diretrizes econômicas. (DANTAS, 2019).

Porém não esqueçamos das notícias recentes sobre o atual presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, que foi flagrado em um grupo de *whatsapp* intitulado “ministros do Bolsonaro”, mesmo após a posse do presidente Luís Inácio “Lula” da Silva. Ao observar a imagem captada pela fotógrafa da Folha Gabriela Biló, podemos ver que o assunto da conversa era referente a falta de percepção da população sobre os resultados econômicos do país e críticas ao novo governo eleito. Entre os participantes, estava o ex-ministro da economia Paulo Guedes, e o ex-ministro da saúde Marcelo Queiroga, que em um momento escreve: “(...) Agora tudo o que foi feito vai por água abaixo pela ação de um grupo de radicais. O governo lulopetista havia cometido vários erros na primeira semana, mas a ação destes vândalos acabam por ajudar o governo” (FOLHA, 2023). Qual presidente do Banco

Central poderia ser considerado neutro em uma conversa que denota motivação em prejudicar (ou ao menos não ajudar) um governo democraticamente eleito?

Além das preferências políticas individuais, é também necessário inserir toda a relação dos Bancos Centrais com o Sistema Financeiro em um contexto histórico. A desregulação bancária durante décadas resultou em uma enorme concentração no Sistema Financeiro, formando um oligopólio econômico. O setor que foi o maior responsável pela crise de 2008, é o mesmo que até hoje possui as maiores taxas de lucratividade, com uma enorme influência na política mundial (ADOLPH, 2013). As mesmas instituições privadas que foram socorridas com a justificativa “*too big to fail*”, enquanto milhares de norte-americanos eram despejados de suas casas por causa da crise imobiliária.

Vale ressaltar ainda que ao longo de 2021, a dívida pública brasileira custou cerca de R\$ 449 bilhões somente em juros. No mesmo período, venceram R\$ 1,5 trilhão do estoque da dívida. Desse total, R\$ 270 bilhões foram pagos com recursos do orçamento, enquanto a maior parte (R\$ 1,23 trilhão), no entanto, foi refinanciada. Os principais credores da dívida são Instituições Financeiras e Fundos de Investimentos, segundo dados do Tesouro Nacional (GOVERNO FEDERAL DO BRASIL, 2022).

A relação entre o Banco Central e seus stakeholders é essencial para entender riscos do insulamento burocrático, como o fenômeno de captura/oportunismo regulatório, anéis burocráticos, e influências e pressões externas – advindas do próprio sistema financeiro - através de incentivos e expectativas de carreiras para os dirigentes. Um conceito fundamental abordado por Adolph (2013) é o de “***shadow principals***”, que seriam **agentes externos que não têm vínculo direto** com o agente burocrático, **porém exercem poder e influência** sobre ele.

Neste contexto, as motivações dos banqueiros centrais podem ser de diferentes naturezas. Os tipos de recompensa material incluem retorno financeiro (renda, subornos, regalias), interesses de carreira (expectativa futura de trabalho) e poder político (possibilidade de refazer políticas). Em compensação, existem outras motivações, de natureza não-material, tais como: motivação intrínseca (o trabalho ser sua recompensa por si), recompensas tecnocráticas (“fazer a coisa certa”), preferência política (legitimação da própria ideologia), socialização (adoção de preferências do coletivo da profissão) e ética democrática – seguindo os desejos do governante eleito (ADOLPH, 2013).

Uma importante pista para identificarmos o comportamento do “banqueiro central” é a sua socialização e *background* educacional (ADOLPH, 2013). Estes auxiliam a explicação de aspectos da política monetária adotada, as preferências do agente burocrático - conservador ou liberal - em relação às taxas de inflação e níveis de desemprego, sua autonomia em relação ao sistema financeiro e ao governo, e até mesmo a probabilidade deste indivíduo sair do órgão regulador e passar a atuar no mercado regulado – o que o autor denomina como “porta-giratória”.

Para conseguir identificar como estes agentes burocráticos pensam e agem, precisamos traçar um perfil através de características comuns do grupo – a prosopografia. Ao reunir informações sobre *background* educacional dos diretores do Banco Central ao longo de dos governos PSDB e PT, verificou-se que um indivíduo treinado de acordo com o **mainstream econômico internacional** possui **11 vezes** mais chance de ocupar um cargo na diretoria de política econômica, do que um que não se formou nas mesmas escolas (CODATO et al., 2016).

Aprofundando o estudo através da análise de redes sociais (ARS), pesquisadores identificaram conexões entre instituições públicas, empresariais e acadêmicas - dos diretores e presidentes do BACEN (entre 1994 e 2016). Dois grandes *clusters* acadêmicos aparecem como magnetes dos dirigentes: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e Universidade de São Paulo (USP). Ao considerar a vasta presença de universidades de prestígio no país, somente duas instituições foram responsáveis pela maioria do *background* destes profissionais. A presença de diretores provenientes do próprio Banco Central é relevante, porém o Grupo Unibanco também aparece como um *cluster* importante. Evidenciando que, por mais pulverizado que seja, o sistema financeiro privado é um *locus* central de recrutamento dos dirigentes. (PERISSINOTTO, et al., 2017)

Segundo Christopher Adolph (2013), nós subestimamos a capacidade de influência política do setor financeiro devido ao mito de uma suposta imparcialidade burocrática. Ao reconhecermos a capacidade sistemática dos bancos privados em influenciar a carreira futura dos banqueiros centrais, a possibilidade daqueles em moldar as políticas estabelecidas por bancos centrais - de taxas de juros a *bailouts* - torna-se clara.

Neste sentido, Eric Dantas (2019) elabora um índice para medir o **grau de autonomia** da burocracia econômica diante do setor financeiro – o *Aíndex*. Norteia o estudo baseado em três dimensões 1) socialização (origem profissional – dentro ou

fora do governo); 2) preocupação de carreira (se houve porta-giratória); 3) preferências de política econômica (se é formado por instituições de *mainstream* econômico).

Ao escolher a metodologia de prosopografia, o autor separa em quatro grandes áreas as diretorias do Banco Central e aplica o método por diretor, diretoria e governo. É possível identificar diferentes níveis de autonomia dependendo da área – por exemplo, a *diretoria de política econômica tem baixa autonomia em relação ao sistema financeiro*; já as diretorias de fiscalização/regulação oscilam ao longo dos governos, e a de administração tem alta autonomia.

Porém o mais surpreendente é que Dantas (2019) consegue identificar que o *grau de autonomia diante do Sistema Financeiro é inversamente proporcional em relação ao grau de autonomia diante do Executivo*. Quanto mais interventor o governo é, maior a autonomia que os dirigentes possuem em relação ao mercado, e vice-versa. Este é um forte indício de que a neutralidade e independência do Banco Central não passa de um mito para justificar o poder de uma elite pseudo-tecnocrata, mas que age a partir de interesses próprios e/ou de terceiros.

A principal teoria econômica que contesta esta independência do Banco Central é a *Modern Monetary Theory* (MMT), que traz uma nova visão sobre a função da moeda e sua origem. Ao contrário do que a economia ortodoxa prega, a realidade observada em países soberanos monetariamente é que o fluxo de criação e circulação da moeda evidencia que esta possui uma natureza social, vinculada às obrigações do Estado a pagamentos obrigatórios como impostos (WRAY, 2014).

Esta abordagem, como vimos anteriormente, por ter como pressuposto que o gasto público é na verdade aquisição de moeda estatal para que o setor privado pague impostos, considera que tributos e dívidas públicas não existem para financiar o governo, mas sim que possuem a função de ajustar as decisões de gasto e alocação de riqueza do setor privado até chegar no nível de plena utilização dos recursos produtivos. Além disso, caberia ao Estado também a função de “empregador de última instância” e de estabelecer os preços, através da fixação de um preço básico da economia. Este preço básico é o salário nominal, e o seu valor a remuneração dos empregados pelo programa de “última instância” (PINKUSFELD, 2004).

Ora, se o salário é fixado pelo governo ao garantir o pleno emprego, o esquema proposto por Wray resolve as duas variáveis que até então são o dilema de todo banqueiro central: inflação e desemprego. Deixam de ter relação negativa, e

passam a ser resolvidas a partir de uma única solução. Obviamente que esta política não é tão simples e envolve uma série de implicações econômicas, porém essa corrente de pensamento moderna possui fortes embasamentos teóricos e empíricos. A questão seria que a ortodoxia econômica, e conseqüentemente a ideologia, além da expectativa de carreira dos dirigentes do Banco Central, são uma barreira a implementação da solução.

Demonstrar que existe um bloqueio de agenda entre comunidades epistêmicas econômicas na principal instituição de poder decisório da política monetária, é um elemento a mais que auxilia a MMT a contestar a independência do Banco Central – evidenciando que não há a autonomia que se imagina em relação ao Sistema Financeiro e, ao promover um insulamento da burocracia, somente perde-se controle democrático de políticas macroeconômicas essenciais e possibilidades de resolução de problemas sociais que outras abordagens poderiam prover.

Conforme observado por Adolph (2013), há uma ligação entre *background* educacional, expectativa de carreira e políticas adotadas. A política monetária é cada vez mais anti-inflacionária (“*hawkish*”) quanto maior a expectativa de carreira do burocrata for voltada ao setor financeiro, e cada vez mais expansionista (“*dovish*”) quanto maior for voltada aos cargos do governo. A tendência é que dirigentes que tiveram o mercado financeiro como origem profissional e acreditem no livre mercado, voltem ao mesmo após a saída do Banco Central. O problema principal está justamente em oferecer essa pressão de expectativa de carreira – de forma ainda mais ativa para diretores mais novos que ainda possuem um bom tempo antes de encerrar suas atividades profissionais – que faz com que o dirigente “pense duas vezes” antes de desagradar o mercado financeiro (seu futuro empregador).

Em resumo, as diferenças ideacionais dos diretores, suas motivações e expectativas de carreira podem exercer influência nas suas decisões de política.

4. MATERIAIS E MÉTODOS

Esta pesquisa é baseada nos Estudos das Elites e no Modelo de Coalizões de Defesa. Optamos por utilizar dois métodos reconhecidos pela ciência política: a prosopografia e análise de redes sociais (ARS).

A prosopografia é a “biografia coletiva”, a investigação das características comuns de um grupo de atores, com o objetivo de encontrar variáveis significativas e correlações que expliquem um padrão de perfil daquela elite (PERISSINOTTO, 2015). Além de um instrumento de pesquisa, ela pode ser considerada um método “associado a um construto teórico de apreensão do mundo social” (MONTEIRO, 2014, p. 12):

A prosopografia é usada como uma ferramenta com a qual se atacam dois dos mais básicos problemas na história. O primeiro refere-se às origens da ação política: o desvelamento dos interesses mais profundos que se considera residirem sob a retórica da política; a análise das afiliações sociais e econômicas dos agrupamentos políticos; a revelação do funcionamento de uma máquina política e a identificação daqueles que manipulam os controles. O segundo refere-se à estrutura e à mobilidade sociais: um conjunto de problemas envolve a análise do papel na sociedade, especialmente as mudanças nesse papel ao longo do tempo, de grupos de status específicos (usualmente da elite), possuidores de títulos, membros de associações profissionais, ocupantes de cargos, grupos ocupacionais ou classes econômicas; um outro conjunto de problemas refere-se à determinação do grau de mobilidade social em determinados níveis por meio de um estudo das origens familiares (sociais e geográficas), dos novatos [*recruits*] de um certo status político ou posição ocupacional, o significado dessa posição em uma carreira e o efeito de deter essa posição sobre as fortunas da família; um terceiro conjunto de problemas lida com a correlação de movimentos intelectuais ou religiosos com fatores sociais, geográficos, ocupacionais ou outros. Assim, aos olhos de seus expoentes, o propósito da prosopografia é dar sentido à ação política, ajudar a explicar a mudança ideológica ou cultural, identificar a realidade social e descrever e analisar com precisão a estrutura da sociedade e o grau e a natureza dos movimentos em seu interior. Inventada como um instrumento da história política, ela é agora crescentemente empregada pelos historiadores sociais (STONE, 2011, p.115-116)

A prosopografia permite analisar a passagem do nível “micro” ao “macro” de um determinado grupo, através de seus padrões justapostos, e identificar novos caminhos de pesquisa. É um recurso da micro-história para investigação de possíveis fenômenos investigados (MONTEIRO, 2014). É um valioso recurso teórico-metodológico para analisar grupos dirigentes:

De forma diacrônica, as trajetórias revelam uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente ou por um grupo de agentes no espaço social, assim como as mudanças engendradas na estrutura do campo o qual esses agentes localizam-se e como se distribuem

as diferentes espécies de capitais em jogo e os usos que os agentes fazem deles. (MONTEIRO, 2014, p. 16).

Para identificar as ligações relacionais entre instituições e burocratas, iremos utilizar a metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS), através do software *Gephi*. Abordagem oriunda da Sociologia, Psicologia Social e da Antropologia, permite compreender em termos de padrões e ligações entre elos os atributos observados a partir dos atores sociais (ROSA; SILVA; SILVA, 2012).

O uso da análise de redes sociais vem crescendo significativamente nas últimas décadas, em função do aumento da quantidade de dados disponíveis para análise; desenvolvimento nas áreas de tecnologia; ampliação do poder computacional à disposição dos pesquisadores, aliados com a ampliação dos assuntos de interesse e das áreas de conhecimento que utilizam a análise de redes sociais. (ROSA; SILVA; SILVA, 2012, p. 5)

Segundo Recuero (2017), “a rede dentro da qual qualquer indivíduo está inserido (ou seu grupo social) é também a responsável por uma grande parcela de influência sobre esse indivíduo” (pg. 10). Seu local em uma estrutura social, seu grau de centralidade, suas conexões, suas proximidades “advém de uma série complexa de relações, da qual emergem normas, oportunidades e, inclusive, limitações” (p. 10). Dependendo de sua posição, pode ter acesso às informações, contatos para recrutamento, socialização, recursos, ao mesmo tempo que molda e reflete na rede como um todo. É possível identificar esta interação através de sociograma e grafos, onde os atores são representados como nós e suas conexões como linhas que unem uma ponta a outra. Sua aplicação pode ser feita tanto em grupos pequenos quanto em larga escala. “A representação dos dados para a formação da rede, na teoria dos grafos, dá-se através de matrizes. Nessas matrizes, são estipuladas as relações entre os atores do grupo analisado” (p. 21). Criamos estas matrizes através da prosopografia.

Estes dois métodos suprem a necessidade do Modelo de Coalizão de Defesa, ao passo que identificam os atores e suas relações. Para definir as coalizões, dividimos o sistema de crenças em três classificações: ortodoxos, *mainstreams* e heterodoxos, com base na literatura. Por entender ser mais apropriado trabalhar com o conceito de ortodoxia ao invés de *mainstream*, por ter limites melhor definidos para identificar crenças e filtros cognitivos, selecionamos apenas as categorias “ortodoxo” e “heterodoxo” para classificar os atores.

Tabela 8- Coalizões de Defesa – Sistema de Crenças da Política Monetária

Atributos	Ortodoxia	<i>Mainstream</i>	Heterodoxia
Tipo de conceito	Intelectual	Sociológico	intelectual e sociológico
Núcleo duro	<ul style="list-style-type: none"> (1) Ontologia de sistema fechados (2) ênfase na racionalidade na forma de maximização da utilidade, (3) ênfase no equilíbrio (4) negligência de fortes tipos de incerteza e particularmente da incerteza fundamental (5) agentes baseados em autointeresse (6) Lógica clássica 	<ul style="list-style-type: none"> (1) Baseado em prestígio e influência. (2) ideias que circulam na elite, sejam neoclássicas ou não. (3) Carente de fundamentos teóricos coerentes. (4) Substitui racionalidade clarividente por: a) racionalidade limitada; b) racionalidade baseada em normas; c) racionalidade empiricamente determinada. (5) Não há ênfase no equilíbrio geral, porém não descartam. 	<ul style="list-style-type: none"> (1) Essência de Natureza ontológica - Realidade social como aberta, processual e internamente relacionada. (2) Leva em consideração a Incerteza Fundamental. (3) Algumas vertentes do Marxismo adotam um tratamento teleológico da evolução histórica. (4) Pode ser conceituada através da negativa de abordagem: "tudo que não é ortodoxo" / "tudo que não é <i>mainstream</i>". (5) Lógica subjetiva, humana
<i>Policy core</i> (Núcleo da Política)	<ul style="list-style-type: none"> (1) Moeda exógena e neutra. (2) O papel da moeda é apenas uma representação das transações reais. (3) Não há entesouramento. (4) Lei de Say e Teoria Quantitativa da Moeda. (5) tudo pode ser trocado em algum grau. (6) Presença da ergodicidade. (7) Aceita variações do utilitarismo. (8) Aplicação de conceitos da microeconomia para a macroeconomia. (9) Papel exclusivo do Banco Central em regular política monetária. (10) Políticas monetárias e fiscais restritivas. 	<ul style="list-style-type: none"> (1) Moeda pode ter caráter "endógeno", mas apenas pelos choques de produtividade através do progresso tecnológico. (2) Moeda Neutra a longo prazo, voltando ao equilíbrio. (3) Teoria dos Jogos substitui utilitarismo. (4) Lei de Say e Teoria Quantitativa da Moeda. 	<ul style="list-style-type: none"> (1) Moeda com caráter social. (2) Moeda Endógena e não-neutra, sendo um ativo. (3) ações dos agentes econômicos (grupos ou classes) como influenciadas e limitadas pelo ambiente social e macroeconômico. (4) Fenômeno de entesouramento. (5) taxa de juros como fenômeno monetário. (6) rejeição dos axiomas da ergodicidade, substituição e variáveis reais. (7) poderes diferenciados dos agentes na dinâmica econômica (8) crédito pode potencializar processo produtivo; Inflação pode ser decorrência de diversos fatores, não só expansão monetária (9) individualismo é irrelevante para resultados do decurso histórico.
Secundárias – instrumentalização	Formalização matemática	Técnicas matemáticas e econométricas cada vez mais elaboradas, suposto caráter rigoroso e científico: formalização matemática	Discursos linguísticos menos formais
Variações	<i>Mainline</i> (mercado livre) e <i>Não Mainline</i> (necessidade de intervenção estatal)		

FONTE: Colander (2000), Colander, Holt e Rosser (2004), Mollo (2004), Dequech (2007, 2014, 2018), Angeli (2014), Lima, Amado e Mollo (2016), Jenkins-Smith et al. (2018), Paraná e Mollo (2021).

