

Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa

Alessandra Guimarães Soares¹

Renan do Prado Alves²

DOI: 10.18829/2Frp3.v1i1.15905

RESUMO

Em um ambiente político cada vez mais dinâmico, as formas de análise de políticas públicas vêm ganhando cada vez mais espaço nas discussões acadêmicas. Proposto em 1988 por Paul Sabatier (e contando com contribuições de Jenkins-Smith e Weible, nos anos seguintes), o Modelo de Coalizões de Defesa surge com o propósito de explicar mudanças nas políticas públicas, optando por uma abordagem holística, e não se focando em fases específicas do ciclo de políticas públicas. Em sua concepção, os autores advogam que mudanças nas políticas ocorrem com a junção de atores políticos em coalizões nas quais compartilham crenças e ideais. Dessa forma, objetivando e justificando este artigo, pretende-se aqui dissertar sobre o modelo citado, a fim de contribuir para a literatura nacional, já que, apesar de amplamente divulgada internacionalmente, a produção de artigos nacionais sobre o tema ainda se encontra em fase incipiente.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas, Modelo de Coalizões de Defesa.

ABSTRACT

In an increasingly dynamic political environment, forms of public policy analysis are gaining more space in academic discussions. Proposed in 1988 by Paul Sabatier (with contributions from Jenkins-Smith and Weible, in the following years) the Advocacy Coalition Framework comes with the purpose of explaining changes in public policy by choosing a holistic approach, not focusing on specific phases of the public policy cycle. In their view, the authors argue that policy changes occur with the junction of political actors in coalitions which share beliefs and ideals. Thus, this article is intended to discuss the model here quoted to contribute to the national literature since, despite widely publicized internationally, the production of brazilian articles on the subject is still in its infancy.

Keywords: Public Policy Analysis, Coalitions model of Defense

1. Introdução

Analisar uma política pública governamental é um desafio para os estudiosos da Ciência Política e requer, destes, respaldos metodológicos que balizem as pesquisas para que estas tenham valor e relevância tanto acadêmica quanto política.

No campo de políticas públicas foram desenvolvidos modelos teóricos com objetivo de explicar esse complexo processo. O modelo tradicional amplamente utilizado é o chamado “ciclo de políticas públicas”, que compreende ao menos quatro fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Seja através desse modelo sistêmico tradicional ou através de modelos mais recentes, que não focam necessariamente em uma determinada fase do ciclo, mas dão

1 Aluno de doutorado do Programa de Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: aleguisoares@gmail.com

2. Aluno de mestrado do Programa de Ciência Política pela Universidade Federal em São Carlos (UFSCar). E-mail: pradoalvesr@gmail.com

prioridade à análise de todo o processo, os modelos analíticos são essenciais para teorizar e propor estudos explicativos acerca de determinada política pública.

De acordo com Thomas Dye (2010), esses modelos analíticos auxiliam o pesquisador a fazer uma abstração do mundo real na tentativa de simplificar a representação da vida política e, com isso, tentar compreender melhor o campo das políticas públicas.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo balizar a discussão sobre um modelo de análise em específico: o “adocacy coalition framework” (ACF), ou modelo de coalizões de defesa. Ao descrevê-lo e analisá-lo, pretende-se contribuir com a literatura nacional existente acerca do arquétipo supracitado, pois as pesquisas nacionais sobre o tema ainda se encontram incipientes. Para embasar o exposto, podemos nos utilizar de Faria (2012) e Souza (2003) quando estes afirmam que, apesar de haver um crescimento de estudos dedicados ao tema, “os artigos publicados, que fazem referência ao termo políticas públicas, não constituem uma cifra impressionante” (FARIA, 2012, p. 33).

