

Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais

Advocacy Coalition Framework: a Summary of the National Research

Mauro Guilherme Maidana Capelari

Doutorando em Administração, Professor, Universidade de Brasília, Brasil, capelari.unb@gmail.com,
<http://lattes.cnpq.br/5506600607512926>

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Doutora em Ciência Política, Professora, Universidade de Brasília, Brasil, suelymvg@gmail.com,
<http://lattes.cnpq.br/8757845751582248>

Paulo Carlos du Pin Calmon

Doutor em Políticas Públicas, Professor, Universidade de Brasília, Brasil, paulo.calmon@gmail.com,
<http://lattes.cnpq.br/8889980677291596>

Resumo: O artigo teve como objetivo levantar, entre os anos 2000 e 2013, as teses e dissertações brasileiras que utilizaram o *Advocacy Coalition Framework* – ACF como modelo teórico principal de análise e mudança de políticas públicas. A intenção é entender como o ACF vem se sedimentando no Brasil e como os trabalhos acadêmicos estão tentando dirimir as críticas realizadas ao modelo. Buscou-se também dialogar com o artigo de Weible, Sabatier e McQueen (2009). Foram encontradas vinte e três teses e dissertações, quatro foram descartadas, passando, portanto, dezoito por critérios de sistematização dos dados. De modo geral, os resultados apontaram que o modelo ganhou espaço no Brasil a partir de 2006, sendo aplicado predominantemente na política ambiental e energética, por meio de abordagens qualitativas e, em alguns trabalhos, juntamente com o Modelo de Múltiplos Fluxos.

Palavras-Chave: Coalizões de Advocacia; Teses e Dissertações Nacionais; Balanço das Pesquisas.

Abstract: The article aims to raise between 2000 and 2013, theses and dissertations that used the Brazilian Advocacy Coalition Framework - ACF as the main theoretical model of analysis and change public policy. The intention is to understand how the ACF has been solidified in Brazil and how academic papers are trying to resolve the criticisms made to the model. Another attempt was to dialogue with Article Weible, Sabatier, and McQueen (2009). Twenty-three theses and dissertations were found, four were discarded, thus passing nineteen for (based on) data systematization criteria. Overall, the results indicated that the model has gained space in Brazil since 2006, applied predominantly in the environmental and energy policy, using qualitative approaches and, in some studies, along with the Model of Multiple Streams.

Key-Words: Advocacy Coalitions; National Theses and Dissertations; Summary of searches.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

INTRODUÇÃO

O Advocacy Coalition Framework – ACF, ou Modelo de Coalizões de Advocacia, tem a finalidade de compreender a formulação e os padrões de mudanças nas políticas públicas. A boa receptividade ao modelo vem sendo sustentada pela necessidade de ferramentas que auxiliem a compreender o processo decisório em políticas públicas nas sociedades contemporâneas, que há muito vêm se caracterizando pelas complexidades legal e substantiva, pelos conflitos de metas, pelas disputas técnicas, pelos múltiplos atores e pelos variados níveis de governo existentes. Ademais, os modelos de análise de políticas públicas, em especial o ACF, buscam enfatizar mecanismos de intermediação de interesses que por muitas vezes são marcados por características não contempladas por modelos tradicionais como o pluralismo, o corporativismo e o marxismo em suas diversas variações. Interações não hierárquicas, baixa formalização de recursos e informações, participação de organizações multinacionais e redes de especialistas são algumas das características relegadas à periferia nas abordagens tradicionais (Faria, 2003).

Muito embora tenha sido formulado nas bases da estrutura política pluralista dos EUA, o ACF vem sendo recorrentemente

aplicado em países da Europa, Ásia, África e América do Sul (Weible; Sabatier & McQueen, 2009). Sua sofisticação analítica, aplicabilidade e possibilidade de gerar novas e originais pesquisas empíricas contribuíram para a proliferação do modelo também em países em desenvolvimento. No caso brasileiro, os avanços na aplicação do ACF indicam a tendência a torná-lo um dos principais modelos de análise de políticas públicas no país, a despeito de ser adotado ainda de forma tímida em comparação com os países do eixo norte (Souza, 2006).

Este artigo busca realizar um levantamento de publicações no Brasil aplicando o ACF ou abordando o modelo, a partir do ano 2000. Tem como intuito mapear a maneira como esse modelo está sendo utilizado no país e como os trabalhos se relacionam com as críticas realizadas ao modelo, a partir da análise dos seguintes pontos: ano de publicação, instituição e, se for o caso, curso em que foi produzido o trabalho; políticas públicas nas quais o modelo foi aplicado; métodos e ferramentas mais utilizados para coleta de dados; hipóteses testadas ou de alguma forma trabalhadas; quantidade de coalizões encontradas; componentes da estrutura do modelo utilizados na análise dos trabalhos; teorias aplicadas conjuntamente com o ACF; e o papel de atores como jornalistas,



cientistas e comunidade acadêmica na implementação ou na mudança nas políticas públicas. Buscou-se também dialogar com o artigo de Weible, Sabatier e McQueen (2009).

Como questão norteadora do modelo tem-se: como e onde o ACF vem sendo utilizado e quais as características realçadas no modelo quando ele é aplicado em políticas públicas nacionais?