Elaboração nossa.

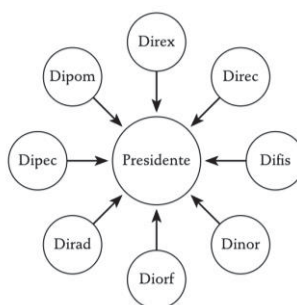
4.1. RECORTE DO OBJETO: ATORES ANALISADOS

Neste trabalho, definimos como nosso *subsistema de política* a política monetária brasileira. Nosso objeto de estudo é o Banco Central e a Elite acadêmica, e nosso recorte são apenas atores que desenvolvem trabalhos na área de política monetária. Desta forma, somente selecionamos atores que trabalham com o conteúdo de macroeconomia. Também optamos por coletar informações das instituições vinculadas à ANPEC, pois são consideradas a elite econômica acadêmica. Buscaremos descobrir se há instituições educacionais mais presentes na trajetória dos dirigentes e docentes, e se há um padrão entre ortodoxos e heterodoxos.

Iremos realizar a análise intraconstitucional dos principais Programas de Pós-Graduação de Economia vinculados à Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), bem como a composição do Banco Central do Brasil entre os governos Sarney (1985) e Bolsonaro (2022).

Sendo estes diretores as autoridades governamentais com poder decisório no referido subsistema, selecionamos as principais diretorias, conforme literatura, presentes no organograma abaixo:

FIGURA 1 - Organograma do Banco Central do Brasil: diretorias e presidência



FONTE: Banco Central do Brasil. Elaboração: Codato et.al (2016)

Nossas amostras das diretorias do BACEN consistem em:

- 105 diretores analisados
- 8 diretorias⁷
- 11 mandatos
- 35 características (variáveis)

⁷ São 8 diretorias “padrão”. Excluímos do cálculo a “Diretoria para Assuntos da Dívida Externa” (DIVEX), pois houve apenas um diretor (Pádua Seixas) entre 1985 e 1987.

Selecionamos as principais instituições de ensino associadas à ANPEC (Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia). Somente analisamos centros que possuem programa de Doutorado Acadêmico. Neste critério, não selecionamos os programas: ME/UFV, PPGE/PUC-RS e PUC-SP. Incluímos na análise o INSPER, mesmo apenas participando do Exame Nacional de Seleção, por entender que é uma instituição de influência - principalmente na mídia.

Como nosso recorte são apenas **docentes que desenvolvem trabalhos na área de política monetária**, adotamos o critério de seleção na análise aqueles docentes que efetivamente produzem na área de macroeconomia, e não os que apenas indicam como disciplina de interesse. Desta forma, somente selecionamos aqueles que ministram aulas com conteúdo de macroeconomia ou áreas correlatas, e possuem publicações frequentes sobre o assunto.

Professores visitantes que não estão mais vinculados na instituição, não foram considerados. Nos casos de doutorado sanduíche, adotamos o critério de indicar a instituição e o orientador de origem nacional. Decidimos metodologicamente juntar os programas da IPE/USP com USP Ribeirão por ter vários docentes compartilhados, restando apenas um docente que apenas ministra aulas no polo de Ribeirão.

Nossas amostras da comunidade acadêmica consistem em:

- 26 Centros de Pós-graduação em Economia
- 25 Instituições de Ensino
- de 724 docentes analisados, selecionamos 178 docentes de macroeconomia
- 36 características (variáveis)

4.2. BANCO DE DADOS: FONTES E VARIÁVEIS ANALISADAS

Estabelecido o recorte, partimos para a coleta dos dados prosopográficos destes economistas e construímos o banco de dados.

As principais variáveis presentes coletadas dos diretores do BACEN são: Nome, diretoria que ocupou, governo no poder na data de nomeação, presidente do Banco Central na data de nomeação, instituições de formação de ensino superior, país da instituição de ensino referente ao nível mais alto de pós-graduação exercida (especialização, mestrado ou doutorado), área de formação e classificação de seu background educacional. Utilizamos como base parte do banco de dados do Dr. Eric

Gil Dantas (2019), em sua pesquisa no Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, sobre o Índice de autonomia (*Aíndex*) do Banco Central.

Nossas principais fontes de informações são: currículo no Senado Federal, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, *LinkedIn*, mídias e jornais de grande circulação, sites pessoais, site de empresas, sites das instituições de ensino, além do banco de dados do Observatório das Elites Sociais e Políticas do Brasil da Universidade Federal do Paraná.

As variáveis utilizadas são qualitativas e quantitativas. Como o objetivo é encontrar padrões no histórico entre os decisores de política monetária e os pesquisadores sobre o tema, coletamos dados gerais da elite acadêmica, como informações sobre área de atuação e local profissional, acesso a financiamento de pesquisas, tipos de associativismo (como participação de Congressos e membros de associações), *background* educacional, informações sobre orientações realizadas para definir sua capilaridade, publicações e principais revistas, além de qualquer outro tipo de informação sobre características que possam facilitar a classificação do docente como ortodoxo ou heterodoxo.

Tabela 9 - Variáveis coletadas referentes a elite acadêmica, instituições de ensino e docentes

Variável	Categoria	Preenchimento	Descrição (continua)
nome_centro_anpec	Profissional	"Programa/Sigla da Instituição"	Nome do programa de pós-graduação vinculado à ANPEC
ies_centro_anpec	Profissional	Sigla comum da Instituição	Sigla da Instituição de Ensino do programa vinculado à ANPEC
nota_capes_centro	Profissional	de 1 a 7	Nota da avaliação quadrienal CAPES referente ao programa de pós-graduação vinculado à ANPEC
nome_docente	Geral	"Nome e Sobrenome"	Nome do(a) docente vinculado(a) ao programa de pós-graduação
vinculo_institucional	Geral	"Permanente", "Colaborador" ou "Visitante"	Tipo de vínculo que o(a) docente possui com o programa de pós-graduação
bolsista_prod	Financiamento	"sim" ou "nao"	Informação sobre docente possuir Bolsa de Produtividade oferecida pelo CNPq
nivel_cnpq	Financiamento	1A, 1B, 1C, 1D, 2, NA, SR ou N/A	Informação sobre o nível da Bolsa de Produtividade CNPq caso o(a) docente possua
disciplinas_ministradas	Atuação	Nomes das disciplinas	Quais as principais disciplinas que o(a) docente ministra na instituição
Macroeconomista	Atuação	"sim" ou "nao"	Indicação se as disciplinas são de áreas temáticas à Macroeconomia

Variável	Categoria	Preenchimento	Descrição (continuação)
assoc_mainstream	Associativismo	"sim" ou "nao"	Indicação se o(a) docente é membro de alguma associação considerada <i>mainstream</i> : Sociedade Brasileira de Econometria (SBE) ou Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural.
assoc_heterodoxa	Associativismo	"sim" ou "nao"	Indicação se o(a) docente é membro de alguma associação considerada heterodoxa: Associação Keynesiana Brasileira ou Sociedade Brasileira de Economia Política
assoc_indefinida	Associativismo	"sim" ou "nao"	Indicação se não foi possível identificar a participação do(a) docente em alguma associação
instituicao_formacao_doutorado	<i>background</i> educacional	"Nome por extenso, Sigla, País"	Instituição de ensino onde o(a) docente completou o doutorado
ies_doutorado	<i>background</i> educacional	Sigla	Sigla da Instituição de ensino onde o(a) docente completou o doutorado
pais_doutorado	<i>background</i> educacional	Sigla com 3 letras	País da instituição de ensino onde o(a) docente completou o doutorado
formacao_nacional	<i>background</i> educacional	"sim" ou "nao"	Instituição de ensino onde o(a) docente completou o doutorado é nacional
formacao_internacional	<i>background</i> educacional	"sim" ou "nao"	Instituição de ensino onde o(a) docente completou o doutorado é internacional
titulo_tese	<i>background</i> educacional	Título por extenso	Título da tese de doutorado do(a) docente
nome_orientador_doutorado	<i>background</i> educacional	Nome por extenso	Nome do(a) orientador(a) de doutorado do(a) docente
orientandos_mest	Capilaridade	Numeral	Quantidade de orientandos do(a) docente que realizam ou realizaram mestrado
orientandos_doc	Capilaridade	Numeral	Quantidade de orientandos do(a) docente que realizam ou realizaram doutorado e pós-doutorado
orientandos_espec	Capilaridade	Numeral	Quantidade de orientandos do(a) docente que realizam ou realizaram especialização
orientandos_grad	Capilaridade	Numeral	Quantidade de orientandos do(a) docente que realizam ou realizaram graduação
orientandos_outros	Capilaridade	Numeral	Quantidade de orientandos do(a) docente que realizam ou realizaram iniciação científica ou outra natureza de formação
total_orientacoes	Capilaridade	Numeral	Somatório da quantidade de orientandos no total
titulos_principais_trabalhos	Publicações	Título por extenso	Principais títulos (mais recentes e de maior impacto) que sejam da área de macroeconomia
revista1	Publicações	Nome por extenso	Principal revista de publicações (mais recente ou de maior frequência)

Variável	Categoria	Preenchimento	Descrição (conclusão)
revista2	Publicações	Nome por extenso	Segunda principal revista de publicações (mais recente ou de maior frequência)
revista3	Publicações	Nome por extenso	Terceira principal revista de publicações (mais recente, de maior frequência, de maior citações ou favoritas)
classificacao_geral	Classificação	"Mainstream" ou "Heterodoxo"	Classificação geral do(a) docente em relação à comunidade epistêmica pertencente
Ortodoxo	Classificação	"sim" ou "nao"	Informação se o(a) docente é considerado(a) ortodoxo
Heterodoxo	Classificação	"sim" ou "nao"	Informação se o(a) docente é considerado heterodoxo(a)
data_coleta	Amostra	Data/Mês/Ano	Dia, mês e ano que as informações foram coletas
informacoes_sobre_amostra	Amostra	Notas sobre a amostra	Observações metodológicas relativas à amostra
Observações	Geral	Texto livre	Informação que considere relevante para a classificação
curriculum_lattes	Fontes	Link https	Link do Curriculum Lattes do(a) docente

FONTE: Os autores, 2023

Nossas principais fontes de informações são: Plataforma Lattes, Plataforma Sucupira, sites das instituições de ensino, site da ANPEC, *LinkedIn* e notícias.

4.3. COLETA E ANÁLISE DOS DADOS PROSOPOGRÁFICOS

Para analisar o pluralismo interinstitucional na economia acadêmica brasileira, precisamos primeiro considerar as características intrainstitucionais dos diferentes departamentos (FERNÁNDEZ; SUPRINYAK, 2019). Começamos classificando cada membro do corpo docente como ortodoxo ou heterodoxo e, em seguida, classificamos cada instituição em uma das duas categorias. Um determinado ambiente pode ser considerado pluralista caso tenha proporções semelhantes entre heterodoxos e ortodoxos. A instituição será pluralista caso haja uma representação mínima para o grupo minoritário. Consideraremos um ambiente plural caso uma de suas coalizões não seja menor que 40%.

Os dados prosopográficos foram analisados através de frequências e por meio da metodologia de ARS. Com relação a esta última, é necessário observar que as redes aqui analisadas não representam uma interação compartilhada entre os indivíduos. A ARS nesse caso é mobilizada com o objetivo de sistematizar as

informações de trajetória (acadêmica e profissional) dos indivíduos, considerando a centralidade das instituições na constituição dessa comunidade epistêmica. Tal procedimento de análise possui vantagens por poder trabalhar com trajetórias completas dos indivíduos, e já foi mobilizado em trabalhos como Perissinotto et. al. (2017) e Tokumoto et. al. (2021). Diferentemente deste estudo, porém, trabalhamos com as redes multiplexas em seu formato modo 2, enquanto redes de Afiliação. Isso significa que existem dois gêneros de atores nessas redes (pessoas e instituições), precisando por isso de procedimento metodológico específico para serem analisados (centralidade de autovetor) (FAUST, 1997; CHERVEN, 2015). O programa utilizado para a análise das redes foi o Gephi 0.9.2, mobilizando além da métrica de autovetor, também o algoritmo “*Force Atlas*” para a regulação da distribuição dos nós no sociograma. O algoritmo realizou a distribuição inicial, havendo posteriormente a regulação manual dos nós que permaneceram sobrepostos.

O maior desafio metodológico deste trabalho é relacionar *background* educacional com vinculação ideacional, além da própria disponibilidade dos dados coletados. Pretendemos inovar a forma de classificação de atores como ortodoxos e heterodoxos, através de um conjunto de variáveis pré-definidas e um método com replicabilidade, repetibilidade e reprodutibilidade, sendo possível utilizá-lo em outros estudos posteriores. Atualmente há um *gap* metodológico para classificar de forma uniforme todos os atores que fazem parte do subsistema de política econômica.

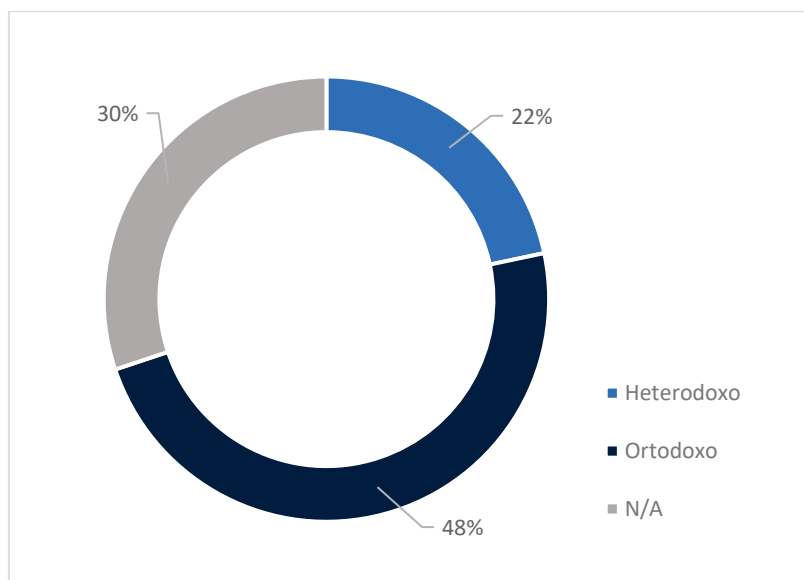
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A seguir, iremos mobilizar os conceitos teóricos, apresentados nos capítulos anteriores, para analisar os resultados obtidos através do perfil prosopográfico e análise de rede das coalizões em seu cada ambiente.

5.1. PERFIL PROSOPOGRÁFICO DOS DIRIGENTES E SUAS REDES INSTITUCIONAIS

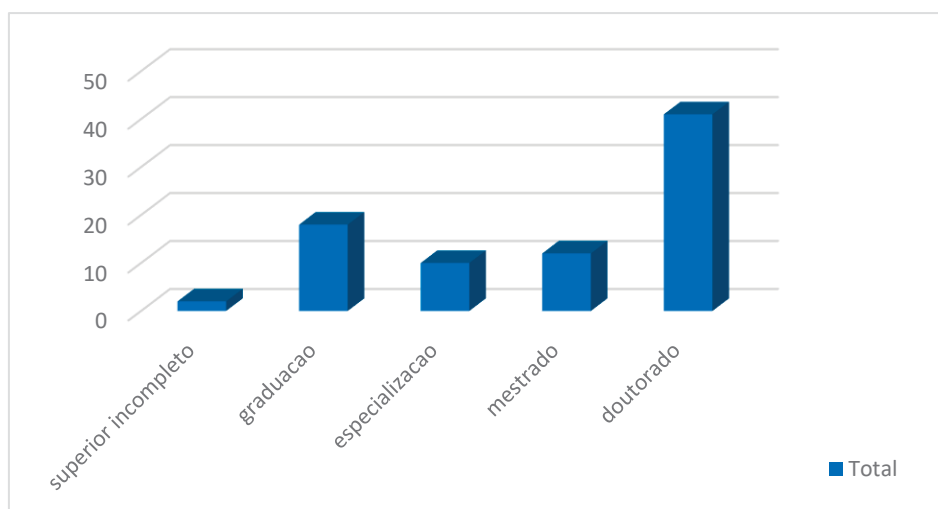
Quem são os dirigentes do Banco Central aqui analisados no que concerne às variáveis elencadas na seção anterior? Nossos dados revelam boa parte da diretoria possui pelo menos uma graduação de nível superior (98%). Destes, 69,9% (58) realizaram algum tipo de formação em economia (seja graduação, ou pós-graduação), e 30,1% (25) não são formados na área econômica. Estes últimos não serão classificados por não se enquadrarem nos parâmetros metodológicos.

GRÁFICO 1 - Porcentagem de diretores classificados de acordo com sua formação acadêmica



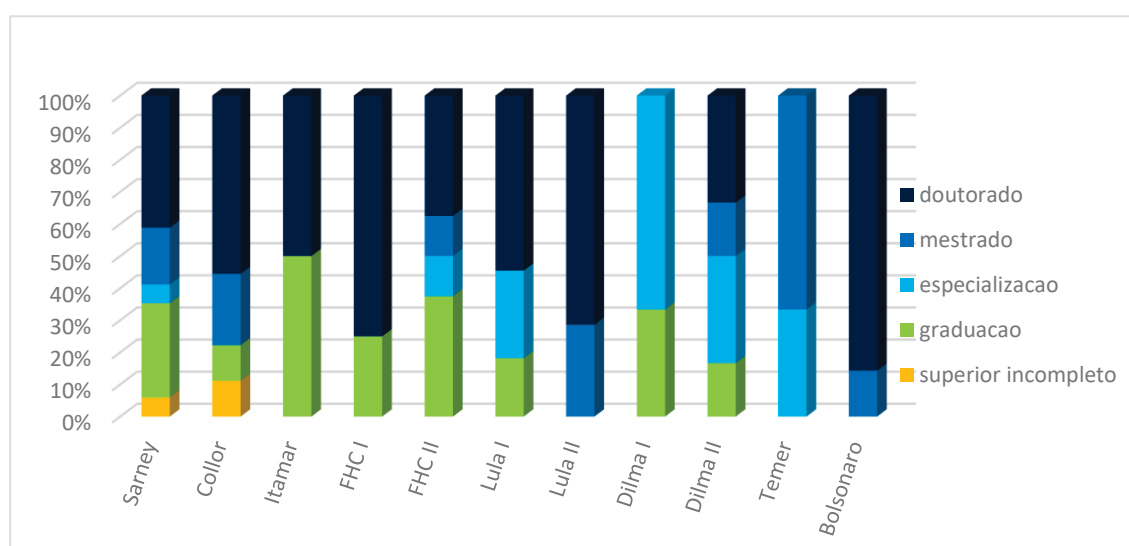
ELABORAÇÃO: Os autores, 2023

Cerca de 22% dos diretores são classificados como heterodoxos, enquanto 48% são classificados como ortodoxos. Se analisarmos somente o número de formados em Economia, a quantidade de diretores ortodoxos chega a 69% frente a somente 31% de heterodoxos.