O Modelo de Coalizões de Defesa – concebido inicialmente por Paul Sabatier (1988) e que, mais tarde, contou com a cooperação de Hank Jenkins-Smith e Christopher Weible (1993) – insere as políticas públicas em ambientes dinâmicos, procurando evidenciar e explicar o processo de mudanças pelo qual elas passam. Atuando em subsistemas, os atores políticos se relacionam e tensionam-se, constantemente, em uma relação a longo prazo, na qual são guiados por seu sistema de crenças e prioridades (SABATIER, 1988). A concepção de subsistemas proposta pelos autores visa fugir das noções tradicionais do “triângulo de ferro”, que limita a atividade governamental a órgãos administrativos, comissões legislativas e grupos de interesse no mesmo nível de governo. Com isso, Sabatier (1998, p. 131) pretendia também que fossem inclusos

Atores em vários níveis de governo na formulação e implementação de políticas, assim como jornalistas, pesquisadores e analistas políticos que desempenham papéis importantes na geração, disseminação e avaliação das ideias políticas³

Porém, antes de adentrar o modelo aqui elencado para análise, se faz necessário contextualizar histórica e metodologicamente o processo pelo qual passaram as análises de políticas públicas, visando compreender melhor o vasto campo analítico em que elas se inserem.

2. O Estado da arte das políticas públicas

Baseado no pensamento racionalista, ainda na década de 1950, iniciam-se os primeiros movimentos teóricos de normatização e organização dos estudos das políticas públicas. Dentre

3. Tradução nossa.

esses teóricos, podemos destacar a atuação de Harold Lasswell (1951) como um dos pioneiros. O autor considera que o principal objetivo das *policy sciences* é “aumentar a racionalidade no fluxo de decisão” (LASWELL, 1951 apud ANDREW, 2005, p. 18) e, dessa forma, propõe que se estude e analise certa política pública governamental, dividindo-a em sete fases: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

É justamente esse excesso de racionalidade que Herbert Simon (1957) questiona e Charles Lindblom (1959) critica. Em seus escritos, Simon introduz o conceito de racionalidade limitada dos decisores políticos (*policy makers*), ou seja, sob essa ótica, os atores políticos não detêm conhecimento sobre a totalidade de uma política pública, já que sua racionalidade é limitada em certos assuntos. Por sua vez, Lindblom questiona a ênfase do racionalismo de ambos os autores acima e propõe a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tornando o processo mais complexo e orgânico. Outro teórico que colabora para essa discussão é David Easton (1965). Sua maior contribuição vem no sentido de inserir os preceitos da teoria sistêmica nas análises, ou seja, o pensador cria uma relação entre a formulação e a definição de políticas (*inputs*) e os resultados (*outputs*). Processados, os inputs geram os outputs e esse encadeamento cria um ciclo por meio de um feedback.

Após as diversas ideias e proposições supracitadas serem remodeladas, tem-se o ciclo atual de políticas públicas. Apesar das críticas existentes – de que não se deve desconsiderar a importância da formulação para a implementação de determinada política, por exemplo – o ciclo tem sido frequentemente utilizado para a compreensão do processo de política pública, pois permite ao pesquisador “isolar” cada uma das fases e se ater apenas àquela que lhe interessa (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973; HOGWOOD e GUNN, 1984; HOWLETT e RAMESH, 1993).

Novos modelos, que buscam explicar o complexo processo de políticas públicas, começam a surgir no início da década de 1980. Nesse cenário, agrega-se à discussão os modelos propostos por John Kingdon (1984), Sabatier (1988) e Frank Baumgartner-Bryan Jones (1993). Essas construções teóricas são, atualmente, as mais usadas por oferecerem uma abordagem mais orgânica, além de possibilitar uma melhor compreensão do complexo campo das políticas públicas (CAPELLA et al., 2014, p. 04).

O primeiro modelo a surgir, ainda na década de 1980, foi o de Múltiplos Fluxos, proposto por John Kingdon. Focando na agenda-setting, o autor afirma que um problema adentra na agenda quando o fluxo de problema, o fluxo de soluções e o contexto político convergem numa abertura da “janela de oportunidade”, fazendo com que um problema social seja reconhecido pelo governo (KINGDON, 1994 apud BRASIL, 2013, p. 107). Nesse contexto, o fluxo de problemas se refere ao momento em que uma questão passa a ser enfrentada pelo governo;

o fluxo de soluções relaciona-se às ideias e soluções referentes aos problemas encontrados no fluxo anterior e, por fim, o contexto político abarca a dimensão política do processo.