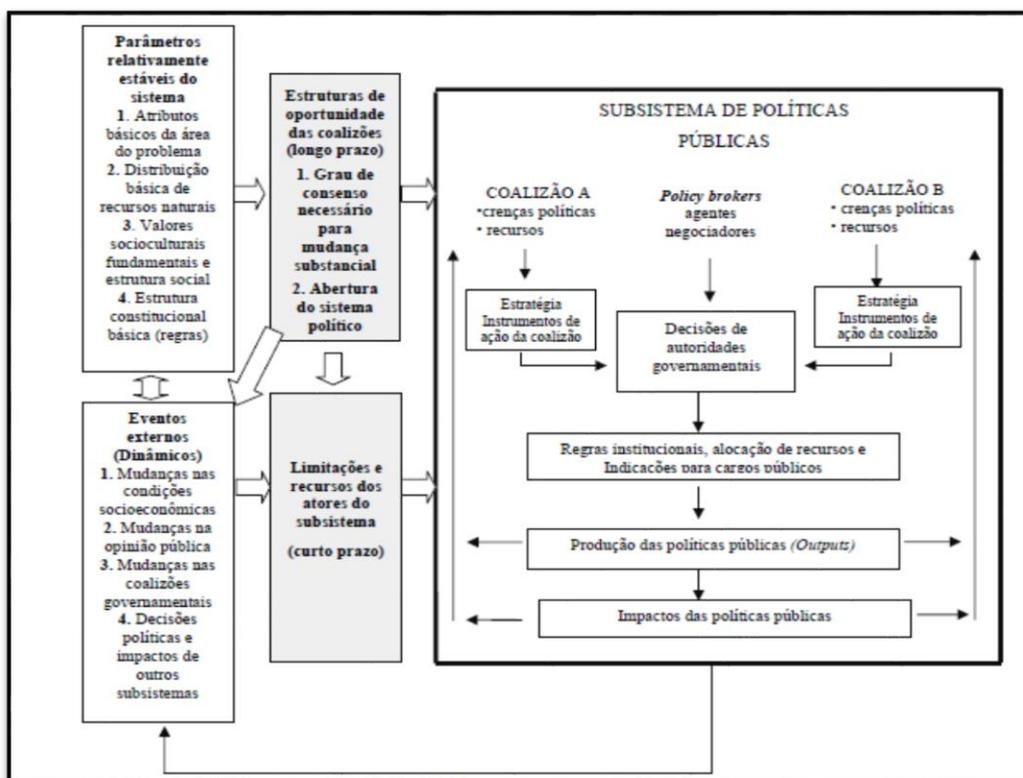
O trabalho justifica-se pela já exposta crescente atenção que o modelo tem recebido no Brasil no pós ano 2000, configurando-se como um dos principais modelos de análise de políticas públicas. Dessa maneira, melhorar sua compreensão e forma de aplicação colabora para a sedimentação do ACF e, complementarmente, do campo de políticas públicas.

O artigo compreende, além dessa introdução e das considerações finais, outras quatro partes: revisão do modelo ACF, procedimento metodológico utilizado na investigação dos trabalhos acadêmicos, descrição geral do ACF no Brasil e análise de como os trabalhos nacionais dialogam com as críticas apresentadas ao modelo.

ADVOCACY COALITION FRAMEWORK: UMA VISÃO GERAL

O ACF (Figura 1) foi proposto por Sabatier, juntamente com o pesquisadores associados, notadamente Jenkins-Smith, na segunda metade da década de 1980 e aperfeiçoado por Sabatier e Weible (2007). O modelo procura compreender a formulação e os padrões de mudanças nas políticas públicas numa perspectiva temporal de uma década ou mais. Está orientado pelo entendimento de que as políticas públicas nas sociedades contemporâneas são complexas, tanto substantivas como legalmente, pois envolvem conflitos de metas, importantes disputas técnicas, múltiplos atores e variados níveis de governo. Em complemento à visão do tradicional “triângulo de ferro”, que engloba exclusivamente as comissões legislativas, as agências oficiais e líderes de grupos de interesses como os mais relevantes participantes políticos, o ACF expande a análise para acadêmicos, jornalistas, agentes de variados níveis de governo e outros atores, desde que se tornem atores especializados e, portanto, de alguma forma potencialmente influentes na formulação e implementação da política. Por fim, busca demonstrar como as coalizões ou grupos concorrentes competem por políticas vencedoras que reflitam suas ideias. (Weible; Sabatier & McQueen, 2009).

Figura 1 - Diagrama do ACF



Fonte: Adaptado de Sabatier & Weible (2007)

Na perspectiva do ACF, a unidade de análise mais adequada para compreender as formulações ou mudanças nas políticas públicas é um subsistema. Este é entendido como um conjunto de atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, ativa e regularmente preocupados com determinado campo de políticas públicas, e que buscam influenciar as decisões nesse domínio (Sabatier & Weible, 2007).

Internamente ao subsistema, são encontradas coalizões de advocacia ou, para os que preferem o termo, coalizões de defesa, entendidas como os elementos essenciais do subsistema. As coalizões aglutinam atores pelo compartilhamento de um conjunto de ideias direcionadas ao campo de políticas públicas abrangido pelo subsistema, denominadas no modelo de “crenças”. Como os atores adotam conjuntos de crenças como heurística para

simplificar, selecionar e filtrar informações, na perspectiva do ACF, as crenças constituem elementos do paradigma da racionalidade limitada (Simon, 1985). As divergências quanto às crenças tendem a dificultar o processo de negociação e mudança nas políticas públicas. O processo de resolução de conflitos entre coalizões geralmente é complexo, sobretudo porque os atores de diferentes coalizões percebem o mundo mediante lentes distintas. Os níveis de conflito, que variam de acordo com o subsistema e o tempo, serão proporcionais ao grau de incompatibilidade entre as principais crenças das coalizões concorrentes.

Desde a primeira versão do modelo, o conjunto de crenças das coalizões está organizado em uma estrutura hierárquica de três níveis que se arranjam segundo o grau decrescente de resistência a mudanças: núcleo duro (*deep core*), núcleo de políticas públicas (*policy core*) e núcleo de aspectos secundários (Sabatier & Weible, 2007; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Na dinâmica interna do subsistema, além das crenças, são trabalhados os recursos das coalizões e seus atores. Eles fazem parte do conjunto de fatores que influenciam o comportamento dos atores e a formulação da política pública. No total são seis os recursos destacados pelos autores do ACF, quais sejam: posição de autoridade, opinião pública, conquista de informação, mobilização de "tropas", recursos financeiros e liderança hábil (Sabatier & Weible, 2007; Albright, 2011; Nohrstedt, 2011; Ingold, 2011).