GRÁFICO 2 - Quantidade de diretores classificados de acordo com seu nível de formação

ELABORAÇÃO: Os autores, 2023

Quanto às pós-graduações, cerca de 76% (63) possui pós-graduação em algum nível. Dentre eles, 49% (41) são doutores, 14% (12) possuem maior titulação o mestrado, e 12% (10) são especialistas. Dentre estes pós-graduados, 59% (49) realizaram o maior nível de sua pós no Brasil. Os principais países de formação internacional são: Estados Unidos (35%). Inglaterra (4%), Canadá e França (ambos com 1% cada).

GRÁFICO 3 - Evolução dos níveis de especialização de acordo com os mandatos presidenciais

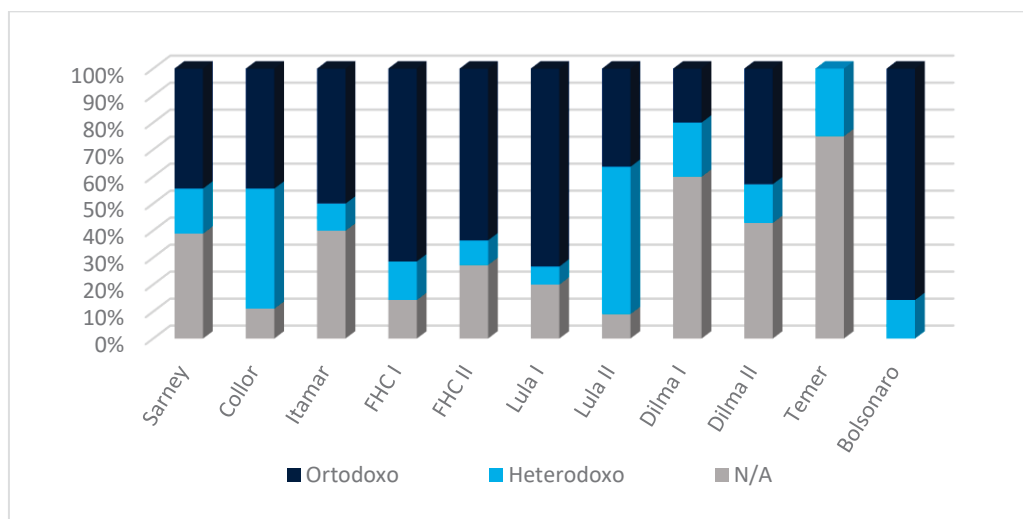
ELABORAÇÃO: Os autores, 2023

É possível dizer que se trata de um escopo escolarizado e que, majoritariamente, trata-se de economistas por formação (59%). Apenas dois diretores (Luis Álvaro de Oliveira Ribeiro e Joubert Furtado) não possuíam ensino superior completo no momento da nomeação.

A maioria do corpo é feito por doutores, e pessoas que cursaram sua especialização em universidades brasileiras. É possível ver uma profissionalização crescente dos profissionais que ocupam a diretoria do Banco Central. Em especial nos governos FHC I, Lula II e Bolsonaro.

Ao compararmos com a quantidade de economistas por sua classificação, podemos ver que nos governos FHC I, Lula I e Bolsonaro houve uma maior participação de diretores formados em universidades *mainstreams*. Este movimento poderia ser explicado pelo aumento da “profissionalização”. Porém, como citado anteriormente, o governo Lula II teve uma das maiores taxas de doutores nomeados para as diretorias e, como podemos ver no gráfico a seguir, foi também uma das maiores taxas de heterodoxos. Evidenciando que houve possivelmente um maior recrutamento de doutores com *background* acadêmico.

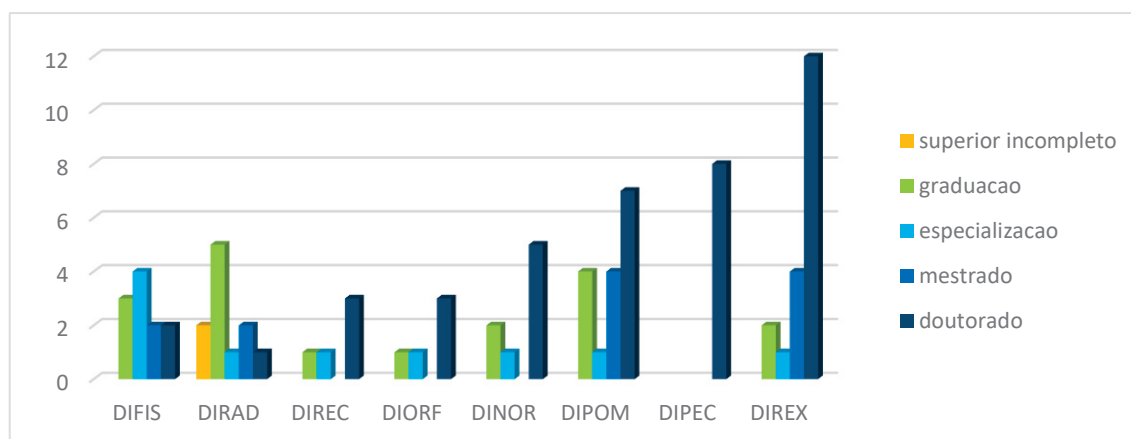
GRÁFICO 4 - Porcentagem de diretores classificados de acordo com sua formação acadêmica, por governo de nomeação



ELABORAÇÃO: Os autores, 2023

Ao fazer o recorte por diretoria, podemos observar que a DIREX (Diretora de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos), DIPEC (Diretoria de Política Econômica) e a DIPOM (Diretoria de Política Monetária) são as que mais recrutaram doutores.

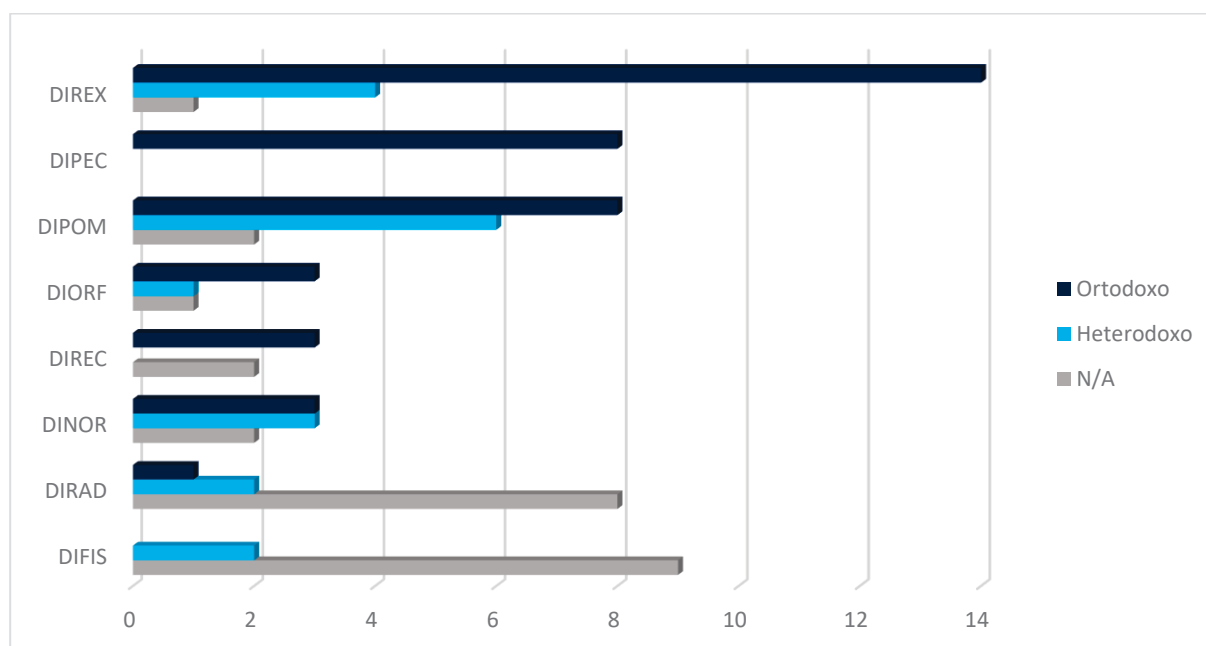
GRÁFICO 5 - Quantidade de diretores de acordo com sua maior titulação na época de nomeação, por tipo de diretoria



ELABORAÇÃO: Os autores, 2023

Ao classificar o *background* por diretoria, identificamos que as mesmas diretorias são as que mais recrutam ortodoxos.

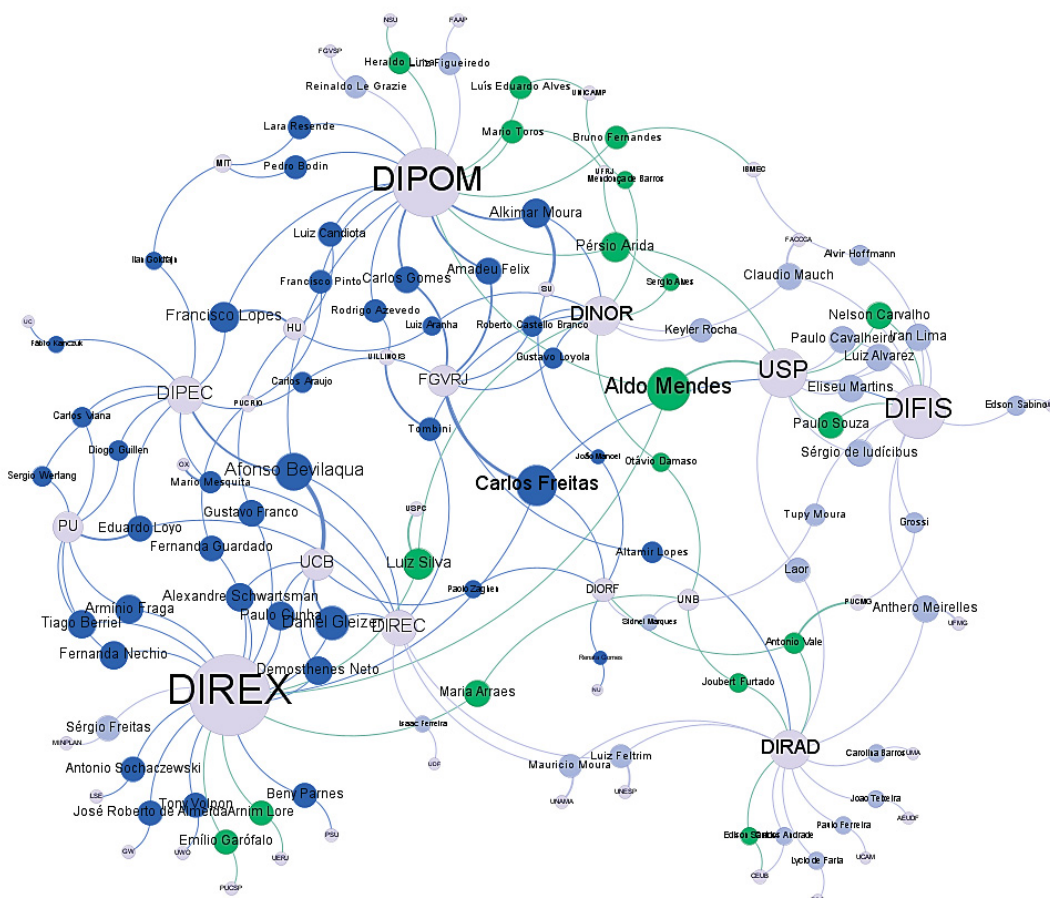
GRÁFICO 6 - Quantidade de diretores de acordo com sua classificação, por tipo de diretoria



ELABORAÇÃO: Os autores, 2023

Podemos perceber claramente que há uma maioria ortodoxa nas principais diretorias, em especial a Diretoria de Política Econômica, que não possui heterodoxos classificados. Esta é uma evidência que reafirma estudos anteriores na literatura (CODATO et al., 2016). Ao analisarmos as instituições de ensino da atual diretoria, temos a seguinte rede:

FIGURA 2 - Análise de Redes dos Diretores do Banco Central do Brasil (1985-2022)



ELABORAÇÃO: Os autores, 2023.

Legenda:

Azul – economistas com *background* educacional ortodoxo

Verde – economistas com *background* educacional heterodoxo

Cinza – não classificado por um dos motivos: a) não ser formado em Economia; ou b) ser uma instituição

Observamos que a DIREX (Diretoria de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos) e a DIPOM (Diretoria de Política Monetária) são os locais onde há maior trânsito de diretores, além de, junto com a DIPEC (Diretoria de Política Econômica) serem ocupadas por profissionais formados majoritariamente no *mainstream* econômico.

Entre as principais instituições estão a Fundação Getúlio Vargas-Rio (FGVRJ), a Universidade Católica de Brasília (UCB) e Princeton University (PU). As Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUCRJ) e a Universidade de

Harvard (HU) aparecem conectando diretores ortodoxos. Outras universidades internacionais são mostradas como satélites na rede.

QUADRO 8 – Centralidade de Autovetor das 20 primeiras Instituições de Ensino - Diretores

Id	Eigenvector Centrality ▼
USP	0.537704
UCB	0.310673
FGVRJ	0.300884
PU	0.283326
HU	0.168418
UNB	0.154491
MIT	0.09971
PUCRIO	0.078413
UILLINOIS	0.075422
SU	0.070032
IBMEC	0.066337
PUCMG	0.06463
UFRJ	0.059785
UNICAMP	0.059785
USPC	0.057963
CEUB	0.049659
UFMG	0.047894
FACCCA	0.04612
GW	0.040102
LSE	0.040102

ELABORAÇÃO: Os autores, 2023.

A Universidade de São Paulo (USP) aparece com importante centralidade de autovetor (0.5377), porém é mais responsável pela formação dos não-economistas. De qualquer forma, ela consegue conectar tanto estes quanto diretores ortodoxos e heterodoxos, o que reafirma sua característica plural como universidade.

Vários burocratas passaram por mais de uma diretoria ao longo dos anos, como é o caso de Aldo Mendes - economista com formação em instituição heterodoxa, possui doutorado na USP e já foi diretor da DIPOM e DIREX no governo Lula II. Há também Carlos Freitas, economista com formação em instituição *mainstream*, possui mestrado pela FGVRJ e já foi diretor da DIREX, DIORF e DIFIS, tanto no governo Sarney quanto FHC II. E por fim Afonso Bevilaqua, economista com formação *mainstream* (doutorado na UCB), que já foi diretor 4 vezes, alternando entre as diretorias DIPEC, DIPOM e DIREC nos governos Lula I e Lula II.

QUADRO 9 – Centralidade de Autovetor, por tipo de diretoria

Id	Eigenvector Centrality
DIREX	1.0
DIPOM	0.822082
DIFIS	0.616175
DIRAD	0.407711
DINOR	0.400143
DIPEC	0.379158
DIREC	0.355991
DIORF	0.190531

ELABORAÇÃO: Os autores, 2023.

Como podemos observar, esta rotatividade é percebida em diretorias como DIREX e DIPOM, que possuem centralidade de autovetor elevada (1 e 0,822 respectivamente), pois se encontram em uma posição central na rede. Outras diretorias como a DIFIS (fiscalização) e a DIRAD (administração) não têm padrão de contratação de economistas. Isto pode ser explicado pela natureza de sua função.

Esta rede nos confirma duas hipóteses: a) a preferência por profissionais formados no *mainstream* econômico nas principais diretorias de política monetária; e b) o compartilhamento de formação em instituições internacionais.

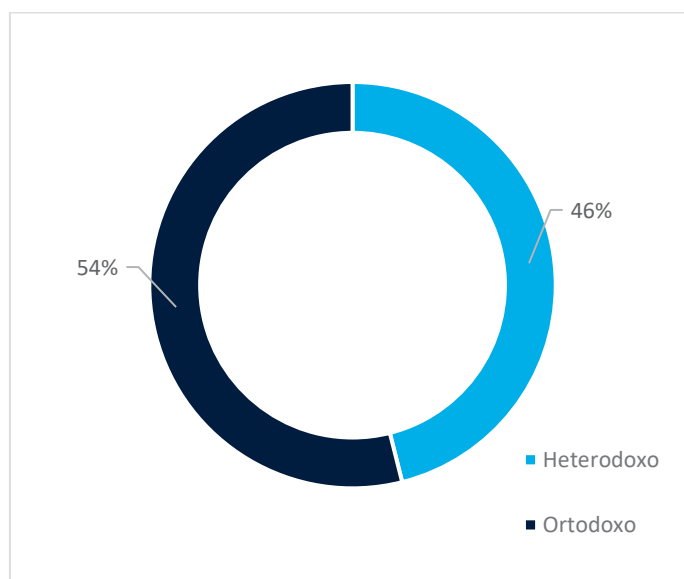
5.2. PERFIL PROSOPOGRÁFICO DA ELITE ACADÊMICA E SUAS REDES INSTITUCIONAIS

Para o banco de dados, coletamos informações de 724 docentes registrados na plataforma Sucupira das instituições selecionadas. Destes, 178 cumpriram todos os critérios estipulados como elite acadêmica do subsistema de política monetária.