Já o Modelo do Equilíbrio Pontuado, proposto por Baumgartner e Jones em 1993, “permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 33). Assim como o modelo de Múltiplos Fluxos, esse modelo ajuda a analisar a entrada de questões que permeiam a vida pública na *agenda-setting*. Para os autores, a política é baseada no incrementalismo e, sendo assim, tem grandes períodos de estabilidade. No momento em que há uma interrupção da estabilidade é que acontecem as mudanças.

Por fim, no final da década de 1980 surge o Modelo de “Coalizões de Defesa”, modelo concebido inicialmente por Sabatier (1988) e que consta com atualizações e colaborações de Jenkins-Smith e Weible (1993).

3. O Modelo de Coalizão de Defesa – *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

Antes de fazer uma ampla descrição do modelo, atentamos para a importância de haver definições que delimitem as discussões e o escopo teórico. Aqui, utilizamos a definição de “coalizões” dada pelo próprio Sabatier (1988, p. 139) em seus primeiros estudos, nos quais o mesmo afirma que:

Depois de considerar várias alternativas, cheguei à conclusão de que o meio mais útil para agregar atores, a fim de compreender a mudança política em longos períodos de tempo, é por meio de “coalizões de defesa”. Estas coalizões são formadas por pessoas de diversas posições (eleitos e agentes oficiais, líderes de grupos de interesse, pesquisadores) que compartilham de um sistema de crenças em particular - ou seja compartilham de valores básicos, suposições causais e percepções acerca de problemas - e que apresentam um grau de atividades coordenadas ao longo do tempo.⁴

Pensado por Paul Sabatier no final da década de 1980 (e contando com colaborações durante as décadas seguintes), o ACF é um modelo de análise que busca fugir da sistematização do ciclo de políticas públicas. Nesse sentido, ele se diferencia tanto do Modelo do Equilíbrio Pontuado quanto do Modelo de Múltiplos Fluxos, já que estes, mesmo trazendo uma abordagem mais dinâmica, focam-se em uma fase específica do ciclo: a agenda. Essa idiosincrasia do modelo se dá pela militância do autor contra a abordagem sistêmica. Apesar dos autores refutarem a ideia dos ciclos de políticas públicas, esse modelo surgiu a partir da experiência de Sabatier com os estudos voltados à literatura de implementação⁵ e do interesse dele e de

4. Tradução nossa.

5. No livro intitulado *Implementation and Public Policy* (1983), e em parceria com Daniel Mazmanian, os autores propõem um modelo de implementação que delineia cinco fases distintas, começando com formulação através da revisão e reformulação. Para a análise e defesa do modelo, os autores utilizam-se de cinco casos diferentes de implementação de políticas públicas.

Jenkins-Smith em compreender o papel que as informações técnicas desempenham no processo da política (SABATIER, 1986; JENKINS-SMITH, 1990; SABATIER e SMITH, 1988).

Seguindo esse entendimento, o modelo de coalizões de defesa enquadra-se como um modelo de análise de formulação de política, pois contempla todas as fases do ciclo de políticas e não apenas uma etapa.

O ACF foi apresentado, em sua versão original, em 1988. Desde então, o vem sendo aprimorado pelos autores através da análise da aplicação empírica do modelo em diversos estudos de caso e também de considerações de críticos que o utilizam enquanto referencial teórico (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). A preocupação dos autores em mapear os estudos que fizeram uso do modelo em diferentes partes do mundo e em vários setores permitiu não somente o aperfeiçoamento do modelo ao longo do tempo, mas também uma base empírica capaz de fornecer elementos para os estudiosos de várias áreas, setores e contextos políticos distintos analisarem o processo de política pública (KÜBLER, 2001; NOHRSTEDT, 2009; ALBRIGHT, 2011; INGOLD, 2011; OLIVEIRA, 2011).