As mudanças ocasionadas nas políticas públicas, segundo os autores, derivam de fatores internos ao subsistema e de fatores exógenos a ele. Por meio da composição interna, são descritos no ACF três mecanismos de mudanças: (1) oriunda de aprendizado orientado às políticas públicas; (2) choques internos; e (3) acordos negociados (Sabatier & Weible, 2007).

(1) O aprendizado causa mudanças duradouras por motivar revisões nos objetivos políticos do subsistema. Suas raízes advêm da experiência e de novas informações trazidas por cientistas e técnicos. (2) Os choques internos são vistos como fatores importantes que podem gerar mudanças na política pública e são entendidos como eventos que atraem a opinião pública, ressaltam vulnerabilidades, falhas, negligências e trazem novas informações para dentro do processo político. (3) Com o acordo negociado, último fator interno de mudança, o ACF passa a proporcionar uma visão mais consistente a respeito da identificação de condições sob as quais acordos envolvendo mudanças importantes na política pública são gerados entre as coalizões que anteriormente se encontravam em conflito.

Elementos que afetam diretamente o comportamento dos participantes políticos também são encontrados nos ambientes externos do subsistema de políticas públicas. Sabatier e Weible (2007) destacam: (1) fatores externos estáveis e dinâmicos; (2) estruturas de oportunidades; e (3) perturbações externas (Figura 1).

(1) Os fatores estáveis são compostos por atributos básicos do problema, distribuição dos recursos naturais, valores socioculturais e estrutura social, e estrutura constitucional básica (regras). Eles raramente causam mudanças em períodos menores de uma década e, por isso, raramente promovem modificações

comportamentais ou políticas dentro do subsistema. (2) As estruturas de oportunidades consistem em dois conjuntos de variáveis: (i) grau de consenso necessário para mudanças substanciais; e (ii) abertura do sistema político. Tais estruturas sofrem influência somente dos parâmetros relativamente estáveis do sistema. De modo geral, quanto mais elevado o grau de consenso necessário para mudança significativa na política, maior a tendência de as coalizões serem inclusivas, buscarem acordos e compartilharem as informações com os oponentes. (3) Perturbações externas, por sua vez, são compreendidas como mudanças em condições socioeconômicas, mudanças de regime, impacto de outros subsistemas ou desastres.

O ACF conta com um total de quinze hipóteses (Figura 3), que procuram verificar a evolução dos conceitos teóricos do modelo no momento de colocá-los em prática. Essas hipóteses compreendem os três principais eixos de análise do ACF: o primeiro centra-se nas coalizões de defesa e no entendimento de que os elementos mantenedores das coalizões são as crenças do núcleo de políticas públicas; o segundo corresponde às mudanças nas políticas públicas; e o terceiro diz respeito ao processo de aprendizado orientado às políticas públicas (Weible; Sabatier & McQueen, 2009).

Apesar de o ACF ter-se consolidado como um dos principais modelos para análise da formação e das mudanças de políticas públicas específicas, costumeiramente vem recebendo críticas e propostas de aperfeiçoamento (John, 2003; Hill, 1997). A principal crítica afirma que seu quadro analítico é baseado em poucas relações causais estabelecidas. Na tentativa de compreender os complexos processos políticos governamentais, o modelo acabaria sendo utilizado mais para orientar discussões, uma vez que conta com nível epistemológico relativamente baixo. O ACF, dessa forma, afirmar-se-ia predominantemente mais como um instrumento descritivo e analítico, do que um modelo explicativo com capacidade de interpretar as mudanças nas políticas e nas crenças. A segunda crítica argumenta que o ACF se acomodaria unicamente a quadros políticos pluralistas próximos do sistema dos EUA. Ademais, o modelo negligenciaria ou mesmo rejeitaria questões relacionadas aos conflitos distributivos internos entre os membros das coalizões e, entre outros pontos, *free riders* e ações humanas individuais restariam pouco exploradas. Finalmente, em razão de o ACF ser proposto para a análise de políticas em períodos longitudinais de dez anos ou mais, não conseguiria atentar para o gerenciamento de crises políticas. Neste estudo, centrou-se a análise exclusivamente nas duas primeiras críticas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho levantou vinte e três teses e dissertações das universidades brasileiras que tinham o ACF como principal base teórica na análise de políticas nacionais e que foram defendidas entre os anos de 2000 e 2013. Foram descartados quatro trabalhos que apenas referenciavam o modelo e não o aplicavam inteiramente. Portanto, dezenove é o total de teses e dissertações analisadas nesse artigo.

Foram escolhidos os bancos de dados/bibliotecas das principais universidades que contemplam cursos de Administração Pública, Ciência Política, Serviço Social, Educação, Sociologia, a saber: UnB, FGV (Eaes e Ebape), UFMG, UFRGS, USP, UFSCAR, UFBA, UFRJ, UFSC e UFRN. Paralelamente, outro levantamento na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD e no Banco de Teses da Capes foi realizado para garantir que todas as universidades do país pudessem ser contempladas na pesquisa. As palavras-chave que foram pesquisadas nestes sítios foram “coalizões”; “coalizão”; “Sabatier”; e “*Advocacy Coalition Framework*”. O campo de pesquisa dessas palavras abrangeu o autor, o resumo, o título e o assunto do trabalho. A opção por não colocar “Coalizões de Advocacia”, “Coalizão de Advocacia”, “Coalizões de Defesa”, ou “Coalizão de Defesa” foi devido ao fato de que, ao buscarmos as palavras “coalizão” ou “coalizões”, todos os trabalhos que possuíssem, no campo de pesquisa delimitado, esses termos em associação com outras palavras iriam ser encontrados, inclusive “Coalizões de Advocacia”, “Coalizão de Advocacia”, “Coalizões de Defesa”, ou “Coalizão de Defesa”.