Vale ressaltar que todos os resultados aqui apresentados se referem apenas aos docentes que ministram disciplinas de macroeconomia e correlatas.

Ao classificar seu *background* educacional, profissional, suas pesquisas e revistas de publicação, identificamos 54% (96) como economistas ortodoxos e 46% (82) como economistas heterodoxos. Como podemos comparar, este pluralismo na academia não é refletido nas principais posições do Banco Central.

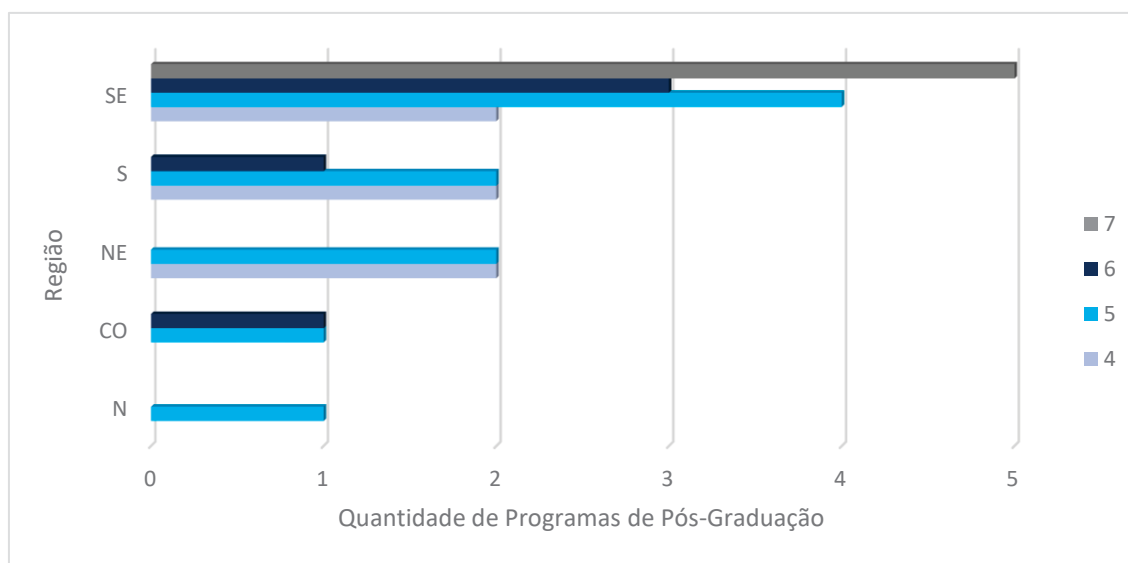
GRÁFICO 7 - Porcentagem de docentes de acordo com sua classificação



Fonte: Os autores, 2023

É possível dizer que se trata de um escopo altamente escolarizado e que, majoritariamente, trata-se de economistas formados no Brasil (55,1%).

Ao analisarmos as instituições vinculadas à ANPEC, que são consideradas a elite acadêmica econômica, podemos observar uma clara disparidade entre as notas dos programas por região.

GRÁFICO 8 - Quantidade de centros acadêmicos de acordo com sua Avaliação Quadrienal CAPES

Fonte: Os autores, 2023

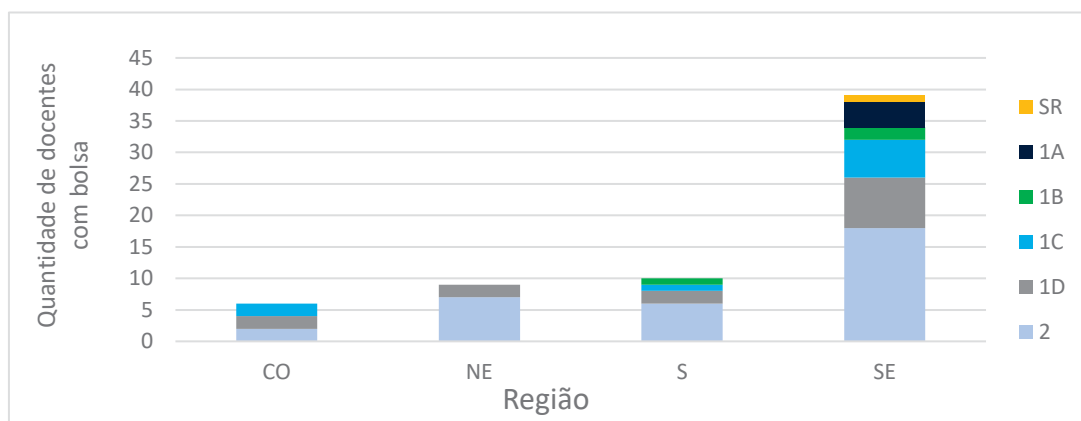
Esta diferença pode ser explicada por quatro motivos. O primeiro, é por uma questão histórica, já que os programas de pós-graduação em Economia iniciaram no Sudeste. Receberam mais investimentos, firmaram parcerias e possuem uma tradição na disciplina.

O segundo motivo é por uma questão de centralização da economia no eixo Rio-São Paulo, onde a demanda por profissionais capacitados é maior. Logo, centros acadêmicos motivados pela competitividade e recebimento de mais investimentos, buscam sempre aumentar sua qualificação. A parceria com empresas privadas é muito mais provável nestes locais.

O terceiro motivo, é pela concentração de profissionais considerados ortodoxos. Estes docentes possuem mais aderência nas revistas com maior Qualis, pois suas temáticas são as que estão em voga.

Uma maior quantidade de artigos publicados gera uma maior produtividade. Isto desencadeia o último ponto: acesso às bolsas de produtividade CNPq. Com mais recursos, estes centros podem se especializar e ter uma equipe mais dedicada à pesquisa.

GRÁFICO 9 - Quantidade de docentes com Bolsa de Produtividade CNPq, por região

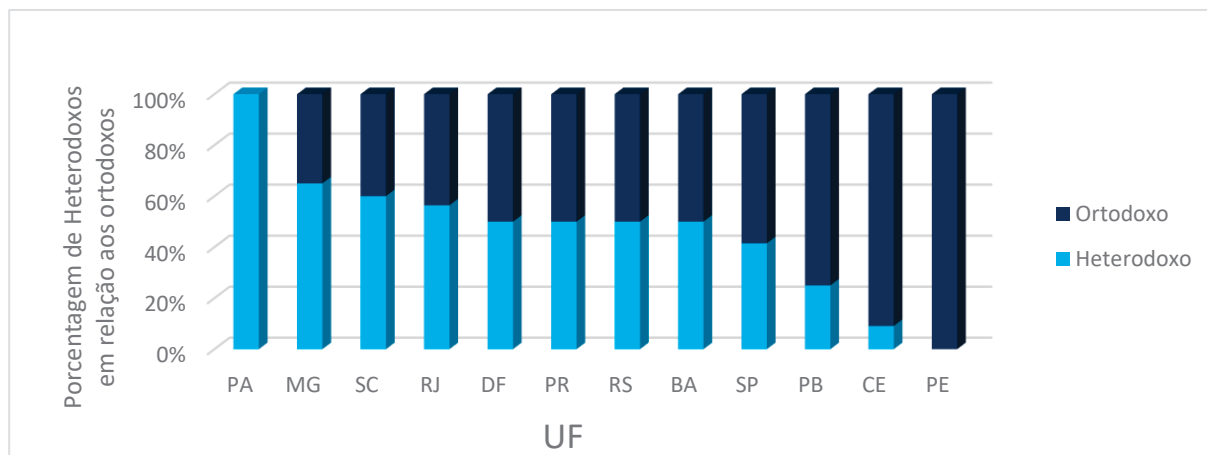


Fonte: Os autores, 2023

Este resultado comprova o trabalho de Novaes (2008) sobre o conflito entre qualidade e quantidade, e a preferência de revistas internacionais por assuntos *mainstreams*. Logo, com mais publicações em revistas A1 os pesquisadores tiverem, maior sua bolsa produtividade CNPq e mais investimentos as universidades possuem.

Ao relatar a porcentagem de docentes heterodoxos e ortodoxos por estado, podemos perceber que há um equilíbrio nos estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Paraná, Rio Grande do Sul e Bahia. Os estados do Pará e Pernambuco são extremos opostos, o primeiro com majoritariamente docentes classificados como heterodoxos, e o segundo sendo a maioria classificada como ortodoxos. Minas Gerais há uma porcentagem maior de heterodoxos, acima de 60% (que é o nosso limite máximo para caracterizar pluralismo). Da mesma forma São Paulo, Paraíba e Ceará possuem ortodoxos em maior quantidade.

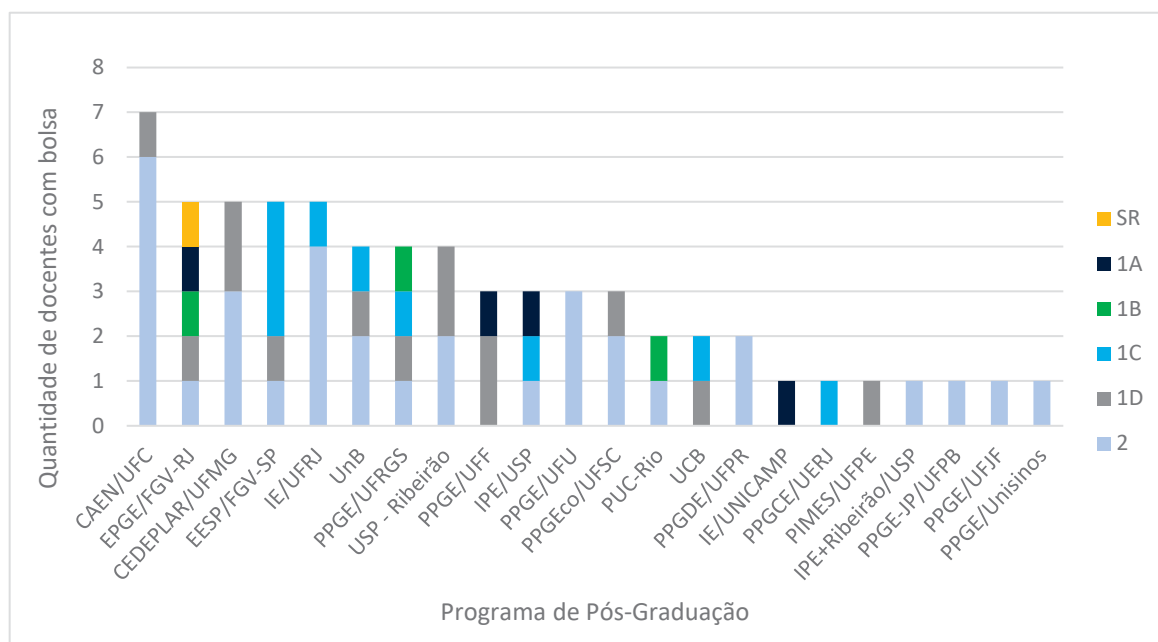
GRÁFICO 10 - Porcentagem de Heterodoxos em relação aos ortodoxos, de acordo com estados



Fonte: Os autores, 2023

Ao observar a distribuição das bolsas de produtividade, segundo nossos critérios de identificação, observamos que a FGV-RJ é a única atualmente com docente macroeconomista no nível SR, e junto com a UFF, USP e UNICAMP são as únicas com pesquisadores nível 1A. Destaque para a UFMG, conhecida por seu caráter plural, possuir uma quantidade significativa de pesquisadores com bolsa nos primeiros níveis do CNPq.

GRÁFICO 11 - Distribuição de Bolsas de Produtividade CNPq por programa de pós-graduação

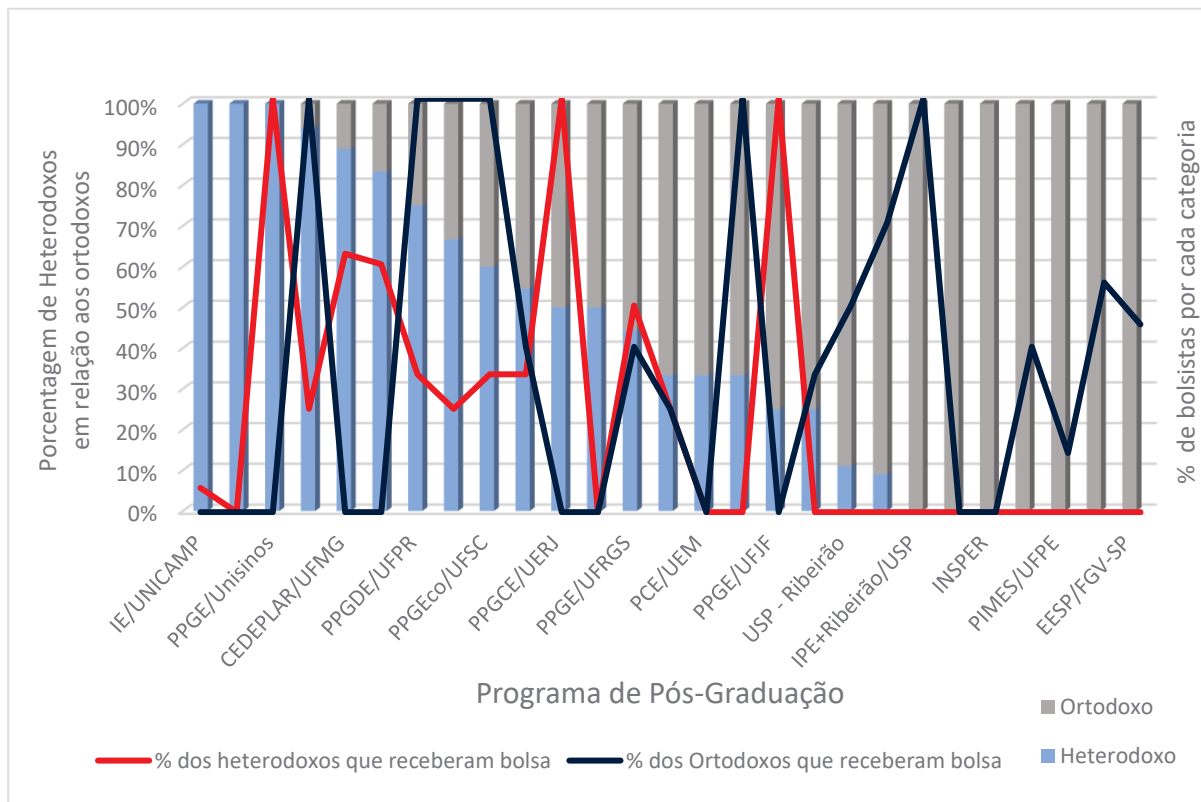


Fonte: Os autores, 2023

Ao sobrepor as informações de bolsas de produtividade e as classificações das instituições em *mainstreams* e heterodoxas (de acordo com a classificação de seus docentes) encontramos características relevantes. Apenas 29,3% do total de heterodoxos classificados recebiam bolsa. Em relação ao total de ortodoxos classificados, este número sobe para 66,7%. Bolsistas de Produtividade CNPq. Inclusive em instituições que são consideradas plurais pela quantidade de docentes classificados nesta categoria, os ortodoxos também recebem mais financiamento. É o caso da UFRJ, UFPR, UFU e UFSC que 100% dos ortodoxos classificados recebem bolsa enquanto chega a menos de um terço dos heterodoxos. Caso inverso só ocorre na UFJF, onde 100% dos heterodoxos classificados receberam bolsa enquanto nenhum ortodoxo foi agraciado. Também são financiados pesquisadores heterodoxos da Unisinos e da UERJ, ambas classificadas como plurais. As instituições FGV-SP,

FGV-RJ e PUCRio, que são consideradas *mainstreams*, têm mais de 40% de seus pesquisadores desta classificação com bolsa de produtividade.

GRÁFICO 12 - Distribuição de bolsas de acordo com classificação dos programas de pós-graduação

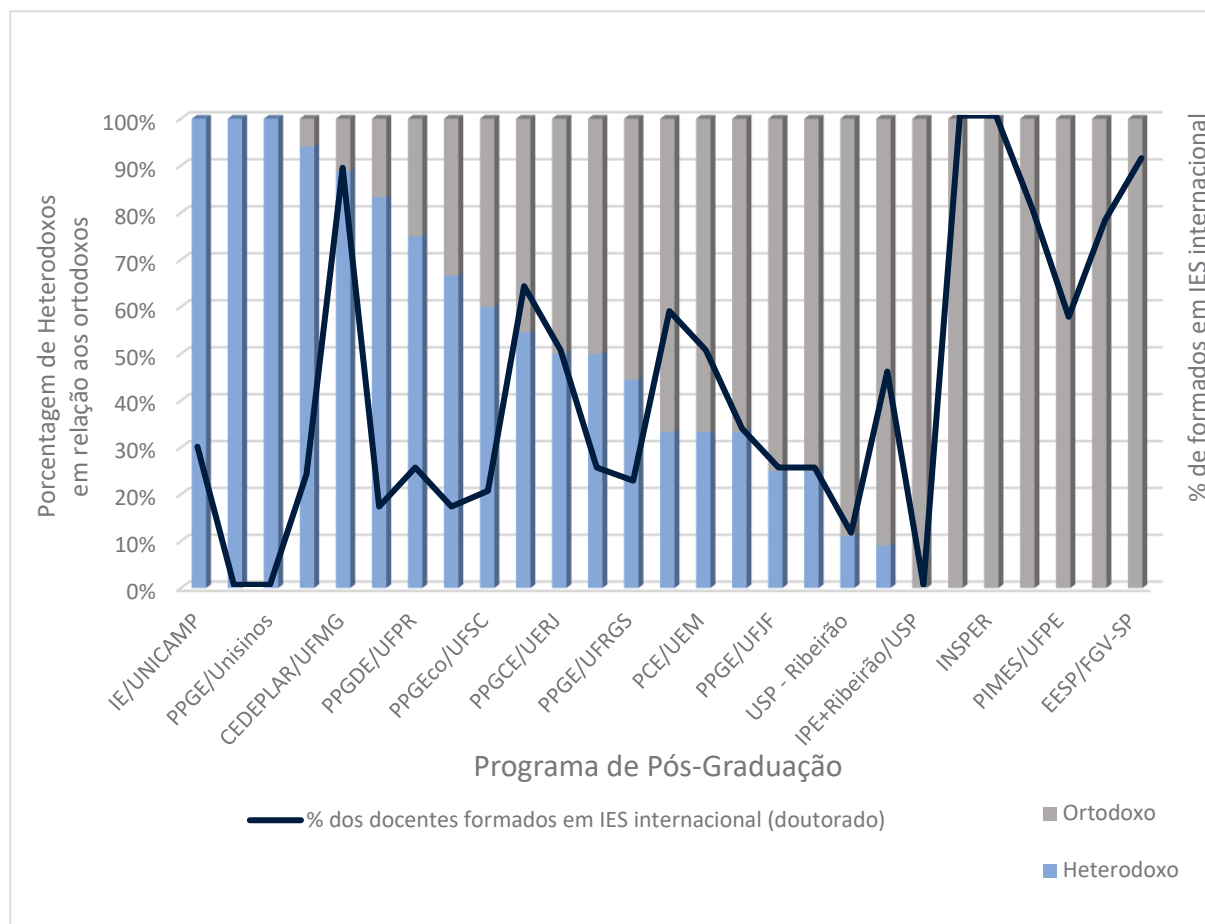


Fonte: Os autores, 2023

Ao retomarmos o processo de profissionalização dos economistas no Brasil, um dos pontos importantes levantados pela literatura é o da forte influência de instituições de ensino internacionais na formação desta categoria. Mas será que isto é percebido no sistema de crenças destes indivíduos?