Partindo para as premissas do modelo, e de acordo com Sabatier e Weible (2007), o ACF está alicerçado sobre as seguintes bases: (1) nível macro, no qual a maior parte das políticas ocorre entre os especialistas dentro de um subsistema de política, porém seu comportamento é afetado por amplos fatores socioeconômicos e do sistema político; (2) nível meso, no qual a solução para lidar com a multiplicidade de atores em um subsistema é agregá-los em coalizões de defesa; (3) nível micro (modelo do indivíduo), no qual a convicção vem a partir da psicologia social.

Esses pressupostos básicos afetam as variáveis dependentes do modelo, crenças e mudanças políticas, por meio da aprendizagem orientada (*policy-oriented learning*) e pelas perturbações externas. Na revisão mais recente do modelo, esses autores adicionaram mais dois caminhos para explicar a mudança política: o choque interno e o acordo negociado. Esses fatores, agregados às hipóteses originais do modelo, afetam os constrangimentos e oportunidades dos atores do subsistema ao longo do tempo.

Segundo os autores, as políticas públicas são estruturadas em subsistemas constituídos por um conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e/ou privadas, que lidam com uma determinada área ou problema de ordem pública e que negociam entre si e tentam influenciar de alguma forma as decisões tomadas (SABATIER; JENKINS-SMITH; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Dentro de cada subsistema existem de duas a cinco coalizões, formadas por atores das mais diversas posições (funcionários públicos, empresários, representantes eleitos, pesquisadores, sociedade civil, etc), que compartilham crenças, valores, ideias, objetivos políticos semelhantes e demonstram algum tipo de atividade coordenada através do tempo.

O ACF assume que os participantes têm crenças políticas fortes e que buscam meios eficazes que permitam transformar suas crenças em políticas reais. Nesse sentido, as informações técnicas e científicas desempenham um papel importante na modificação das crenças dos participantes da política, assim como os pesquisadores (cientistas da universidade, analistas políticos, consultores, etc, são entendidos como os principais intervenientes no processo de formulação de políticas (ZAFONTE; SABATIER, 2004; WEIBLE, 2005). O ACF também assume que as crenças dos atores da política tendem a permanecer estáveis ao longo do tempo e, portanto, fazer uma grande mudança política é difícil (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Para mapear essas crenças, que são a “cola” que mantém os atores unidos em coalizões, os autores criaram uma estrutura de sistema de crenças tripartite, que busca tornar mais fácil a análise da influência dos atores, ao longo do tempo, na política. Esta estrutura é composta por:

- (i) Núcleo duro (*deep core*) onde estão as crenças profundas, que abrangem a maioria dos subsistemas da política. Dentro estão envolvidas premissas normativas gerais e ontológicas sobre a natureza humana, a prioridade relativa de valores fundamentais, como a liberdade e a igualdade, etc;
- (ii) Núcleo político (*policy core*) são as crenças fundamentais de política. Em geral, elas se encontram no âmbito de todo o subsistema e são a base para a formação de coalizões, pois estabelecem alianças e coordenam as atividades entre os membros do subsistema;
- (iii) Aspectos instrumentais (*secondary aspects*) - são as crenças secundárias menos arraigadas. Neste núcleo encontram-se questões mais específicas de como manejar a política, distribuir recursos, etc (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