O tratamento das teses e dissertações encontradas foi realizado em duas partes. Na primeira, buscou-se sistematizar os dados a partir dos seguintes critérios: o ano de publicação; a instituição e o curso em que foi produzido o trabalho; em quais políticas públicas o modelo foi aplicado; quais os métodos e ferramentas utilizados para a coleta de dados; em quais hipóteses do modelo os trabalhos foram centrados, se for o caso; a quantidade de coalizões encontradas pelos pesquisadores; e quais foram os componentes da estrutura do modelo utilizados nos trabalhos. A segunda parte objetivou sistematizar os dados a partir do entendimento de como os trabalhos buscaram dialogar com as críticas realizadas ao modelo, no sentido de atenuar estas críticas e aplicar o ACF de forma menos problemática possível. Assim, os critérios dessa segunda parte da análise passaram pela observação

das teorias aplicadas conjuntamente com o ACF e o papel dos atores (com foco em jornalistas, cientistas e comunidade acadêmica, uma vez que sua inclusão na análise é característica do ACF).

A coleta do material documental ocorreu nos meses de maio e junho de 2013 e a compilação e sistematização nos meses de junho e julho do mesmo ano.

MAPEANDO AS CARACTERÍSTICAS GERAIS DA APLICAÇÃO DO ACF NO PAÍS

Na compilação dos dados, notou-se, inicialmente, a existência de duas instituições de ensino superior predominantes na aplicação do ACF: a Universidade de Brasília – UnB e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV/Eaes. Ambas tiveram sete trabalhos defendidos no período analisado, sendo duas teses e cinco dissertações. Cabe destacar que na UnB as aplicações estiveram mais heterogeneizadas entre os programas de pós-graduação, por serem encontrados no Instituto de Ciência Política – Ipol (5), no Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA (1) e no Programa de Pós-Graduação em Política Social (1), enquanto que na FGV/Eaes os trabalhos estiveram centrados no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. Outras instituições, cada uma com um trabalho cada, também compuseram a lista: Universidade de Campinas – Unicamp no Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica; Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS no Programa de Pós-Graduação em Sociologia; Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG no Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos hídricos; Universidade Estadual de Londrina – UEL no Programa de Pós-Graduação em Administração; e Fundação Oswaldo Cruz/Recife – Fiocruz no Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública (Figura 2).

Figura 2 - Distribuição do ACF pelo Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores (2013).

Por meio desses dados, pôde-se também observar a transversalidade presente no uso do ACF, uma vez que foi aplicado em áreas de conhecimento diversas como ciência política, sociologia, administração pública, serviço social, saúde pública,

meio ambiente e tecnologia e inovação. Essa transversalidade é devedora, provavelmente, das próprias características internas do ACF, que abrangem elementos como subsistemas, coalizões, grupos informais de atores, crenças, vieses cognitivos, informações

técnicas, tomada de decisão, acordos negociados, agentes negociadores, recursos, estratégias, estruturas e instituições, todos influenciando a formulação e a mudança nas políticas públicas. A transversalidade tende também a ser característica herdada dos próprios estudos na área de políticas públicas. Como afirma John (1999), as políticas públicas são transversais a diversos aspectos da política necessitando, dessa forma, de conhecimentos trazidos das áreas de sociologia, estudos organizacionais, psicologia e economia, assim como da ciência de especialistas de setores específicos para dar conta da complexidade e da riqueza que permeiam a vida contemporânea.

Quanto ao ano de defesa dos trabalhos, notou-se que o primeiro foi defendido no ano de 2002 na UnB, tendo como foco o controle de drogas ilícitas no Brasil (França, 2002). Outros trabalhos foram encontrados somente a partir de 2006 e com maior intensidade nos anos de 2008 (3), 2011 (3) e 2012 (3), apontando para uma suposta contemporaneidade da inserção do ACF nas instituições de ensino superior do Brasil respaldada, ainda, pelo processo de sedimentação da área de políticas públicas no país (Faria, 2003; Souza, 2006; Capella, 2006). Esses argumentos também podem sustentar o fato de os trabalhos defendidos terem sido, em sua grande maioria, em nível de mestrado (12), assinalando para o começo de um refinamento teórico e metodológico do modelo no campo das políticas públicas no Brasil.

Foi percebida uma maior orientação à análise de políticas em nível nacional, em comparação com políticas estaduais e municipais. No primeiro caso, foram localizados quatorze trabalhos e para o nível estadual ou municipal foram detectados apenas cinco. De modo semelhante ao encontrado em Weible, Sabatier e McQueen (2009), notou-se uma predominância do ACF no estudo de políticas voltadas para meio ambiente e energia, com um total de sete trabalhos encontrados. A análise de políticas sociais (3), econômicas (2), de saúde (2), científica e tecnológica (1), turismo (1), voltadas à infância (1), esporte (1) e controle de drogas (1) completam o quadro.

Diferentes fatores podem constituir possíveis explicações da soberania das políticas ambientais e energéticas em pesquisas que adotam o ACF. O primeiro é o constante conflito existente entre os atores que operam diretamente na agenda ambiental, o que possibilita identificar, com certa facilidade, as coalizões existentes. No Brasil, esse conflito também pode ser ilustrado pelo descompasso entre uma das mais avançadas legislações ambientais do mundo e a baixa efetividade das políticas ambientais no país (Alonso & Costa, 2002), evidenciando pouco consenso no subsistema ou subsistemas atinentes a essa temática.