Cerca de 55,1% dos docentes totais tiveram seu doutorado concluído em uma universidade brasileira. Este número é muito maior entre os indivíduos considerados heterodoxos: 68% cursaram doutorado no Brasil, frente a apenas 32% no exterior. Os números se invertem quando olhamos para os docentes considerados ortodoxos: cerca de 56% destes tiveram formação internacional frente a 44% nacional.

GRÁFICO 13 - Porcentagem de docentes formados (doutorado) em Instituição de Ensino internacional



Fonte: Os autores, 2023

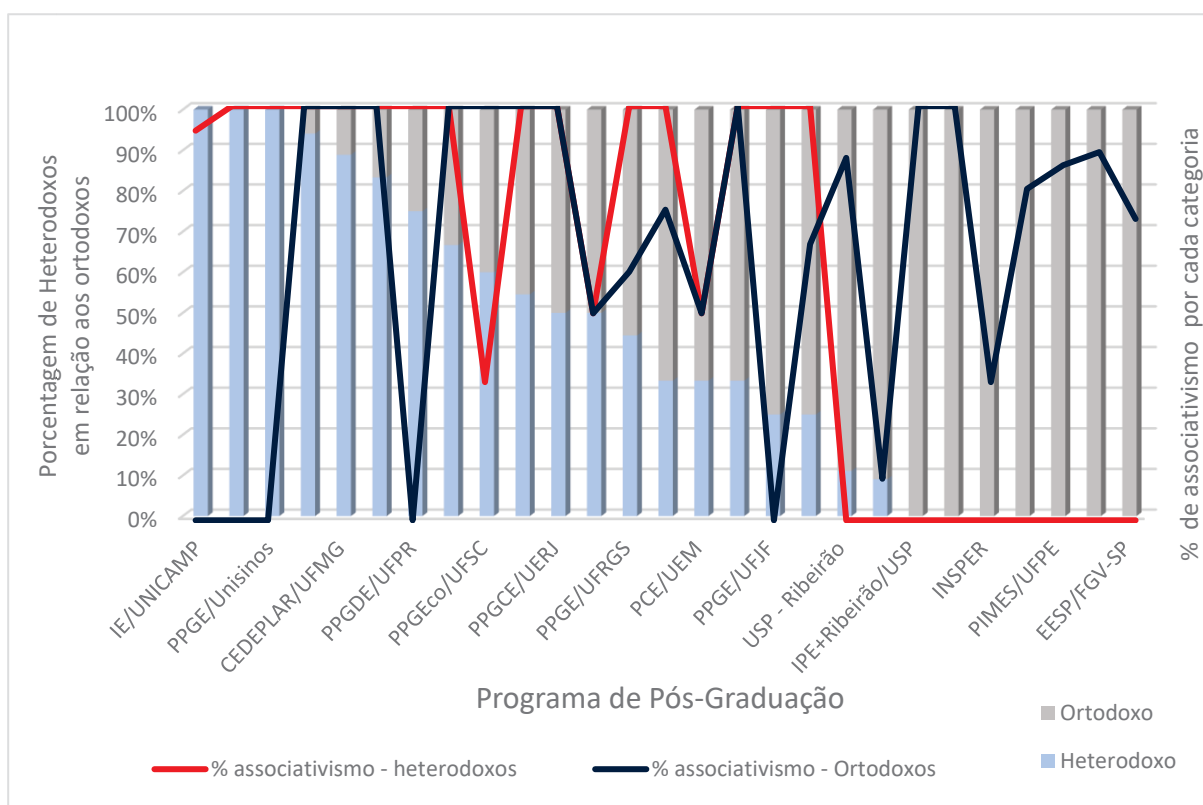
As instituições que mais tiveram docentes classificados como ortodoxos, apresentaram maior proporção de doutores formados nas universidades estrangeiras. Enquanto as instituições que mais possuem docentes classificados como heterodoxos, têm em sua maioria doutores formados nacionalmente.

Esta evidência corrobora com a ideia de Carlson, desde o início da formalização da profissão no Brasil, onde um processo de desenvolvimento em um país emergente está conectado com o entendimento de aspectos sociais, culturais, históricos e políticos específicos daquela região. No Brasil, o Governo Federal exige “que todo programa de graduação em economia alocue pelo menos uma certa porcentagem do curso total para tópicos como história econômica geral, história do pensamento econômico, história econômica brasileira e economia brasileira” (Dequech, 2018, p. 908). Por ter um interesse legítimo do Estado em formar estes profissionais para o crescimento econômico brasileiro, uma das diferenças mais

importantes entre Brasil e Estados Unidos é que aqui as universidades de maior prestígio são, em geral, públicas. Esta visão de mundo como um sistema aberto é refletida no currículo de formação da classe.

Outro dado interessante ao observar o comportamento das coalizões dentro do ambiente acadêmico, é seu nível de associativismo. Consideramos aqui “associativismo” como a participação em Associações, Sociedades e Congressos da área - como por exemplo a Associação Keynesiana Brasileira, a Sociedade Brasileira de Economia Política ou a Sociedade Brasileira de Econometria. Classificamos também cada entidade de acordo com seus sistemas de crença. Descobrimos que 91% dos docentes heterodoxos fazem parte de algum nível de associativismo. Este número é mais baixo entre os ortodoxos, cerca de 69%.

GRÁFICO 14 - Porcentagem de associativismo dos docentes de acordo com classificação, por PPG



Fonte: Os autores, 2023

Em relação ao potencial de formação de novos profissionais em cada classificação, podemos ter como parâmetro a quantidade de orientandos que o docente possui. Algumas hipóteses podem ser levantadas a partir dos dados coletados: Há uma maior procura dos estudantes por orientadores que facilitem a

entrada no mercado de trabalho (ortodoxos)? Por conter uma maior quantidade de ortodoxos em relação aos docentes heterodoxos, o número é consequentemente maior de orientandos? Os métodos e assuntos em alta são a busca natural dos discentes e, por isto, orientadores ortodoxos possuem mais probabilidades de serem tidos como referências? Ou será pelo próprio prestígio conferido aos economistas ortodoxos que esta capilaridade aumenta? Veremos a seguir alguns dados:

TABELA 10 - Quantidade de orientandos de cada coalizão

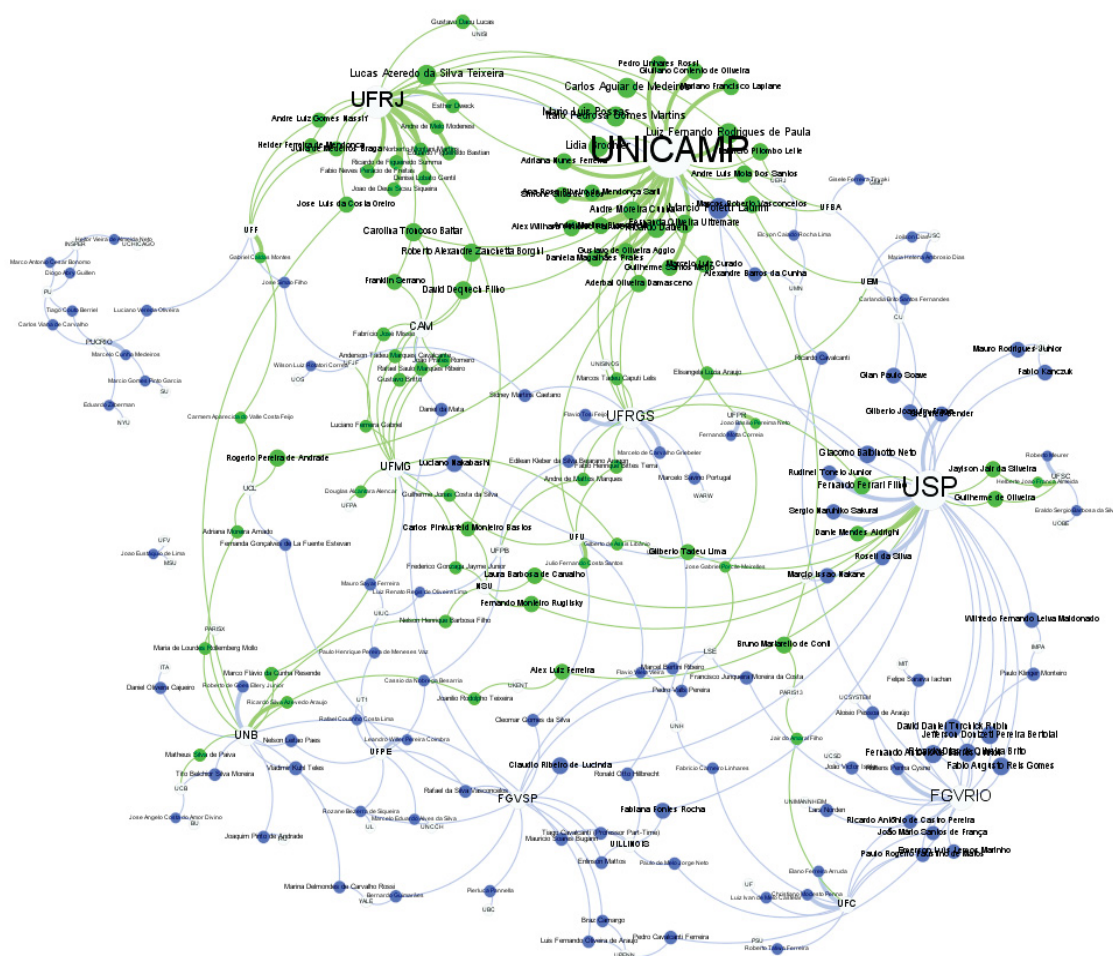
Classificação	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado + Pós-Doc	Outros	Total
Heterodoxos	1824	114	1037	607	529	4111
Ortodoxos	2148	101	2372	814	628	6063
<i>Total</i>	<i>3972</i>	<i>215</i>	<i>3409</i>	<i>1421</i>	<i>1157</i>	<i>10174</i>

FONTE: Os autores,2023

Se considerarmos que na amostra temos 82 docentes heterodoxos e 96 ortodoxos, este último corresponde a 17,1% a mais que o primeiro. Porém, em relação ao número de orientandos, os docentes ortodoxos têm um aumento de 47,5% em relação aos heterodoxos. Ou seja, não é um reflexo simplesmente da quantidade nominal dentro dos programas. Devemos levar em consideração que o conceito de *mainstream* é justamente o conjunto de ideias que possuem mais prestígio e **financiamento** dentro da comunidade. Ora, se lembrarmos que 66,7% dos ortodoxos recebem bolsas (contra apenas 29,3% dos heterodoxos), e que dentro dos cinco programas de pós-graduação que possuem nota 7 temos três que são considerados *mainstreams*, é evidente que a quantidade de verba disponível para a pesquisa pode ser um fator de influência na quantidade de estudantes que realizam trabalhos junto a estes docentes. Este é um ciclo que se retroalimenta, ao passo que mais pesquisas geram mais publicações, mais publicações geram mais prestígio, mais prestígio gera mais financiamento.

Ao analisarmos as instituições de ensino e docentes de macroeconomia, temos a seguinte rede:

FIGURA 3 - Análise de Redes dos Docentes em Macroeconomia (1985-2022)



Elaboração: Os autores, 2023.

Legenda:

Azul – economistas com *background* educacional ortodoxo

Verde – economistas com *background* educacional heterodoxo

Cinza – não classificado por ser uma instituição

A Universidade de Campinas (UNICAMP) exerce forte número de vínculos com os docentes heterodoxos (em verde), seguida da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pela Universidade de São Paulo (USP). A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade de Brasília (UnB) também têm uma presença significativa tanto na formação dos docentes heterodoxos, quanto em sua contratação.

As FGV Rio e FGV-SP aparecem como *clusters* importantes na trajetória e contratação dos professores considerados ortodoxos, bem como há uma dispersão

razoável de universidades estrangeiras como sendo responsáveis pela última titulação. A USP aparece novamente conectando atores das duas classificações.

QUADRO 10 – Centralidade de Autovetor, por Docente e IES

Label	classificacao	Eigenvector Centrality
UNICAMP		1.0
UFRJ		0.330415
CAM		0.27531
Simone Silva de Deos	Heterodoxo	0.257741
Rogério Pereira de Andrade	Heterodoxo	0.257741
Roberto Alexandre Zanchetta Borghi	Heterodoxo	0.257741
Pedro Linhares Rossi	Heterodoxo	0.257741
Mariano Francisco Laplane	Heterodoxo	0.257741
Lucas Azeredo da Silva Teixeira	Heterodoxo	0.257741
Gustavo de Oliveira Aggio	Heterodoxo	0.257741
Guilherme Santos Mello	Heterodoxo	0.257741
Giuliano Contento de Oliveira	Heterodoxo	0.257741
David Dequech Filho	Heterodoxo	0.257741
Daniela Magalhaes Prates	Heterodoxo	0.257741
Carolina Troncoso Baltar	Heterodoxo	0.257741
Bruno Martarello de Conti	Heterodoxo	0.257741
Andre Martins Biancarelli	Heterodoxo	0.257741
Ana Rosa Ribeiro de Mendonca Sarti	Heterodoxo	0.257741
Alex Wilhans Antonio Palludeto	Heterodoxo	0.257741
Adriana Nunes Ferreira	Heterodoxo	0.257741
FGVRIO		0.179242
USP		0.173362
NSU		0.100603
Alexandre Barros da Cunha	Ortodoxo	0.098238
Ricardo de Figueiredo Summa	Heterodoxo	0.098238
Norberto Montani Martins	Heterodoxo	0.098238
Mario Luiz Possas	Heterodoxo	0.098238
Luiz Fernando Rodrigues de Paula	Heterodoxo	0.098238
Lidia Brochier	Heterodoxo	0.098238
Joao de Deus Sicsu Siqueira	Heterodoxo	0.098238

ELABORAÇÃO: Os autores, 2023.

Como podemos observar, a centralidade da UNICAMP nesta rede é a maior de toda (1,00), em uma proporção superior ao restante da rede – por exemplo, as duas instituições logo a seguir, UFRJ e University of Cambridge, possuem centralidade de autovetor de (0,33) e (0,275) respectivamente. O motivo disto pode ser explicado pelos docentes que mais possuem centralidade: a maioria é heterodoxa. Por que este perfil se encontra em uma posição central na rede? Podemos extrair uma resposta de três hipóteses: a) por heterodoxos serem formados majoritariamente por

instituições brasileiras, as conexões tornam-se mais fechadas entre si. Um dos pressupostos da heterodoxia é analisar a economia como endógena, ou seja, características de cada sociedade importam para entender e formar seu desenvolvimento. Ora, o melhor lugar para se ter histórico e contato específico com problemas brasileiros é no próprio país – nas instituições públicas de ponta, onde docentes serão formados de acordo com as particularidades da economia brasileira. Logo, faz sentido os heterodoxos serem socializados no mesmo meio, e isto reforçar a centralidade da rede; b) a segunda hipótese, é que esta centralidade pode ser resultado do alto nível de associativismo presente no grupo heterodoxo, como vimos anteriormente. Participam dos mesmos congressos, associações, seminários, e isto faz com que o próprio networking gere nesta rede indicações de locais específicos de formação de acordo com a agenda; c) e por fim, como observamos nos gráficos anteriores, a maioria dos ortodoxos são formados em instituições *mainstreams* internacionais. A vasta opção de programas e a pulverização de instituições, faz com que a probabilidade de termos os mesmos ortodoxos estudando nas mesmas instituições seja baixo. Esta abrangência de oferta dilui a força das conexões.

Nossa hipótese de que há maior pluralismo na academia em relação à diretoria do Banco Central mostra-se até então confirmada, já que segundo Codato (et al., 2016) cerca de 75% dos diretores de política monetária, nos governos analisados, possuíam *background* educacional *mainstream*, frente a uma clara distribuição mais equilibrada dentro da academia (cerca de apenas 54% dos docentes tiveram a mesma classificação).

Identificamos também um padrão de formação em instituições estrangeiras dos docentes classificados como ortodoxos. Os dados analisados reforçam a importância do papel desempenhado pela Associação Brasileira de Economia (ANPEC) como mediadora de conflitos entre instituições consideradas ortodoxas e heterodoxas, para garantir a natureza pluralista da economia brasileira. Não parece ser coincidência que docentes classificados como heterodoxos tenham concluído o doutorado em sua maioria no Brasil e se apoiem em associações civis para exercer uma maior influência. Também é um ponto de atenção que atores formados em instituições estrangeiras tenham maior probabilidade de serem classificados como ortodoxos e participarem como decisores da política monetária. A socialização estrangeira parece exercer forte influência no campo ideacional, e possibilitar um processo de *state Building* – principalmente pelos Estados Unidos.