As principais crenças do *deep core* são, em grande parte, produtos da socialização da infância e, portanto, são muito difíceis de modificar. Já as crenças do núcleo político (*policy core*) são resistentes à mudança, mas são mais maleáveis do que as crenças centrais profundas. Quanto aos aspectos instrumentais, estes são tidos como o componente do sistema de crença com maior probabilidade de mudança ao longo do tempo, dado às novas informações (que surgem no subsistema) e ao aprendizado. É nesse último nível que são tomadas as medidas e as decisões necessárias para implementar a *policy core*; é também nesse nível que são utilizadas estratégias que buscam atingir os valores do *deep core* no âmbito do subsistema (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Sabatier e Weible (2007) acreditam que a operacionalização de duas ou três destas crenças é suficiente para identificar pelo menos duas coalizões de defesa. Porém, alertam sobre a importância de operacionalizar o maior número possível de crenças para mapear as coalizões existentes e para identificar as subdivisões dentro das coalizões que podem gerar subcoalizões (esse fator pode ser explicado pela discordância no núcleo de crenças políticas).

O ACF também apresenta um conjunto de hipóteses que, com o decorrer dos anos e com a revisão do modelo, foram ampliadas, ou sofreram algumas adaptações em razão dos achados empíricos que demonstraram que a teoria precisava de alguns ajustes para melhor se adequar à realidade (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Atualmente, são quinze hipóteses, que se dividem em três categorias: (i) coalizões de defesa ; (ii) mudança política e o (iii) aprendizado orientado a políticas (SABATIER, WEIBLE, 2007; WEIBLE et AL, 2009). Abaixo destacamos as hipóteses relacionadas às coalizões de defesa.

COALIZÕES DE DEFESA
Hipótese 01: quando existem grandes controvérsias dentro de um subsistema em relação às policy core beliefs (crenças fundamentais), o alinhamento entre aliados e adversários tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais.
Hipótese 02: os atores dentro da coalizão de defesa tendem a mostrar consenso substancial sobre questões relacionadas ao núcleo político (policy core) e um consenso menor quanto aos aspectos secundários (secondary aspects).
Hipótese 03: Um ator (ou uma coalizão) desistirá dos aspectos secundários do seu sistema de crenças antes de reconhecer deficiências no policy core.
Hipótese 04: Elites de grupos de interesses ideológicos (purposivegroups) são mais limitadas em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais.
Hipótese 05: No âmbito de uma coalizão as agências administrativas normalmente vão defender posições mais moderadas do que os seus aliados do grupo de interesse.
Hipótese 06: Coalizões são mais propensas a persistir se: (i) os principais beneficiários das vantagens que uma coalizão produz estejam claramente identificados e sejam membros da coalizão; (ii) os benefícios recebidos pelos membros da coalizão estão relacionados com os custos de manutenção de cada membro; (iii) os membros da coalizão monitorarem as ações uns dos outros para garantir a conformidade.
Hipótese 07: Atores que compartilham crenças do núcleo político (policy core) são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo quando veem seus oponentes como (i) muito poderosos, e (ii) muito capazes de impor custos substanciais sobre eles, se vitoriosos.
Hipótese 08: Atores que compartilham crenças do núcleo político (policy core) são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo desde que: (i) interajam repetidamente; (ii) experimentem custos relativamente baixos de informações; (iii) acreditem que há políticas que, embora não afetem cada ator de forma semelhante, pelo menos, levam relativamente cada qual em consideração.

Como a maior parte das políticas ocorre dentro de subsistemas, um dos primeiros desafios para a aplicação do modelo é a delimitação do seu escopo, já que existem subsistemas

sobrepostos e encaixados⁶. De acordo com os autores, a regra fundamental para identificar um subsistema é recortá-lo no âmbito material (por exemplo, a política de água), territorial (uma área geográfica, como a Bacia de Água do Rio São Francisco, por exemplo), ou pela esfera político-administrativa, como os níveis federais, estaduais ou municipais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; ZAFONTE; SABATIER, 1998; SABATIER; WEIBLE, 2007).

O ponto forte do modelo, no entanto, é o fornecimento de um critério claro para distinguir mudanças de maior porte (seguidas de alterações na política de crenças centrais) e de menor porte (seguidas de alterações nas crenças secundárias) (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Para Sabatier e Weible (2007), o comportamento dos atores dentro do subsistema pode ser afetado por dois conjuntos de fatores exógenos, um estável e o outro dinâmico.