Uma segunda explicação, mas não menos importante, é a ideia de “crise ambiental” que eclodiu a partir da década de 1970. Crise ambiental diz respeito a mudanças drásticas produzidas no ambiente natural pelo ser humano, que permite, influencia e condiciona a vida humana e a das demais espécies (Guimarães, 1988). Não obstante haver diversas leituras a respeito da motivação

dessa crise, a que sobressai é a da não conciliação dos padrões de relações sociais de produção desencadeados na modernidade, e do tempo e capacidade de assimilação da natureza para lidar com os impactos dessas relações. Quando a extração de recursos ou a geração de impactos é mais intensa que a capacidade do ecossistema em recuperar-se dessa extração ou impacto, ocorre uma crise ambiental manifestada em poluição ou degradação (Foladori, 2001). Incluso nessa crise, encontra-se o Brasil, país conhecido por sua biodiversidade ser uma das mais ricas e fartas do mundo e, dessa forma, fonte constante de estudos nesse campo. Esse quadro que pode ter contribuído para o número relevante de trabalhos analisando a política ambiental a partir do ACF.

No que tange ao método e técnicas de coleta de dados, os trabalhos analisados trouxeram as seguintes informações: todos utilizaram do método qualitativo e também pelo menos uma das técnicas de coleta – análise de documentos públicos ou aplicação de entrevistas semiestruturadas. A maioria dos trabalhos (15) utilizaram as duas técnicas conjuntamente. Nota-se, ainda, o baixo uso de *softwares* de apoio à análise qualitativa para armazenar, organizar e compilar os dados. Somente cinco trabalhos fizeram uso de *software*, sendo que todos utilizaram o mesmo programa, qual seja: NVIVO. Ao contrário do relatado por Weible, Sabatier e McQueen (2009), o método e as técnicas de coleta de dados das teses e dissertações nacionais apresentaram-se de forma clara e detalhada. Muito embora os trabalhos nacionais tenham se sobressaído quanto à clareza e o detalhamento metodológico, parte deles peca por não seguir as recomendações do modelo quanto à forma de codificação para encontrar as coalizões no subsistema. Mais detalhes a respeito dessa questão serão trazidos neste artigo quando forem discutidas a quantidade de coalizões encontrada pelos trabalhos.

Quanto às hipóteses do ACF, somente seis trabalhos relataram ter testado uma ou mais hipótese no decorrer da pesquisa (Figura 3). Dessa maneira, a grande maioria das teses e dissertações analisadas ignoraram as hipóteses do modelo, panorama similar ao encontrado na análise de Weible, Sabatier e McQueen (2009). Em três trabalhos, os autores ajustaram algumas hipóteses gerais do ACF para a realidade da política que estava sendo analisada. Os trabalhos que testaram as hipóteses do ACF (6) estavam preocupados em compreender, primeiramente, o aprendizado político orientado às políticas públicas, ocorrido dentro do subsistema (hipóteses 6, 7, 8, 9,12) e, num segundo momento, se preocuparam em analisar diretamente a mudança ocorrida no subsistema (hipóteses 4 e 5). Obviamente, como foi colocado na revisão de literatura, o aprendizado político é um fator interno ao subsistema importante para compreender mudanças. Dessa forma, ao testarem as hipóteses do ACF relacionadas ao aprendizado, o que os autores buscam, de modo geral, é entender a mudança nas políticas públicas.

Figura 3 - Hipóteses do ACF e aplicação no Brasil

Hipóteses	Quantidade
1. Diante de grandes controvérsias no âmbito de um subsistema político maduro, quando as ideias centrais estão em disputa, o agrupamento dos aliados e oponentes tende a ser mais estável no período de uma década ou mais.	1
2. Os atores dentro de uma coalizão de defesa apresentam consenso sobre questões pertinentes ao núcleo político, porém em menor grau nos aspectos secundários.	0
3. Um ator ou coalizão desistirá dos aspectos secundários do sistema de ideias antes de admitir as fraquezas no núcleo político.	
4. Os atributos básicos do núcleo político de um programa governamental em determinada jurisdição não será revisada significativamente na medida em que o subsistema da coalizão de defesa que iniciou o programa permanece com o poder naquela jurisdição – exceto quando a mudança é imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.	4
5. Os atributos do núcleo político de um programa governamental provavelmente não sofrem mudanças a não ser que ocorram significativas perturbações externas ao subsistema, como mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública, no sistema de aliança política do governo, ou como consequência dos resultados de outros subsistemas.	3
6. O aprendizado político que atravessa o sistema de ideias, crenças e valores é mais plausível quando existe um nível intermediário de conflito informado entre ambos. Esta situação requer que cada coalizão tenha os recursos técnicos para se engajar no debate; e que conflito seja entre os aspectos secundários de um sistema de ideias e os elementos centrais do outro.	2
7. Problemas baseados em dados quantitativos e teoria existente são mais bem conduzidos com o aprendizado político do que os de teoria e dados qualitativos, muito subjetivos.	2
8. Problemas envolvendo sistemas naturais são mais bem conduzidos pelo aprendizado político através do sistema de ideias, crenças e valores, do que aqueles que envolvem apenas os sistemas sociais ou políticos, porque no primeiro, muitas das variáveis críticas não são elas mesmas as estratégias ativas, bem como, o experimento controlado é mais exequível.	1
9. O Aprendizado Político que atravessa o sistema de ideias, crenças e valores, é mais provável de acontecer quando nele existe um fórum que tenha prestígio suficiente para forçar os profissionais de diferentes coalizões para participarem; e que dominem pelas normas profissionais.	1
10. Dentro de uma coalizão, agências administrativas geralmente vão defender posições mais moderadas do que a dos grupos de interesse a que estão aliados.	1
11. Elites de grupos propositivos são mais compelidos a expressar suas ideias e posições políticas do que as elites dos grupos materiais.	0
12. Sempre que a acumulação de informações técnicas não muda as visões da coalizão oponente, pode haver importantes impactos sobre a política – pelos menos em curto prazo – ao alterar as visões dos agentes políticos.	4
13. A organização aumenta de acordo com a congruência das ideias. O conflito aumenta conforme há divergência de ideias.	0
14. A congruência no núcleo político é mais importante do que nos outros tipos, para explicar a capacidade de organização.	1
15. A importância da congruência numa proposta política para prognosticar a capacidade de organização aumenta na medida em que aumenta a extensão em que a proposta tem importante e duradouro impacto nos valores do núcleo político; o tempo em que a questão política se mantém enquanto recurso de destaque do conflito político; e a percentagem de atores do subsistema afetados pela proposta.	1

Fonte: Adaptado de Sabatier e Weible (2007); Sabatier e Jenkins-Smith (1999) e Weible, Sabatier e McQueen (2009).