Por que então a formação e recrutamento da burocracia estatal não reflete o projeto de desenvolvimento incentivado pelo governo? Esta pergunta pode ter diversas respostas. Desde a influência de *shadow principals*, uma coalizão de governo que favoreça ideias neoclássicas, socialização dos burocratas, incentivos ou expectativas de carreiras. Este trabalho não tem a ambição de identificar as motivações destes agentes.

A pesquisa consiste em demonstrar que há diferenças em suas percepções de mundo, que implicam em propostas divergentes de políticas públicas. E o pluralismo de ideias presente na elite acadêmica não é observado na elite burocrática. Ou seja, há um bloqueio de agenda realizado pela coalizão ortodoxa frente à disputa da coalizão heterodoxa, a partir da formação e recrutamento da burocracia econômica. Parte da comunidade científica e de pesquisadores não possui recursos e poder decisório dentro da mais importante autarquia que comanda a política monetária do país.

6. CONCLUSÃO

O objetivo principal deste trabalho é emergir um debate acerca dos espaços destinados aos economistas, suas diferenças de axiomas, bem como a influência de certas coalizões na aplicação de políticas públicas. Não temos a pretensão de analisar as decisões caso a caso de cada ator político, e sim seu rico sistema de crenças que pode servir de base na tomada de suas decisões.

Identificamos uma limitação no trabalho, por considerar a trajetória educacional como única variável para analisar a vinculação ideacional dos dirigentes do BACEN. Isso apresenta problemas, tendo em vista que um determinado agente pode apresentar discordâncias com sua *alma mater*, além da dimensão diacrônica quando os indivíduos apresentarem mudanças de ideia ao longo de suas trajetórias. Entretanto, acreditamos que as informações aqui trazidas podem ser complementadas com futuros trabalhos que acresçam outras variáveis à análise do padrão ideacional.

Consideramos o papel do *background* educacional como rastro empírico importante para explicar a tendência ideacional desta elite, em particular a partir da concordância ou não com a ortodoxia monetária. Nesta linha, valendo-se da literatura que trata dos Modelos de Coalizão de Defesa como referencial teórico, buscamos

identificar o potencial explicativo da formação acadêmica como variável capaz de configurar coalizões na política monetária brasileira.

O Modelo de Coalizões de Defesa, apresentado por Jenkins-Smith e Sabatier (1994), mostra-se relevante nos estudos sobre a formulação da agenda das políticas públicas, e particularmente apropriado para a análise em tela. Neste modelo, as coalizões usam os seus recursos e suas expertises para modular o que será pautado na agenda pública. O trabalho de Ribeiro (2018) aponta para o papel das ideias econômicas, institucionalizadas em centros acadêmicos, na formação de coalizões com determinado grau de uniformidade na proposição de políticas públicas. Pensando a política monetária como uma política pública de longo escopo e duração, é possível visualizar que suas fissuras e contradições são dadas, sob muitos aspectos, pelas diferenças valorativas entre os atores. Dito isto, pensamos que este trabalho tem o mérito de jogar alguma luz às relações entre a academia e a execução da política monetária no Brasil.

O presente texto se propõe a alcançar múltiplos objetivos, dentre os quais se destaca a apresentação de questões cruciais no contexto da formação dos economistas brasileiros. Ao discutirmos as diferentes escolas no campo econômico, pudemos identificar a existência de mais de uma solução, com diversas opções de métodos, para problemas econômicos. Nesse sentido, busca-se inquirir sobre a abordagem ortodoxa prevalente no Banco Central e sua relação intrínseca com teorias concernentes à sua autonomia. Este trabalho adota uma perspectiva que visa destacar a não neutralidade tecnocrática, um tema de extrema relevância para a compreensão da política monetária no Brasil.

Pretendeu-se também contribuir para a recente tradição dos estudos relativos ao recrutamento de agentes da política econômica, discernindo padrões entre os cargos que compõem a diretoria do Banco Central brasileiro. Fizemos uso dos padrões prosopográficos como um importante parâmetro demonstrativo. O trabalho identificou padrões de formação acadêmica, as instituições mais frequentadas, as áreas de formações e seus níveis, ao mapear a presença ou a ausência de instituições de ensino *mainstreams*.

A partir disso, pudemos averiguar três testes: 1) existe discrepância ideacional quanto à trajetória educacional entre a elite burocrática e elite acadêmica? 2) existem padrões de trajetória educacional na elite dirigente? Eles diferem entre os cargos ocupados (no caso, diretorias)? 3) existem padrões de trajetória educacional entre

economistas acadêmicos? Eles diferem ao serem classificados como ortodoxos e heterodoxos?

Ao observar os resultados, todos os testes se mostraram até então confirmados. Estes têm comprovado empiricamente o que vem sendo explorado na literatura - evidenciam um maior pluralismo de ideias dentro de ambientes acadêmicos brasileiros do que no perfil da elite burocrática econômica. Em especial a Diretoria de Política Econômica, onde seus executivos são formados majoritariamente em instituições *mainstreams* no exterior.

Ao passo que estratégias e planos de governo são escolhidos e modificados ao longo do mandato de acordo com o *mainstream* econômico, crises políticas podem ser agravadas pelo *agenda-setting*. Políticas públicas podem receber apoio pela legitimação das elites, e determinadas narrativas podem receber mais visibilidade, ou “serem vendidas como sendo estritamente técnicas” - como no caso do projeto de Independência do Banco Central (Torres & Martins, 2019).

A grande contribuição deste trabalho é elucidar a existência de diferentes tipos de abordagens dentro da Economia, e que a escolha de qual perspectiva tomar segue critérios políticos e de crenças. Estas são formadas a partir da socialização, *background* educacional e profissional, interação com as estruturas institucionais e sociais, bem como sujeitas à testagem através do debate público.

Escolas de pensamento econômico são classificadas como ortodoxas, *mainstreams* ou heterodoxas somente em determinado período do tempo. Novas ideias são criadas a partir de descobertas recentes tanto na economia, como em campos transversais: política, comunicação, sociologia, antropologia, história, entre outros. E de tempos em tempos um novo conjunto de ideias surge como a escola de pensamento mais recente e dominante.

É importante, para os recém-chegados à discussão, reconhecer que existem visões narrativas de acordo com sistemas de crenças e filtros cognitivos.

Isto nos leva a pergunta de pesquisa: “É possível observar a presença da coalizão de defesa ortodoxa e bloqueio de agenda no recrutamento dos diretores do Banco Central do Brasil?”. Ao que tudo indica, sim. Este estudo não tem a pretensão de esgotar o estado da arte sobre o assunto, pois entendemos que tal objetivo não pode ser obtido em um único manuscrito. Bem como reconhecemos a existência de limitações teóricas e metodológicas que impedem o avanço de alguns pontos na pesquisa. Em todo caso, sustentamos que apontar rastros empíricos relevantes sobre

a conexão das pautas ortodoxas e heterodoxas, e seus respectivos espaços nas diferentes esferas políticas, podem ser úteis para aqueles que desejam compreender como as disputas acerca da lógica dominante na economia brasileira operam.

REFERÊNCIAS

AAMODT, S.; STENSDAL, I. Seizing policy windows: policy influence of climate advocacy coalitions in Brazil, China, and India, 2000-2015. **Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions**, v. 46, p. 114-125, 2017. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2017.08.006.

ADOLPH, C. **Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

AJZEN, I.; FISCHBEIN, M. **Understanding attitudes and predicting social behavior**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1980.

AJZEN, I. Martin Fishbein's Legacy: The Reasoned Action Approach. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 640, n. 1, p. 11-27, 2012. <https://doi.org/10.1177/0002716211423363>.

ALDÉ, A.; VEIGA, L. F. Recepção da Comunicação Política. In: RUBIM, A. A. C. (Org.). **Comunicação e política: conceitos e abordagens**, pp. 483-514. Salvador: Edufba, 2004.

ALMEIDA, A. I. S.; RIBEIRO, J. M.; BASTOS, F. I. Análise da política nacional de DST/Aids sob a perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Ciência e saúde coletiva**, v. 27, n. 03, 2022. DOI: 10.1590/1413-81232022273.45862020.

AMADO, A. M.; MOLLO, M. L. R. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores. **Estudos Econômicos**, v. 34, n. 1, pp. 129-156, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ee/v34n1/v34n1a05.pdf>. Acesso em: 06/12/2022. DOI: /10.1590/S0101-41612004000100005.

ANACHE, M. C. A.; LAURENCEL, L. C. O pluralismo crítico de Bruce Caldwell: um primeiro passo em direção a uma economia pluralista. **Revista Scientiarum Historia**, v. 1, n. 1, 2017. DOI: /10.51919/revista_sh.v1i1.145.

ANDERSON, W. F. A.; MACLEAN, D. A. Public forest policy development in New Brunswick, Canada: abordagem de múltiplas correntes, framework de coalizão de advocacy e o papel da ciência. **Ecology and Society**, v. 20, n. 4, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5751/ES-07795-200420>. Acesso em: 11 out. 2023.

ANDRADA, A. F. S.; BOIANOVSKY, M.; CABELLO, A. O clube de economistas e a revista Econômica Brasileira (1955-1964): Um episódio na história do desenvolvimentismo nacionalista no Brasil. **Estudos Econômicos**, 2018. DOI: 10.1590/0101-41614846ama.

ANGELI, E. A agenda de pesquisa heterodoxa da mainline economics. **Economia e Sociedade, Campinas**, 2014, v. 23, n. 3 (52), p. 731-756. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/JTp97QRYrk53QBnwp5wHrfR/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

ARAÚJO, M. M. "A Epistemologia da Diferença" de Wilhelm Dilthey. **Cadernos Cajuína**, 2020, v. 5, n. 2, p. 13-23. DOI: /10.52641/cadcaj.v5i2.383.

ARAÚJO, S. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012**: um estudo comparado das agendas verde e marrom (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, 2013, Brasília, DF.

ASSIS, K. G.; LEITE, E. S. Revolta fiscal? As dimensões morais sobre a taxação de grandes fortunas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. **Novos Rumos Sociológicos**, 2021, v. 9, n. 16, p. 113-145. DOI: 10.15210/NORUS.V9I16.21929.

AXELROD, R. **Structure of Decision**: The Cognitive Maps of Political Elites. Princeton University Press, 1976.

AZEVEDO, F. A. Agendamento da Política. In: RUBIM, A. A. C. (Org.). **Comunicação e política: conceitos e abordagens**, Salvador: Edufba, 2004, p. 41-72.

BACEN, Banco Central do Brasil. **Composição Histórica da Diretoria – por gestão de presidentes – desde 1965**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/institucional_docs/historicodiretoria/comp_historica_BCB_gestao.pdf. Acesso em: 27 fev. 2023.

BALBINOTTO NETO, G. Notas de aula: **A teoria dos Ciclos reais**. Teoria Macroeconômica II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/176627/mod_resource/content/1/teoria-ciclos-reais.pdf. Acesso em: 20 fev. 2023.

BARDACH, E. The implementation game: what happens after a bill becomes a law. Cambridge, MA: MIT Press, 1977. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10822/775241>>. Acesso em: 11 out. 2023.

BARNES, C.; VAN LAERHOVEN, F.; DRIESSEN, P. P. J. Advocating for change? How a civil society-led Coalition influences the implementation of the forest rights act in India. **World Development**, 2016, v. 84, p. 162-175. DOI: 10.1016/j.worlddev.2016.03.013.

BARREIROS, B. C. A apropriação da sustentabilidade no espaço empresarial brasileiro: disputas, heterodoxias e sentidos. **Novos Rumos Sociológicos**, 2021, v. 9, n. 16, p. 146-177. DOI: 10.15210/NORUS.V9I16.21935.

BARROS FILHO, C. **Ética na Comunicação**: da informação ao receptor. São Paulo: Moderna, 2001.

BELSCHNER, T. Not so green after all? The EU's role in international fisheries management: the cases of NAFO and ICCAT. **Journal of European Public Policy**, 2015, v. 22, n. 7, p. 985-1003. DOI: 10.1080/13501763.2014.989891.

BIANCHI, A. M. Muitos métodos é o método: a respeito do pluralismo. **Revista de Economia Política**, 1992, v. 12, n. 2 (46). Disponível em: <https://centrodeeconomiapolitica.org/repos/index.php/journal/article/view/1419>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BIANCHI, A. M. Reflexões sobre o Passado e especulações sobre o Futuro da Metodologia Econômica. *Economia*: **Revista da Anpec**, 2010, v. 11, n. 4, p. 01-13. Disponível em: https://www.anpec.org.br/revista/vol11/vol11n4p01_13.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

BROWN, A. E.; STUART, J., Jr. Competing advocacy coalitions, policy evolution, and airline deregulation. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Eds.). **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

BRUM, J. A hipótese do Agenda Setting: Estudos e Perspectivas. **Razón Y Palabra**, 2003 v. 25, n. 35. Disponível em: <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n35/jbrum.html>. Acesso em: 11 out. 2023.

BRUNHOFF, S. Crise capitalista e política econômica. In: POULANTZAS, N. (Ed.). **Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

BRUNHOFF, S. **A política monetária**: um ensaio de interpretação marxista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978a.

BRUNHOFF, S. **A moeda em Marx**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978b.

BRUNHOFF, S. **Les rapports d'argent**. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble/François Maspero, 1979.

BRUNHOFF, S. **Estado e capital**: uma análise da política econômica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

BRUNHOFF, S. **A hora do mercado**: crítica do liberalismo. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

CABELLO, A.; SANTOS, A. A Interlocução da Política Anti-Inflacionária com o Público: Metáforas e analogias no discurso de Mário Henrique Simonsen. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 13, n. 22, p. 127-150, 2018. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/45>. Acesso em: 05 jan. 2023.

CABELLO, A. Mario Henrique Simonsen – simbiose entre política econômica e academia. In: SALOMÃO, I. C. (Org.). **Os Homens do Cofre: O que pensavam os Ministros da Fazenda do Brasil Republicano (1889-1985)**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

CABELLO, A. F.; SALOMÃO, I. C. Da Economia Política Ao Ministério Da Fazenda: A Profissionalização Dos Economistas No Brasil. **Revista Catarinense de Economia**, 2021, v. 5, n. 2, p. 112-119. DOI: /10.54805/RCE.2527-1180.v5.n2.111.

CALDWELL, B. **Beyond Positivism: economic methodology in the nineteenth century**. Londres: George Allen & Unwin, 1982.

CALDWELL, B. Comments: varieties of pluralism. In: SALANTI, A.; SCREPANTI, E. **Pluralism in Economics: new perspectives in history and methodology**. EAEPE & Edward Elgar: Cheltenham, 1997.

CALMON, P. D.; SILVA, R. S. Matriz institucional e a dimensão temporal do Conselho Monetário Nacional. **Anais do XXX Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, 2006.

CANTU, R. Os valores da intransigência: premissas normativas e controvérsias econômicas no Brasil. **Novos Rumos Sociológicos**, 2021, v. 9, n. 16, p. 12-51. DOI: 10.15210/NORUS.V9I16.21940.

CANTU, R.; BARREIROS, B. C. Apresentação: sociologia das ortodoxias e heterodoxias na economia brasileira. **Novos Rumos Sociológicos**, 2021, v. 9, n. 16, p. 4-11. DOI: 10.15210/NORUS.V9I16.22147.

CAPANO, G. Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 2009, v. 11, n. 1, p. 7-31.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. D. P. Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, 2015, v. 7, n. 2, p. 91-99. Recuperado de <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i2.4637>.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, 2005, n. 61, p. 25-52. Recuperado de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos estudos CEBRAP**, 2015, n. 101, p. 57-76. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>.

CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Resultado da Avaliação Quadrienal 2017-2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/avaliacao-quadrienal/resultado-da-avaliacao-quadrienal-2017-2020>. Acesso em: 23 fev. 2023.

CARVALHO, G. O. Metallurgical development in the Carajas area: A case study of the evolution of environmental policy formation in Brazil. **Society and Natural Resources**, v. 14, p. 127-143, 2001.

CARVALHO, R. V. Representações da Política. In: RUBIM, A. A. C. (Org.). **Comunicação e política**: conceitos e abordagens, Salvador: Edufba, 2004, p. 515-542.

CAVALIERI, M. A. R. Quanto evoluíram os evolucionários? Um ensaio pluralista sobre a maturidade de um programa de pesquisa em economia. **Economia Ensaios**, 2008, v. 23, n. 1, p. 1-20. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/3634>. Acessado em 02 jun. 2022.

CAVALIERI, M. A. R. Sobre os porquês do pluralismo em economia: aproximações de uma alternativa historicista. **Pesquisa & Debate**, 2009, v. 20, n. 2, p. 165-187. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/7448/5438>. Acessado em 01 jun. 2022.

CHAVES, T. J.; SECCHI, L. Uma análise do modelo de coalizões de defesa aplicado às políticas públicas do turismo em Florianópolis. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 16, e-2654, 2022. DOI: 10.7784/rbtur.v16.2654.

CHERVEN, K. Mastering Gephi Network Visualization: Produce Advanced Network Graphs In **Gephi And gain valuable insights into your network datasets**. Birmingham: Packt, 2015, p. 7-38.

CHIKOTO-SCHULTZ, G.; UZOCHUKWU, K. Governing civil society in Nigeria and Zimbabwe: a question of policy process and non-state actors' involvement. **Nonprofit Policy Forum**, v. 7, n. 2, SI, p. 137-170. DOI: /10.1515/npf-2015-0051, 2016.

CODATO, A.; CAVALIERI, M. Diretores do Banco Central do Brasil nos governos Cardoso, Lula e Dilma: uma radiografia dos seus backgrounds educacionais. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, v. 2, n. 5, janeiro, p. 1-17, 2015.

CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. (orgs.). **Como estudar elites**. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.

CODATO, A.; CAVALIERI, M.; PERISSINOTTO, R.; DANTAS, E. G. Economic mainstream and power: a profile analysis of Central Bank directors during PSDB and PT governments in Brazil. **Nova Economia**, 2016, [S. l.], v. 26, n. 3. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2845>. Acesso em: 16 jun. 2021.