No fator estável estão inseridos tópicos como os atributos básicos do problema; a distribuição básica de recursos naturais; valores socioculturais fundamentais e estrutura social e a estrutura constitucional básica (regras). Por sua vez, no conjunto dinâmico estão as mudanças nas condições socioeconômicas; mudanças na coalizão de governo; mudança da opinião pública e decisões políticas impactantes de outros subsistemas. Estes últimos são entendidos como mais permeáveis a mudanças, mesmo em um período de uma década ou mais.

Já os fatores estáveis raramente fornecem o impulso para a mudança comportamental ou política dentro de um subsistema. Por isso, são mais difíceis de serem alterados, mesmo no período de uma década. No entanto, os autores entendem que eles são importantes no estabelecimento dos recursos e dos constrangimentos dos atores dentro dos subsistemas.

Outro caminho para a mudança é o aprendizado orientado, definido pelos autores como “alternâncias relativamente duradouras de pensamento ou as intenções comportamentais que resultam da experiência e/ ou novas informações e que estão preocupados com a realização ou revisão dos objetivos da política” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p.123). De acordo com os autores, as crenças secundárias são mais suscetíveis à aprendizagem orientada à política, pois tendem a ser mais flexíveis à informação do que as crenças centrais da política. Sabatier e Weible (2007) entendem que as informações científicas e técnicas desempenham um papel importante e, mesmo que o acúmulo de informação técnica não altere a visão da coalizão oposta, ela pode trazer importantes impactos na política pública pela alteração das visões dos *policybrokers* ou outros atores governamentais. Abaixo, descrevemos as cinco hipóteses levantadas pelos autores sobre o aprendizado orientado à política (SABATIER, 2007; WEIBLE et al, 2009).

6. Existem subsistemas a nível local, nacional e até mesmo internacional. Os autores citam o exemplo da política de habitação, a agência de habitação local faz parte de um subsistema local de habitação, porém se sobrepõe ao uso local da terra e ao subsistema de transporte, que está dentro dos subsistemas federal e estadual de habitação. A questão pode se complicar ainda mais, quando existem tratados internacionais que adicionam um nível internacional de autoridade, que é bastante limitada para impor suas vontades aos entes nacionais e subnacionais (SABATIER e WEIBLE, 2007).

APRENDIZADO POLÍTICO
Hipótese 01: Aprendizado orientado à política entre sistemas de crença é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Para isso, é preciso: (i) cada um ter os recursos técnicos para se envolver em tal debate; (ii) o conflito ser entre aspectos secundários de um sistema de crenças e elementos fundamentais do outro (policy core), ou, alternativamente, entre aspectos secundários importantes dos dois sistemas de crença.
Hipótese 02: Problemas para os quais existem teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais propícios à aprendizagem orientada para as políticas em todos os sistemas de crenças do que aqueles em que os dados e teoria são qualitativos e, por isso, geralmente muito subjetivos ou ausentes.
Hipótese 03: Problemas envolvendo sistemas naturais são mais favoráveis à aprendizagem orientada para as políticas em todos os sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente sociais ou políticos, porque no primeiro muitas variáveis críticas não são estrategistas ativos e experiências controladas são mais factíveis.
Hipótese 04: É mais provável que exista aprendizagem orientada à política entre sistemas de crença quando existe um fórum que: A. tem prestígio suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; B. é dominado por normas profissionais.
Hipótese 05: No âmbito de uma coalizão as agências administrativas normalmente vão defender posições mais moderadas do que os seus aliados do grupo de interesse.
Hipótese 06: Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não muda a opinião da coalizão adversária, elas podem ter efeitos importantes na política, pelo menos no curto prazo, através da alteração dos pontos de vista dos agentes políticos (policy brokers).