Com relação ao número de coalizões encontrado nos subsistemas de políticas públicas, notou-se a predominância, nos trabalhos analisados, de duas coalizões. Isso ocorreu em nove dos dezoito trabalhos. Em seguida, os subsistemas com quatro e cinco coalizões (6) e com uma (2) e nenhuma (2) completam a lista. Duas importantes observações são necessárias de serem relatadas: os trabalhos focados em analisar subsistemas relacionados à política nacional ou municipal de meio ambiente, costumeiramente, tendem a encontrar um número total de coalizões igual ou maior do que três, caso pouco comum em análise de outras políticas nacionais ou municipais. A política ambiental no país conforma-se historicamente em campos de intensos conflitos, o que pode ter gerado um número maior de coalizões consolidadas ao longo do tempo. Acredita-se que uma afirmação mais categórica sobre esse ponto demandaria maior número de trabalhos com o ACF. Uma segunda observação necessária está relacionada a

baixo cuidado metodológico das pesquisas no momento da delimitação das coalizões presentes no subsistema. Verificou-se que a maioria das teses e dissertações descreve as coalizões sem construir um código de análise dos documentos públicos ou do conteúdo das entrevistas e, sobretudo, ignorando recomendações do referencial teórico de Jenkins-Smith e Sabatier (1993). Cabe registrar, também, que os três níveis de crenças (*deep core*, *policy core* e aspectos instrumentais) não foram ao menos citados em alguns trabalhos no momento de caracterização das coalizões.

Ainda tratando do rigor metodológico na descrição e delimitação das coalizões, ficou aparente a existência de relação direta entre uso de *software* para compilação e análise dos dados, e um maior rigor teórico e metodológico. Assim, o uso do NVIVO parece ter sido ferramenta essencial para que os trabalhos dessem corpo ao estudo sistemática do conteúdo de documentos e, dessa forma, apresentassem um procedimento metodológico mais próximo do

pretendido por Jenkins-Smith e Sabatier (1993). Dos trabalhos que se destacaram no assunto, podem ser mencionados os de: França (2002) em análise de política nacional de drogas ilícitas; Araújo (2007) em análise da política nacional de biodiversidade e florestas; Viana (2011) em análise da transposição de terras no semiárido; Oliveira (2011) em análise da política de saneamento de Belo Horizonte; Vicente (2012) em análise da política de ordenamento territorial do Distrito Federal; e Araújo (2013) em estudo sobre as mudanças das bases regulatórias da política nacional do meio ambiente, comparando as agendas verde (biodiversidade e florestas) e marrom (controle da poluição e gestão ambiental urbana).

Para finalizar a análise geral da aplicação do ACF, buscou-se entender se os trabalhos priorizavam elementos determinados do modelo na apresentação dos resultados. Observou-se que as apreciações das políticas focaram, mesmo que secundariamente, eventos externos (8) e parâmetros estáveis (6). Recursos das coalizões (4) também foram aspecto analisado pelos trabalhos. Uma das suposições para que os dois primeiros atributos da estrutura do modelo sejam os mais estudados é a necessidade de se observar as coalizões em períodos com dez anos ou mais, pressuposto que gera a necessidade de inserir as coalizões no tempo e no espaço, caracterizando seu contexto, por meio dos parâmetros estáveis, e observando as mudanças que ocorreram ao longo do tempo, por meio dos eventos externos. Quanto ao trato dos recursos, apesar de serem citados na análise de quatro trabalhos, em nenhum deles se caracterizou como o fator principal da pesquisa, mas sim como um elemento secundário objeto apenas de ponderações pontuais. De fato, os trabalhos brasileiros não concentraram sua atenção em preencher a lacuna de os recursos das coalizões serem pouco estudados, que na verdade é geral para as pesquisas com o ACF, como apontam Sabatier e Weible (2007).

CRÍTICAS AO ACF E SUA PERCEPÇÃO NO BRASIL

Nessa parte da pesquisa, tentou-se compreender como os dezenove trabalhos analisados dialogam com as críticas que o ACF recebe em âmbito internacional. O intuito aqui é perceber se os trabalhos nacionais se preocuparam com as limitações do modelo no momento da escolha dele para compor a base teórica das teses ou dissertações. Além disso, há também a preocupação de compreender como os trabalhos nacionais contribuem para a aplicação do modelo de forma menos problemática possível, apontando para caminhos de melhoria ou adaptação do ACF a realidades políticas específicas.

Entre às críticas ao modelo, duas foram analisadas: a primeira que afirma o quadro analítico do ACF ser baseado em poucas relações causais estabelecidas e, por isso, servir mais para orientar e descrever do que interpretar as formulações e as mudanças nas crenças e nas políticas públicas; e a segunda que verifica a importância de atores como jornalistas, cientistas e comunidade acadêmica na implementação e na mudança em políticas públicas no Brasil, que detém características políticas diferentes do pluralismo norte-americano.