COLANDER, D. The Death of Neoclassical Economics. **Journal of the History of Economic Thought**, 22(02), p. 127, 2000. DOI: /10.1080/10427710050025330.

COLANDER, D.; HOLT, R.; ROSSER, B. The changing face of mainstream economics. **Review of Political Economy**, 16(4), p. 485–499, 2004. DOI: /10.1080/0953825042000256702.

COLANDER, D.; LANDRETH, H. “Pluralism, Formalism and American Economics.” In **Pluralist Economics**, edited by Edward Fullbrook, p. 26–43. London and New York: Zed Books, 2008.

CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass publics (1964), **Critical Review**, 18:1-3, p. 1-74, 2006. DOI: 10.1080/08913810608443650.

CORREIA, J. C. Ideologia e Hegemonia. In A. A. C. Rubim (Org.), **Comunicação e política: conceitos e abordagens**, Salvador: Edufba, 2004, p. 223-258.

CORTEZ, M.; MAILLET, A. Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. **Colombia Internacional**, 94, p. 3-25, 2018.

COSTA, N. R. Comunidade epistêmica e a formação da reforma sanitária no Brasil. **Physis**, v. 24 (3). DOI: /10.1590/S0103-73312014000300008, 2014.

CRUZ, V.; RODRIGUES, F. **Círculo do poder festeja saída de Serra**. Folha de S.Paulo, 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/30/brasil/13.html>. Acesso em: 11 maio 2020.

D'AMORIM, S.; ALENCAR, K. **Bevilaqua lidera resistência do Banco Central a Mantega**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 30 abr. 2006. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3004200611.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

DAHL, R. A. **Who governs?** New Haven, CT: Yale University Press, 1961.

DANTAS, E. G. **A Autonomia do Banco Central do Brasil: Uma proposta de mensuração a partir do perfil dos seus diretores (1985 – 2016)**. (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Paraná, 2019 Curitiba. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/66445/R%20-%20T%20-%20ERIC%20GIL%20DANTAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 jul. 2020.

DEOS, S., MATTOS, O. B., ULTREMAR, F., & MENDONÇA, A. R. R. Modern Money Theory: ascensão no cenário internacional e debate no Brasil. **Revista Brasileira de Economia Política**, 41(2), p. 314-332, 2021. DOI: 10.1590/0101-31572021-3141.

DEQUECH, D. Neoclassical, mainstream, orthodox, and heterodox economics. **Journal of Post Keynesian Economics**, 30, p. 279-302, 2007. doi: 10.2753/PKE0160-3477300207.

DEQUECH, D. Applying the Concept of Mainstream Economics outside the United States: General Remarks and the Case of Brazil as an Example of the Institutionalization of Pluralism. **Journal of Economic Issues**, v. 52, p. 902-924, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00213624.2018.1518532>. Acessado em 16 jun. 2021.

DEUBEL, A. N. R. Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. In A. N. R. Deubel (Ed.), **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación** (pp. 17-55). Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora, 2002.

DIAS, R. B. **A trajetória da política científica e tecnológica brasileira: um olhar a partir da análise de política**. Campinas. Tese (doutorado — Instituto de Geociências). Universidade de Campinas, 2009.

DILTHEY, W. **Introdução às ciências humanas: tentativa de uma fundamentação para o estudo da sociedade e da história/ Wilhelm Dilthey: tradução [e prefácio] Marco Antônio Casa Nova**. Rio de Janeiro: Forence Universitária, 2010.

DILTHEY, W. **A essência da filosofia/ Wilhelm Dilthey: tradução de Marco Antônio Casanova**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014 [1833-1911].

DOW, S. **The Methodology of Macroeconomic Thought: a conceptual analysis of schools of thought in economics**. 2a Edição. Cheltenham: Edward Elgar, 1996.

DUARTE, C. P. Teorias das elites e análises de políticas públicas: paralelismos e aproximações. **Revista Aurora**, v. 14, n. 1, p. 127-146, 2021. DOI: /10.36311/1982-8004.2021.v14n1.p127-146.

DUYGAN, M.; STAUFFACHER, M.; & MEYLAN, G. Discourse coalitions in Swiss waste management: gridlock or winds of change? **Waste Management**, 72, p. 25-44, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2017.11.006>.

DYE, T. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In F. G. Heidemann, & J. F. Salm (Eds.), **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise** (pp. 99-129). Brasília, DF: UnB, 2009.

ELGIN, D. J. Cooperative interactions among friends and foes operating within collaborative governance arrangements. **Public Administration**, v. 93, n. 3, p. 769-787, 2015.

ESTEVES, J. P. Espaço Público. In A. A. C. Rubim (Org.), **Comunicação e política: conceitos e abordagens** (pp. 127-180). Salvador: Edufba, 2004.

FARIA, T. **Com Dyogo Oliveira no BNDES Meirelles resolve seus problemas de uma vez**. Poder 360, 28 mar. 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/com-dyogo-oliveira-no-bndes-meirelles-resolve-seus-problemas-de-uma-vez/>. Acesso em: 12 ago. 2020.

FAUST, K. Centrality in affiliation networks. **Social Networks**, n. 19, 1997.

FENGER, M.; QUAGLIA, L. The global financial crisis in comparative perspective: Have policy makers 'Learnt their lessons'? **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 18, n. 5, Sl, p. 502-517, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1044808>.

FERNANDEZ, R. G.; SUPRINYAK, C. E. Creating academic economics in Brazil: The Ford Foundation and the beginnings of ANPEC. **Economia**, v. 19 (3), pp. 314-329, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econ.2018.03.004>.

FERNANDEZ, R. G.; SUPRINYAK, C. E. Manufacturing Pluralism in Brazilian Economics. **Journal of Economic Issues**, 53(3), 748–773, 2019. DOI: 10.1080/00213624.2019.1644926.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Governo confirma Kandir; equipe de Serra é Mantida**. São Paulo, 30 mai. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/30/brasil/3.html>. Acesso em: 11 maio 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Alencar critica juros cobrados pelos bancos**. São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0110200413.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Guido Mantega apoia proposta de ampliar CMN**. São Paulo, 14 set. São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u88874.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. **PT vê proximidade de Campos Neto com bolsonarismo; ex-dirigentes veem atuação técnica**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/02/pt-ve-proximidade-de-campos-neto-com-bolsonarismo-ex-dirigentes-do-bc-negam.shtml> Acessado em: 23 fev. 2023.

FRAGA, D. N. Mídia, experts e neoliberalismo: economistas e outras vozes no jornal Folha de São Paulo. **Novos Rumos Sociológicos**, 9(16), 81-112, 2021. DOI: 10.15210/NORUS.V9I16.21832.

FUTEMA, F. **Meirelles volta a defender juro alto para combater inflação**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u67829.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2021.

GADAMER, H. **1900-2002 / O problema da consciência histórica/ Hans-Georg Gadamer**; organizador: Pierre Fruchon; tradução Paulo César Duque Estrada. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GARNETT, R.; OLSEN, E.; STARR, M. Economic Pluralism for the Twenty-First Century. In: **Economic Pluralism**. Abingdon and New York: Routledge, 2009.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2004.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. Elsevier Editora Ltda, Rio de Janeiro, 2011.

GOULART, M.; GARCÍA-FERNÁNDEZ, R.; FUCIDJI, J. R. Um manifesto pelo fim do dogmatismo: o pluralismo em Economia. **Encontro Nacional de Economia Política**, 2008.

GRAEBER, D. **Dívida: os Primeiros 5000 Anos**. Editora Três Estrelas, São Paulo, 2016.

GRYNSZPAN, M. A teoria das elites e sua genealogia consagrada. **Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, 41, 35-83, 1996. Recuperado de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/169>.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. International Organization, **Cambridge**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992a.

HAAS, P. Banning Chlorofluorocarbons: epistemic community efforts to protect stratospheric ozone. International Organizations, **Cambridge**, v. 46, n. 1, p. 187-224, 1992b.

HABERMAS, J. **A transformação estrutural da esfera pública**. Imprensa do MIT, 1991.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas públicas no estado capitalista moderno** (2ª ed.). London, UK: Harvester Wheatsheaf Publisher, 1993.

HANDS, W. **Reflection without rules: economic methodology and contemporary science theory**. New York: Cambridge University Press, 2001.

HANDS, W. Economic methodology is dead – long live economic methodology: thirteen theses on the new economic methodology. **Journal of Economic Methodology**, v. 8, n. 1, 2003.

HARRINKARI, T., KATILA, P.; KARPPINEN, H. International influences in the revision of Finnish Forest Act. Scandinavian **Journal of Forest Research**, v. 32, n. 1, p. 6-18, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02827581.2016.1183702>.

HECLO, H. **Social policy in Britain and Sweden**. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.

HEGELE, F. Ortodoxia e Heterodoxia na Economia: Um debate sobre as consequências da PEC do teto dos gastos públicos. **Revista Iniciativa Econômica**, Araraquara, v. 3 n. 1, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/download/9598/7398/32783> Acesso em: 25 jan. 2023.

HEIKKILA, T., CAIRNEY, P. A comparison of theories of the policy process. In: **Theories of the Policy Process** (4ª ed., pp. 301-327). London, UK: Routledge, 2017.

HUGHES, C. E., RITTER, A., LANCASTER, K., HOPPE, R. Understanding policy persistence: the case of police drug detection dog policy in NSW, Australia. **International Journal of Drug Policy**, 44, p. 58-68, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2017.03.007>.

HUGHES, L., MEEKLING, J. The politics of renewable energy trade: The US-China solar dispute. **Energy Policy**, 105, p. 256-262, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.044>.

INGOLD, K., VARONE, F. Treating policy brokers seriously: evidence from the climate policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S.l.], v. 22, n. 2, p. 319-346, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mur035>.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Carta de Conjuntura: Desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2021/12/desempenho-recente-do-mercado-de-trabalho-e-perspectivas/>.

JARDIM, M. C., MOURA, P. C. Entre a ortodoxia e a heterodoxia: disputa simbólica nos governos petistas (Lula e Dilma) para a imposição da doxa econômica. **Novos Rumos Sociológicos**, [S.l.], v. 9, n. 16, p. 52-80, 2021. DOI: 10.15210/NORUS.V9I16.21901.

JENKINS-SMITH, H. C., NOHRSTEDT, D., WEIBLE, C. M., INGOLD, K. The advocacy coalition framework: An overview of the research program. In C. M. Weible, P. A. Sabatier, C. M. Weible, & P. A. Sabatier (Eds.), **Theories of the policy process** (pp. 135-171). London, UK: Routledge, 2018.

JENKINS-SMITH, H. C., NOHRSTEDT, D., WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. The advocacy coalition framework: foundations evolutions ongoing research. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (Eds.), **Theories of the policy process**. 3rd ed. Boulder: Westview Press, 2014.

JENKINS-SMITH, H. C., SABATIER, P. A. The study of policy processes. In P. A. Sabatier, H. C. Jenkins-Smith (Eds.), **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. (pp. 1-9) Boulder, CO: Westview Press, 1993a.

JENKINS-SMITH, H. C., SABATIER, P. A. The dynamics of policy-oriented learning. In P. A. Sabatier, & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. (pp. 41-56). Boulder, CO: Westview Press, 1993b.

JENKINS-SMITH, H.C., SABATIER, P.A. Evaluating the advocacy coalition framework. **Journal of Public Policy**. v.14, n.2, 1994.

JORNAL GLOBO. Lula: **crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será 'marolinha'**. 2008. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>

JORNAL GLOBO. Desigualdade social renova recorde histórico no 1º trimestre, aponta estudo. 2021. Recuperado de <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/14/desigualdade-social-renova-recorde-historico-no-1o-trimestre-aponta-estudo.ghtml>

KERSHAW, P., SWANSON, E., STUCCHI, A. A surgical intervention for the body politic: generation squeeze applies the advocacy coalition framework to social determinants of health knowledge translation. **Canadian Journal of Public Health-Revue**, v. 108, n. 2, p. 199-204, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.17269/CJPH.108.5881>.

KEYNES, J. M. Alternative theories of the rate of interest. In: **The Collected Writings of John Maynard Keynes**, v. 14. London: MacMillan and Cambridge University Press, 1983.

KEYNES, J. M. Mr. Keynes' finance. In: **The Collected Writings of John Maynard Keynes**, v. 14. London: MacMillan and Cambridge University Press, 1983

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural (Coleção Os Economistas), 1996.

KEYNES, J. N. **The Scope and Method of Political Economy**. Nova York: Kelley & Millman, 1891.

KHAYATZADEH-MAHANI, A., BRETON, E., RUCKERT, A., LABONTE, R. Banning shisha smoking in public places in Iran: an advocacy coalition framework perspective on policy process and change. **Health Policy and Planning**, v. 32, n. 6, p. 835-846, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/heapol/czx015>.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2ª ed. New York, NY: Longman, 1995.

KUKKONEN, A. et al. International organizations, advocacy coalitions, and domestication of global norms: debates on climate change in Canada, the US, Brazil, and India. **Environmental Science & Policy**, v. 81, p. 54-62, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.12.008>.

KUKKONEN, A.; YLA-ANTTILA, T.; BROADBENT, J. Advocacy coalitions, beliefs and climate change policy in the United States. **Public Administration**, v. 95, n. 3, p. 713-729, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12321>.

LARSEN, J. B.; VRANGBÆK, K.; TRAUlsen, J. M. Advocacy coalitions and pharmacy policy in Denmark – solid cores with fuzzy edges. **Social Science & Medicine**, v. 63, n. 1, p. 212-224, 2006. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2005.11.045>.

LAWSON, T. A Natureza da Economia Heterodoxa. **Cambridge Journal of Economics**, v. 30, n. 4, p. 483-505, 2006.

LEE, A. K. Heritage conservation and advocacy coalitions: the state-society conflict in the case of the Enning Road redevelopment project in Guangzhou. **International Journal of Heritage Studies**, v. 22, n. 9, p. 729-747, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13527258.2016.1195427>.

LEIPPRAND, A.; FLACHSLAND, C.; PAHLE, M. Advocates or cartographers? Scientific advisors and the narratives of German energy transition. **Energy Policy**, v. 102, p. 222-236, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.12.021>.

LEONG, C. Persistently biased: the devil shift in water privatization in Jakarta. **Review of Policy Research**, v. 32, n. 5, p. 600-621, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ropr.12138>.

LERNER, A. Functional finance and the federal debt. **Social Research**, v. 10, p. 38-51, 1943.

LERNER, A. Money as a creature of State. **American Economic Review**, v. 37, p. 312-317, 1947.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.

LIMA, P. G. C.; MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. Fundamentos macroeconômicos nas perspectivas de Marx e Keynes: contribuições para a heterodoxia. **Revista De Economia Política (Impresso)**, v. 36, n. 3. DOI: /10.1590/0101-31572015v36n03a08, 2016.

LISBOA, M.; PESSOA, S. **O valor das ideias: debate em tempos turbulentos**. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

LOUREIRO, M. R.; SANTOS, F. P.; GOMIDE, A. A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, p. 63-76, 2011.

LOURENÇO NETO, S. Conselho Monetário Nacional (CMN). In: PAULA, C. J.; LATTMAN-WELTMAN, F. (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2010.

MA, J.; VIEIRA, D. M. Aprendizado e mudança em políticas públicas: explorando possibilidades no Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1672-1690. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-761220190381>, 2020.

MA, J.; LEMOS, M. A. C.; VIEIRA, D. M. How is the Advocacy Coalition Framework Doing? Some Issues since the 2014 Agenda. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 32, Brasília, pp 7-42. DOI: 10.1590/0103-335220203201, 2020.

MARIN, S. R. A análise situacional de Karl Popper: alguma analogia com a lógica da situação na economia? **Economia e Sociedade**, v. 17, n. 2. DOI: /10.1590/S0104-06182008000200004, 2008.

MARQUES, F. P. J.; MIOLA, E. 1989, o ano que não terminou: epistemologia e metodologia da pesquisa em Comunicação e Política no Brasil. **Comunicação e Sociedade**, v. 33, pp. 107-128. DOI: 10.17231/comsoc.33(2018).2909, 2018.

MARQUES, F. P. J.; MIOLA, E. Conceitos-chave, dilemas e tendências na comunicação política: uma revisão de literatura considerando o cenário brasileiro. **Annals of the International Communication Association**. DOI: 10.1080/23808985.2021.1945479, 2021.

MARTELLO, A. **Saiba quem é quem na equipe econômica de Paulo Guedes**. G1, Brasília, 2019. Disponível: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/02/saiba-quem-e-quem-na-equipe-economica-de-paulo-guedes.ghtml>>. Acesso em: 20/08/2021.

MARX, K. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K. **O Capital**. V. I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. **O Capital**. V. III. São Paulo: Boitempo, 2017.

MCDONALD, S. L.; GALLAGHER, D. R. A story about people and porpoises: consensus-based decision making in the shadow of political action. **Environmental Management**, v. 56, n. 4, pp. 814-821, 2015. DOI: /10.1007/s00267-015-0545-6.

MENACHEM, G.; GILAD, S. Policy stalemate and policy change in Israel's water sector 1970-2010: advocacy coalitions and policy narratives. **Review of Policy Research**, v. 33, n. 3, p. 316-337, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ropr.12172>.

MENDONÇA, H. F. A independência do Banco Central: uma análise comparativa entre as visões de Rogoff e Walsh. **Nova Economia**, [S. l.], v. 9, n. 2, 1999. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2158/1145>. Acesso em: 14/05/2022.

MENDONÇA, H. F. A teoria da independência do Banco Central: uma interpretação crítica. Estudos Econômicos. **Instituto de Pesquisas Econômicas**, São Paulo, v. 30, n.1, pp. 101-127, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117611>. Acessado em: 13/05/2022.

MENDONÇA, H. F. Efeitos da independência do Banco Central e da taxa de rotatividade sobre a inflação brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4. DOI: /10.1590/S0101-31572006000400005, 2006.

MENDONÇA, H. F. Independência do Banco Central e equilíbrio fiscal: algumas observações para o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 1. DOI: /10.1590/S0101-31572006000100002, 2006.

MENDONÇA, H. F.; DE DEUS, J. D. B. V. Central bank forecasts and private expectations: An empirical assessment from three emerging economies. **Economic Modeling**, Elsevier, vol. 83(C), pp. 234-244, 2019.