Com a revisão do ACF feita por Sabatier e Weible (2007), duas novas variáveis explicativas para a mudança política foram adicionadas: choques internos e acordos negociados. Em relação aos choques internos, assim como os externos, eles redistribuem recursos políticos críticos, pois colocam os holofotes do público sobre um problema que está ocorrendo dentro do subsistema de política e, com isso, têm o potencial de atrair novos recursos ou de redistribuí-los (por exemplo, apoio público, apoio financeiro, etc).

Essas mudanças nos recursos podem derrubar a estrutura de poder do subsistema de política de uma coalizão de defesa dominante e uma ou mais coalizões minoritárias para duas ou mais coalizões de defesa competitivas, ou, em uma inversão completa, para uma coalizão de defesa dominante diferente, com mais de uma coalizão minoritária diferente. (SABATIER; WEIBLE, 2007).⁷

O ACF reconhece a importância dos choques interno e externo como causas para a mudança política e ainda aponta distinções entre eles. De acordo com os autores:

Choques internos e externos diferem em que um choque interno questiona diretamente as crenças políticas centrais da coalizão dominante, enquanto a relevância dessas crenças é menos clara no caso de um choque externo. Ou seja, os choques internos confirmam as crenças políticas centrais na coalizão de defesa minoritária(s) e aumentam a dúvida dentro da coalizão dominante. Choques internos indicam falhas nas políticas e comportamentos de uma coalizão de defesa dominante e também afetam fortemente os sistemas de crenças dos participantes da política. Para os membros da coalizão de defesa minoritária, choques internos confirmam suas crenças políticas fundamentais (por exemplo, sobre as causas ou gravidade do problema no subsistema de política). Isso inflama os membros das coalizões minoritárias. Para a coalizão de defesa dominante, choques internos aumentam as dúvidas sobre suas crenças políticas fundamentais e põem em cheque a eficácia das suas políticas. (SABATIER; WEIBLE, 2007).⁸

8. Tradução nossa.

Quanto ao outro caminho para a mudança – os acordos negociados – eles servem como variável explicativa na ausência de perturbações externas ou internas de maior vulto. Ou seja, em determinadas situações críticas (os chamados “becos sem saída”), as coalizões, anteriormente em conflito, chegam a um acordo negociado, que representa uma mudança substancial no status quo que se traduz em uma mudança de grande porte. Para Sabatier e Weible (2007), a condição básica para o sucesso das negociações é uma situação em que todas as partes em disputa visualizam uma continuação do *status quo* como inaceitável, “um impasse político”. O modelo destaca um conjunto de prescrições importantes para a efetivação dos acordos, dentre eles os fóruns profissionais, e também apresenta duas hipóteses de mudança política (SABATIER, 2007; WEIBLE et al. 2009)

APRENDIZADO POLÍTICO

Hipótese 01: Os atributos centrais (policy core) de um programa governamental não serão significativamente revistos enquanto a coalizão de defesa que instituiu o programa continuar no poder, exceto se a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.

Hipótese 02: Perturbações externas significativas para o subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, para mudança nos atributos políticos centrais (policy core) de um programa governamental necessária, mas não.

Como se vê, o ACF bebe da fonte da literatura de rede política ao reconhecer a importância das relações interpessoais para explicar o comportamento humano. Segundo Sabatier e Weible (2007), o ACF assume que as crenças e o comportamento das partes interessadas estão embutidos dentro de redes informais e que políticas estão, de certa forma, estruturadas pelas redes entre os participantes políticos importantes.

Os atores se esforçam para traduzir componentes de seus sistemas de crença na política antes de seus opositores poderem fazer o mesmo e vão buscar aliados naqueles que possuem crenças fundamentais de política semelhantes, em especial entre membros do legislativo, do corpo burocrático estatal, líderes de grupo de interesse, pesquisadores, intelectuais de vários níveis de governo, entre outros. Se esses participantes políticos se organizam de forma não trivial para alcançar objetivos semelhantes, temos a formação de uma coalizão. O conceito de coalizões de defesa pode ser entendido como uma das principais ferramentas do modelo, pois permite agregar o comportamento das centenas de organizações e indivíduos envolvidos em um subsistema de política ao longo de períodos de uma década ou mais. (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 196).