Quanto à primeira crítica, notou-se que a maioria dos trabalhos (10) não fez nenhum complemento ao ACF no momento de aplicá-lo empiricamente. Talvez isso seja possível devido ao caráter menos denso cobrado nas defesas de dissertações nacionais, uma vez que sete dos dez trabalhos são em nível de mestrado. O tempo limitado para se desenvolver uma dissertação pode ter contribuído para os trabalhos terem se configurado de forma mais analítica do que explicativa. Isso não significa dizer, entretanto, que os dez trabalhos que aplicaram exclusivamente o ACF tenham negligenciado as críticas ao modelo. Pelo contrário, alguns relataram tais críticas na revisão teórica. De fato, no geral, esses dez trabalhos assumiram duas orientações distintas: um grupo preocupou-se em moldar um corpo metodológico mais robusto na aplicação do modelo, utilizando de *software* para organização e análise de dados e mesclando técnicas de coletas como reunião de documentos públicos e aplicação de entrevistas, além de buscar seguir as sugestões de codificação propostas por Jenkins-Smith e Sabatier (1993); e um segundo grupo que, apesar de se comprometer em analisar a política pública pela lente do ACF, a fez de forma mais superficial, mostrando uma preocupação maior em compreender a política pública mediante o relato detalhado do processo histórico atinente a ela.

Em relação aos trabalhos que buscaram tornar o ACF mais explicativo (9), houve certa homogeneidade quanto ao modelo ou teoria utilizada em conjunto. O Modelo de Múltiplos Fluxos foi utilizado em quatro oportunidades e o neoinstitucionalismo histórico em outras duas. Os outros trabalhos foram complementados por referenciais como: Gramsci e sua proposta de hegemonia; Ostrom com a ideia de boa governança; e Carol Weiss e Michael Bucuvalas com a obra *Social Science Research and Decision-Making* (1980). O Modelo de Múltiplos Fluxos, que se apresentou com maior frequência nessa parceria, tende a convergir com o ACF principalmente sobre o papel endógeno das ideias e do conhecimento no processo político (John, 1999). Ambos, também são devedores do paradigma da racionalidade limitada (Simon, 1985), o que os aproxima na leitura da tomada de decisão em políticas públicas. Para o ACF, o Modelo de Múltiplos Fluxos tende a ser proveitoso quanto às análises em mudanças realizadas na agenda governamental, na explicação de como as políticas se constituem e na compreensão da ambiguidade em processos políticos.

Em relação à segunda crítica focada neste artigo, tentou-se identificar como os trabalhos observaram o papel de atores específicos como jornalistas, cientistas e comunidade acadêmica nas políticas públicas no Brasil. Embora onze dos dezenove trabalhos não tenham levado em consideração o papel desses atores na formulação ou na mudança institucional das políticas ponderadas, os trabalhos que fizeram tal levantamento foram dicotômicos em suas considerações. Isso significa que, dos oito trabalhos que consideraram o papel dos cientistas, jornalistas e comunidade acadêmica, quatro viram pouca importância desses atores para mudanças institucionais na política pública e outros quatro viram alta relevância. O que foi indicado pelos trabalhos

analisados foi o fato dos jornalistas, cientistas e comunidade acadêmica terem grande influência na política de ciência e tecnologia e em políticas voltadas à infância, mas pouca importância em políticas de saúde, por exemplo. Em relação às políticas ambientais, esses atores influenciaram na política de silvicultura no Rio Grande do Sul e na transposição de terras no São Francisco, mas não o fizeram na política nacional de biodiversidade e florestas e na política de ordenamento territorial do Distrito Federal, demonstrando pontualidade e características específicas em suas ações.

A importância de compreender a existência de certa influência de jornalistas, cientistas e comunidade acadêmica é verificar, mesmo que parcialmente, se o ambiente político externo ao subsistema de políticas públicas afeta o comportamento dos integrantes das coalizões, gerando dinâmicas diferenciadas de mudança na política pública. Como o próprio ACF expõe, regimes com características mais tendentes ao corporativismo apresentam menos participação, incentivos e abertura para a atuação de mediadores, acarretando em um relacionamento mais consensual entre as coalizões e, por conseguinte, em maior estabilidade e menor grau de mudança nas políticas públicas (Sabatier & Weible, 2007). De toda forma, as teses e dissertações produzidas no Brasil deixam em aberto qual a real influência desses personagens na mudança política. O que pôde ser visto, somente, foi a pontualidade das ações de jornalistas, cientistas e comunidade acadêmica em políticas públicas específicas, não se podendo inferir dos achados que o modelo sofra algum prejuízo ao ser aplicado em características políticas distintas das características pluralistas dos EUA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de levantar as teses e dissertações brasileiras que utilizaram o *Advocacy Coalition Framework* – ACF como modelo teórico principal para análise e percepção das mudanças em políticas públicas, esse trabalho teve a intenção de entender como o ACF se sedimenta no Brasil, bem como verificar se os trabalhos nacionais estão tentando dirimir as críticas levantadas em relação ao modelo. O artigo justificou-se, sobretudo, na medida em que busca contribuir para os estudos de políticas públicas no país. O número de trabalhos encontrados que embasaram o artigo, com certeza, foi restrito e pode ser entendido como um limite da pesquisa. Entretanto, considera-se que a pouca quantidade de trabalhos realizados em âmbito nacional representa mais o início da construção de um campo voltado para a análise de políticas públicas, do que necessariamente uma desvalorização do modelo empreendido por Sabatier, uma vez observado o crescente número de trabalhos encontrados a partir de 2006.

Os resultados foram divididos em dois momentos: o primeiro que tentou mapear as características do modelo em território brasileiro; e o segundo que buscou compreender como os trabalhos nacionais dialogam com as críticas realizadas ao modelo no momento de aplicá-lo. De modo geral, foi percebida a existência de duas instituições que recorrentemente desenvolvem trabalhos embasados teoricamente nos pressupostos do ACF, quais sejam, a

Universidade de Brasília e Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Os trabalhos começaram a ser publicados em 2002, mas foi somente no ano de 2006 que houve maior rotina nas publicações. Com maior frequência, o ACF é trabalhado para o estudo de políticas de alcance nacional e em políticas de meio ambiente e energia, o que replica os resultados encontrados sobre a aplicação internacional do modelo.