MENDONÇA, H. F.; FARIA, I. Financial Market Reactions to Announcements of Monetary Policy Decisions: Evidence from the Brazilian Case. **Encontro da ANPEC 2010**. 2013. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/113-fc8e3082a7a51e012020f1baba133d3a.pdf>. Acesso em: 23/11/2022.

MENDONÇA, H. F.; GARCIA, P. M. Does the central banker type affect inflation expectations?. **Economics Bulletin**, vol. 41(1), pp. 93-102, 2021. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/ebl/ecbull/eb-20-00225.html>. Acesso em: 12/01/2023.

MENDONÇA, H. F.; MORAES, C. O. Central bank disclosure as a macroprudential tool for financial stability. **Economic Systems**, v. 42, p. 625-636, 2018. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/ecosys/v42y2018i4p625-636.html>. Acessado em: 05/12/2022

MENDONÇA, H. F.; SOUZA, G. J. G. Is Inflation Targeting a Good Remedy to Control Inflation? *Journal of Development Economics (Print)*, v. 98, pp. 178-191, 2012. DOI: /10.1016/j.jdeveco.2011.06.011.

MICHELS, R. A base conservadora da organização. In: SOUZA, A. **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966a, p. 104-116.

MICHELS, R. A lei de ferro da oligarquia. In: SOUZA, A. **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966b, p. 89-103.

MICHELS, R. **Para uma Sociologia dos partidos políticos na democracia moderna**. Lisboa: Antígona, 2001.

MILLS, W. **A elite do poder**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

MILWARD, H. B.; FRANCISCO, R. A. Subsystem politics and corporatism in the United States. **Policy and Politics**, v. 11, n. 3, pp. 273-293. <https://doi.org/10.1332/030557383782628607>, 1983.

MINIUCI, G. A Organização Mundial do Comércio e as Comunidades Epistêmicas. **Univ. Rel. Int., Brasília**, v. 9, n. 2, p. 55-90. DOI: 10.5102/uri.v9i2.1535, 2011.

MINKY, H. **Stabilizing an instable economy**. New Haven, CT: Yale University Press, 1986.

MOCKSHELL, J.; BIRNER, R. Donors and domestic policy makers: two worlds in agricultural policy-making? **Food Policy**, v. 55, p. 1-14. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.05.004>, 2015.

MOLLO, M. L. R. A relação entre moeda e valor em Marx. **Revista de Economia Política**, v. 11, n. 2, p. 40-59, 1991.

MOLLO, M. L. R. A importância analítica da moeda em Marx e Keynes. **Análise Econômica**, ano 16, n. 29, p. 5-20, 1998.

MOLLO, M. L. R. A concepção marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas. **Economia**, Niterói, Rio de Janeiro, v. 2, p. 347-389, 2001.

MOLLO, M. L. R. Ortodoxia e Heterodoxia Monetária: a Questão da Neutralidade da Moeda. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, n. 3. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-35172004-1619>. Acessado em 16/06/2021.

MOLLO, M. L. R. Valor e dinheiro nos Grundrisse: uma discussão contemporânea. In: De Paula (Org.). **O ensaio geral: Marx e Crítica da Economia Política (1857-1858)**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2010.

MONTEIRO, L. M. Prosopografia de grupos sociais, políticos situados historicamente: método ou técnica de pesquisa?. **Pensamento Plural**, v. 14, pp. 11 – 21. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/viewFile/3798/3410>. Acessado em 24/02/2023.

MORAES, C. O.; MENDONÇA, H. F. Bank's risk measures and monetary policy: Evidence from a large emerging economy. **North American Journal of Economics and Finance**, 2019. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/ecofin/v49y2019icp121-132.html>. Acesso em: 17/06/2021.

MOSCA, G. A classe dirigente. In: SOUZA, A. **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966, p. 51-69.

MOSLEY, J. E.; GIBSON, K. Strategic use of evidence in state-level policymaking: matching evidence type to legislative stage. **Policy Sciences**, v. 50, n. 4, p. 697-719, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9289-x>.

MOYSON, S. Cognition and policy change: the consistency of policy learning in the advocacy coalition framework. **Policy and Society**, v. 36, n. 2, p. 320-344, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1322259>.

MOYSON, S. Policy learning over a decade or more and the role of interests therein: the European liberalization policy process of Belgian network industries. **Public Policy and Administration**, v. 33, n. 1, p. 88-117, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0952076716681206>.

NETO, A. F. Discurso Político e Mídia. In A. A. C. Rubim (Org.), **Comunicação e política: conceitos e abordagens** (pp. 105-126). Salvador: Edufba, 2004.

NETO, A. J. P.; UNDURRAGA, T. The Elective Affinitive between Elite Journalists and Mainstream Economists in Brazil. **Journalism Studies**. DOI:10.1080/1461670X.2017.1334572 , 2017.

NEWELL, D. Implementing wind power policy – institutional frameworks and the beliefs of sovereigns. **Land Use Policy**, v. 72 (December 2017), 16-26. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.12.031>.

NICOLLE, S.; LEROY, M. Advocacy coalitions and protected areas creation process: case study in the Amazon. **Journal of Environmental Management**, v. 198, n. 1, p. 99-109, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2017.04.035>.

NOVAES, W. A Pesquisa em Economia no Brasil: Uma Avaliação Empírica dos Conflitos entre Quantidade e Qualidade. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro v. 62 (4), pp. 467–495, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/ZBG8bMT5Yq4qvwj6tKGzvPt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13/05/2022.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OLIVEIRA, H. C.; SANCHES FILHO, A. Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF). **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 5, pp. 632-653, 2022. DOI: /10.1590/0034-761220220049.

ÖNDER, A.; TERVIÖ, M. Is economics a house divided? Analysis of citation networks. **Economic Inquiry**. v. 53, n. 3, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ecin.12164>. Acessado em 18/06/2021.

PARANÁ, E.; MOLLO, M. L. R. Dinheiro como relação social: uma leitura do poder monetário do Estado na MMT. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 1, pp. 15-38. DOI: /10.1590/1982-3533.2020v30n1art02, 2021.

PARETO, V. As elites e o uso da força na sociedade. In: SOUZA, A. **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 70-88, 1966.

PAULA, C. J.; LATTMAN-WELTMAN, F. (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2010.

PERISSINOTTO, R. Dossiê “Elites Políticas”: Por um retorno à Sociologia das Elites. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 7-15, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/bXGLGd4LXL5vfqKL3TTP4Fh/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 10/02/2023.

PERISSINOTTO, R. et al. **Como estudar elites**. Curitiba, Ed. UFPR, 2015. Disponível em: <www.researchgate.net/publication/303444687_Como_estudar_elites_How_to_study_elites>. Acesso em 25/07/2020.

PERISSINOTTO, R. et al. Redes sociais e recrutamento: o caso dos diretores e presidentes do Banco Central do Brasil (1994-2016). **Tempo Social**, 29(3), p. 61-82, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2017.125881>. Acesso em 20/07/2020.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia Política**. v. 25, n. 64, 2017. DOI: 10.1590/1678-987317256403.

PIERCE, J. J. Advocacy coalition resources and strategies in Colorado hydraulic fracturing politics. **Society & Natural Resources**, v. 29, n. 10, p. 1154-1168, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08941920.2015.1131876>.

PIERCE, J. J. et al. There and back again: a tale of the advocacy coalition framework. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 1, S13-S46, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psj.12197>.

PIO, C. A estabilização heterodoxa no Brasil: ideias e redes políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 16 n 46, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/z5w4nrmbtVB5nFnGZqfczfv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18/12/2022.

POPPER, K. **A Lógica da Pesquisa Científica**. São Paulo: Cultrix, 1974 [1934].

PORTO, M. P. Enquadramentos da Mídia e Política. In A. A. C. Rubim (Org.), **Comunicação e política: conceitos e abordagens** (pp. 73-104). Salvador: Edufba, 2004.

PUTNAM, R. **The comparative study of political elites**. Hoboken, NJ: Prentice-Hall, 1976.

QUEIROZ-STEIN, G. Pluralismo e Economia institucional: Como fundamentar uma epistemologia plural? **XXI Encontro de Economia da Região Sul**, 2018.

RAPOSO, R. **Banco Central do Brasil: O Leviatã Ibérico**. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec Editora; Editora PUC Rio, 2011.

RECUERO, R. **Introdução à análise de redes sociais**. EUFBA, Salvador, 2017. Disponível: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/24759/4/AnaliseDeRedesPDF.pdf>. Acesso em: 26/02/2023.

REIN, M.; RABINOVITZ, FF **Implementação: uma perspectiva teórica**. Cambridge, MA: Centro Conjunto de Estudos Urbanos do MIT, 1977.

RESENDE, MFC; AMADO, AM Liquidez e ciclo reflexo: algumas observações para a América Latina. **Revista de Economia Política**, v. 1 (105), pág. 41-59, 2007.

RESENDE, AL **Uma crise da macroeconomia**. Valor Econômico, 8 mar. 2019a.

RESENDE, AL **Liberalismo e dogmatismo**. Valor Econômico, 13 maio 2019b.

RESENDE, AL **Consenso e contrasenso: por uma economia não dogmática**. São Paulo: Portfólio Penguin, 2020.

RIBEIRO, A. Ideias econômicas e economistas no Brasil: notas para o entendimento de um regime de conhecimento antiausteridade. **Em Tese**, v. 1, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/1806-5023.2018v15n1p103> . Acessado em 12/06/2021.

RIZZOTTO, C. Constituição histórica do poder na mídia no Brasil: o surgimento do poder quarto. **Revista de Estudos da Comunicação**, 13(31). DOI: 10.7213/rec.v13i31.22403, 2012.

RODRIGUES, D. C.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M., VASCONCELLOS, A.M.A., Formação de coalizão de defesa e chaves da política. **Revista de Administração Pública**, v. 6, pp. DOI: 10.1590/0034-761220190450, 2020.

RODRIGUES, K. F. A política nas políticas de acesso à informação brasileira: trajetória e coalizões. **Revista De Administração Pública**, v. 1, 2020. DOI: 10.1590/0034-761220180369.

ROSA, A.; SILVA, B.D.; SILVA, PL Análise de redes sociais aplicadas à Engenharia social. I **Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (SINGEP)**, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.com/publication/304051118_ANALISE_DE_REDES_SOCIAIS_APLICADA_A_ENGENHARIA_SOCIAL . Acessado em: 23/02/2023.

SABATIER, P. A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an advocacy coalition framework. **Knowledge**, v. 8, n. 4, 1987, p. 649-692. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0164025987008004005>

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2, 1988, p. 129-168. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF00136406>

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Eds.). **Policy change and learning: an advocacy Coalition approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993. p. 13-39.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **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**. Boulder, CO: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABATIER, P. A.; HUNTER, S.; MCLAUGHLIN, S. The devil shift: perceptions and misperceptions of opponents. **Western Political Quarterly**, v. 40, n. 3, 1987, p. 449-476. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/106591298704000306>

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. The implementation of public policy: a framework of analysis. **Policy Studies Journal**, v. 8, n. 4, 1980, p. 538-560. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>

SABATIER, P.; WEEBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SANCHES FILHO, A.; OLIVEIRA, H. C. Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF). **Rev. Adm. Pública**, 56 (5). DOI: 10.1590/0034-761220220049, 2022.

SANTOS, M. J.; SOUSA, R. F. T. Análise da abordagem na imprensa brasileira do fenômeno da desigualdade econômica no Brasil (2010-2018). **Iniciação Científica CESUMAR**, 22(1), 93-103. DOI: 10.17765/1518-1243.2020v22n1p93-103, 2020.

SCHABBACH, L. M.; ROSA, J. G. L. Segregar ou incluir? Coalizões de defesa, ideias e mudanças na educação especial do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 6, pp. 1312-1332. DOI: 10.1590/0034-761220210034, 2021.

SCHLAGER, E. Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. **Policy Sciences**, 28, p. 243-270, 1995.

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

SHAW, R. D. The vulnerability of urban elementary school arts programs: a case study. **Journal of Research In Music Education**, v. 65, n. 4, p. 393-415. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0022429417739855>, 2018.

SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, 21(48), 19–50, 2013.

SILVA, R. S. **Conselho Monetário Nacional como Condicionante da Autonomia do Banco Central**. Agenda Legislativa, 2013.

SILVEIRINHA, M. J. Opinião Pública. In A. A. C. Rubim (Org.), **Comunicação e política: conceitos e abordagens** (pp. 409-450). Salvador: Edufba, 2004.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, vol. 102, 2015.

SMITH, K. et al. Corporate coalitions and policy making in the European Union: how and why British American Tobacco promoted better regulation. **Journal of Health Politics Policy and Law**, v. 40, n. 2, p. 325-372. Disponível em: <https://doi.org/10.1215/03616878-2882231>, 2015.

SOUZA, L. R.; SECCHI, L. A política científica e tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 939-960. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121557>, 2014.

STEINMAN, L. E. et al. Examining the Washington State breastfeeding-friendly policy development process using the advocacy coalition framework. **Maternal and Child Health Journal**, 21(3), p. 659-669. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10995-016-2154-2>, 2017.

STONE, L. Prosopografia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, 2011.

STRITCH, A. The advocacy coalition framework and nascente subsystems: trade union disclosure policy in Canada. **Policy Studies Journal**, v. 43, n. 4, p. 437-455. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psj.12112>, 2015.

SUPRINYAK, C. E.; FERNÁNDEZ, R. G. The “Vanderbilt Boys” and the Modernization of Brazilian Economics. **History of Political Economy**, 53 (5), 893–924. DOI: 10.1215/00182702-9395100, 2017.

TERVIÖ, M. Divisions within Academia: Evidence from Faculty Hiring and Placement. **Review of Economics and Statistics**, v. 93, n. 3, p. 1053–1062, 2011.

TOKUMOTO, A.; DIAS, R.; PERISSINOTO, R.; DANTAS, E. G. Specialists and Politics: The Recruitment of Presidents and Directors of BNDES in the PSDB and PT Administrations. **Brazilian Political Science Review**, v. 15, n. 2, e0006, 2021. DOI: 10.1590/1981-3821202100020005

TORRES, E., MARTINS, N. M. O projeto de autonomia do Banco Central: independência dos políticos ou da democracia?. **Observatório de Economia Contemporânea – Le Monde Diplomatique Brasil**. Recuperado de https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5553709/mod_resource/content/2/Critica.pdf, 2019.

ULMANEN, J.; SWARTLING, A. G.; WALLGREN, O. Climate adaptation in Swedish Forestry: exploring the debate and policy process, 1990-2012. **Forests**, v. 6, n. 3, 708-733. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/f6030708>, 2015.

UOL. **Inflação fecha 2021 em 10,06%, a maior desde 2015 e bem acima da meta do Banco Central.** 2022. Recuperado de <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/01/11/inflacao-dezembro-de-2021-ipca-ibge.htm>, 2022.

VAN METER, D. S., VAN HORN, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration & Society**, 6(4), 445-488. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>, 1975.

VASCONCELOS, D. S., RIBEIRO, M. G., FERNANDEZ, R. G. Mais pluralismo: considerações sobre a relevância do Movimento Por uma Economia Pós-Autista. **Nova Economia**, v. 28, n. 3, p. 715-743. DOI: /10.1590/0103-6351/3589, 2018.

VICENTE, V. M. B., CALMON, P. C. D. P., & ARAÚJO, S. M. V. G. Analisando mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal à luz do Modelo Das Coalizões De Defesa. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 80. DOI: /10.1590/1984-9230807, 2017.

VIEIRA, D. M. The discourse and coordination among advocacy coalitions: the case of Belo Monte. **RAUSP Management Journal**, v. in cite, 2019.

WALKER, T. C. The Perils of Paradigm Mentalities: Revisiting Kuhn, Lakatos, and Popper. **Perspectives on Politics**, 8(2), 433–451. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25698611>, 2010.

WATERMAN, A. M. C. The Evolution of “Orthodoxy” in Economics: From Adam Smith to Paul Samuelson. **The Independent Review**, 24(3), 325–345. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/45238859>, 2019.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v2. Brasília: UnB, 2004.

WEIBLE, C. M., & INGOLD, K. Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. **Policy & Politics**, 46(2), 325-343. Recuperado de <https://doi.org/10.1332/030557318X15230061739399>, 2018.

WEIBLE, C. M., INGOLD, K., NOHRSTEDT, D., HENRY, A. D., JENKINS-SMITH, H. C. Sharpening advocacy coalitions. **Policy Studies Journal**, 48(4), 1054-1081. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/psj.12360>, 2020.

WEIBLE, C. M., JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. In: PETERS, B.; ZITTOUN, P. (Ed.). *Contemporary Approaches to Public Policy: theories, controversies and perspectives*. **International Series on Public Policy**, 2016. London: Palgrave MacMillan.

WEIBLE, C. M., & NOHRSTEDT, D. The advocacy coalition framework: Coalitions, learning and policy change. In: Araral, Eduardo. Et al. (eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. London & New York: Routledge, 2013.

WEIBLE, C. M., SABATIER, P. A., JENKINS-SMITH, H. C., NOHRSTEDT, D., HENRY, A. D. A quarter century of the advocacy coalition framework: an introduction to the special issue. **The Policy Studies Journal**, 39(3), 349-360. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>, 2011.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. **Policy Studies Journal**, 37, p. 121-140, 2009.

WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, 1979.

WENERCK VIANNA, M. L. T. **A administração do "milagre": o Conselho Monetário Nacional**, 1964-1974. Petrópolis: Vozes, 1987.

WONG, N. W. M. Environmental protests and NIMBY activism: Local politics and waste management in Beijing and Guangzhou. **China Information**, v. 30, n. 2, SI, p. 143-164. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0920203X16641550>, 2016.

WRAY, R. **Understanding modern money**. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar. Disponible en: <http://www.e-elgar.com/shop/isbn/9781840640076>, 1998.

WRAY, R. **Modern Money Theory – a primer on macroeconomics for sovereign monetary systems**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.

ZORRILLA, J. P. Acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya en materia de educación media: un aporte desde el marco de las coaliciones promotoras. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, 25, p. 35-55, 2016.