O método qualitativo foi utilizado em todos os trabalhos localizados no Brasil. O rigor metodológico e as sugestões apontadas por Jenkins-Smith e Sabatier (1993) para delimitar as coalizões poucas vezes foram observados rigorosamente, caracterizando, assim, certa negligência e um aspecto que necessita a devida atenção. A grande maioria das teses e dissertações analisadas ignoraram as hipóteses do modelo, panorama similar ao encontrado na análise de Weible, Sabatier e McQueen (2009). Em três trabalhos, os autores ajustaram algumas hipóteses gerais do ACF para a realidade da política que estava sendo analisada. Os trabalhos que testaram as hipóteses do ACF estavam preocupados em compreender o aprendizado político, orientado às políticas públicas. Com relação ao número de coalizões encontrado nos subsistemas de políticas públicas, notou-se a predominância, nos trabalhos analisados, de duas coalizões. Por fim, eventos externos e parâmetros estáveis foram os atributos do ACF mais analisados nos trabalhos. Uma das suposições para que os dois atributos da estrutura do modelo sejam os mais estudados é a necessidade de se observar as coalizões em períodos com dez anos ou mais, pressuposto que gera a necessidade de inserir as coalizões no tempo e no espaço, caracterizando seu contexto, por meio dos parâmetros estáveis, e observando as mudanças que ocorreram ao longo do tempo, por meio dos eventos externos.

Quanto às críticas que são feitas ao modelo, a necessidade de tornar o modelo mais explicativo e aplicável em regimes políticos diferentes do formato pluralista norte-americano, as teses e dissertações analisadas comportaram-se de duas formas distintas. A primeira forma foi não depositar esforço na discussão de tais críticas no corpo do trabalho, fato que ocorreu na maioria dos trabalhos. Para aqueles que se atentaram às críticas, notou-se que o Modelo de Múltiplos Fluxos se conformou como o complemento mais utilizado conjuntamente com o ACF. Observou-se, também, que atores como jornalistas, cientistas e comunidade acadêmica oscilam nas participações nos subsistemas de acordo com a política analisada, tendo maior influência nas políticas de ciência e tecnologia e políticas públicas voltadas à infância.

Continuar as investigações na área de políticas públicas configura, sobretudo, uma maneira de aprimorar os modelos que estão sendo utilizados e também uma forma de tornar o conhecimento sobre políticas públicas capaz de gerar mudanças efetivas. Sugestões de temas para futuras pesquisas podem ser encontrados na compreensão mais delineada de outros modelos de políticas públicas além do ACF, como o próprio Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1995; Zahariadis, 1999) e o Modelo do Equilíbrio Pontuado (Jones & Baugartner, 2012), e na verificação da

aplicabilidade em solo brasileiro desse tipo de abordagem. A possibilidade de acoplar dois ou mais modelos na análise de uma política nacional também pode ser um campo mais explorado. O que é certo é a necessidade de se pensar ou adaptar modelos de políticas públicas usados internacionalmente para a realidade brasileira numa perspectiva de “redução sociológica” nos moldes de Guerreiro Ramos (1996).

REFERÊNCIAS

- Abranches, S. H. (1987). Governo, Empresa Estatal e Política Siderúrgica: 1930-1975. In: LIMA, O. B.; ABRANCHES, S. H. (Org.) *As Origens da Crise: Estado Autoritário e Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Vértice.
- Albright, E. A. (2011). Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach. *Policy Studies Journal*, 39 (3).
- Alonso, A.; Costa, V. (2002). Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um Balanço Bibliográfico. *Revista de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais – BIB*, 53.
- Araújo, S. M. V. G. (2007). *Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília.
- Araújo, S. M. V. G. (2013). *Política Ambiental no Brasil no Período de 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom*. 430 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília.
- Capella, A. C. N. (2006). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais – BIB*, São Paulo, 61 (1).
- De Leon, P. (1994). Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 22 (1), 176-185.
- Foladori, G. (2001). *Los Límites Del Desarrollo Sustentable*. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental.
- França, E. F. (2002). *Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília.
- Guerreiro Ramos, A. (1996). *A Redução Sociológica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Hill, K. Q. (1997). In search of policy theory. *Policy Currents*, 7 (1), 1-9.
- Ingold, K. (2011). Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy. *Policy Studies Journal*, 39 (3).
- John, P. (1999). *Analysing Public Policy*. Londres: Pinter.
- _____. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *The Policy Studies Journal*, 31 (4).
- Jones, B. D.; Baumgartner, F. R. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *The Policy Studies Journal*, 40 (1).
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. ed. Nova Iorque: Longman.
- Nohrstedt, D. (2011). Shifting Resources and Venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence Policy. *Policy Studies Journal*, 39 (3).
- Oliveira, A. P. B. V. (2011). *As Mudanças na Política de Saneamento em Belo Horizonte no Período de 1993-2004: Uma Análise a Partir do Modelo de Coalizões de Defesa*. 211 fls. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Sabatier, P.A.; Weible, C.M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2ª Ed. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P.; Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Simon, H. A. (1985). Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. *The American Political Science Review*, 79 (2), 293-30
- Viana, L.B.F. (2011). *Entre o Abstrato e o Concreto: Legado do Embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da Transposição*. 200 fls. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília.
- Vicente, V.M.B. (2012). Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991 - 2009). 230 fls. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A.; McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37 (1), 121-140.
- Zahariadis, N. (1999). “Ambiguity, time and multiple streams”. In: Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press.