Em síntese, o modelo do ACF está interessado nas mudanças políticas que ocorrem em uma ou mais décadas. Para tanto, busca explicar mudança de crença e mudança de política através de quatro caminhos: (1) a aprendizagem orientada para as políticas; (2) choques externos (parâmetros estáveis e dinâmicos); (3) choques internos e (4) acordos negociados. Os princípios fundamentais do ACF são: modelo do indivíduo da psicologia social; subsistema de política como o local e formulação da política; coalizão de defesa como ator político fundamental; crenças comuns como sendo a “cola” que mantém as coalizões e “fóruns profissionais” para facilitar a aprendizagem através das coalizões.

Como visto, o ACF busca fornecer elementos para a compreensão do complexo processo de políticas públicas. No entanto, como afirmado por Sabatiere Weible(2007), o modelo não se propõe a esgotar todas as possibilidades. O autor chama a atenção para o fato de existirem ainda muitas perguntas sem respostas, o que significa que há muitas oportunidades de explorar a aplicação da teoria e suas limitações. Sabatiere Weible(2007) apontam algumas dessas questões a serem respondidas, como: (i)Quão inclusiva e exclusiva são as coalizões? Como os participantes da política fazem para formar e manter os membros da coalizão ao longo do tempo (SCHILAGER, 1995)? Como as estruturas de oportunidade política afetam as crenças da coalizão, recursos, estabilidade e estratégias (ZAFONTE e SABATIER 2004; KUBLER, 2001)? Depois de um choque externo ou interno, quais são os processos causais que levam a uma mudança política (NOHRSTEDT, 2005)? Em que medida o ACF pode ser aplicado aos subsistemas de políticas globais (LIFTIN, 2000)? Até que ponto o ACF pode ser usado como uma ferramenta prática para os formuladores de políticas (WEIBLE, 2005)?. Essas são apenas algumas questões que precisam ser respondidas, mas que já dão o tom dos desafios que esperam os pesquisadores que escolhem trabalhar com esse modelo.

4. Considerações finais

Como visto, o campo analítico das políticas públicas está em franco desenvolvimento. No cenário atual, o exame das políticas deixou de ser foco apenas e somente da Ciência Política e passou a permear as políticas setoriais, fazendo com que o interesse sobre a área e, por consequência, os estudos acerca do campo, aumentassem. Nesse sentido, os modelos teóricos trabalhados nessa breve discussão são importantes justamente por nortear o trabalho dos pesquisadores, auxiliando-os a desenvolver suas pesquisas de forma aprofundada, trazendo melhora nos resultados para o campo, já que:

Tais modelos não apenas auxiliaram a organizar as pesquisas em torno de temas como, por exemplo, a questão das mudanças em políticas públicas [...] como também estimularam novas pesquisas ao apontar questões emergentes para o estudo das políticas públicas. (CAPELLA et al. 2014, p. 04).

Especificamente sobre o Modelo de Coalizões de Defesa, os resultados também são animadores. Apesar de recente, o ACF vem demonstrando, no cenário internacional, grande adesão na área acadêmica de análise de políticas públicas, contando com crescente número de pesquisas que o usam como base teórica. Após mais de duas décadas desde a sua criação, “os pesquisadores têm apresentado um número crescente de resultados que identificam coalizões tanto por crenças compartilhadas quanto por padrões de coordenação” (WEIBLE et al. 2011, p. 349)º.

No Brasil, os efeitos também são positivos. Em um estudo recente, foi demonstrado que – apesar do modelo ter começado a ser explorado somente em 2006, no Brasil – já se encontram publicadas quinze dissertações de mestrado, oito teses de doutorado e um artigo em periódico (CAPELLA et al. 2014, p. 11). Nesse estudo, Capella et al. mapearam a aplicação dos referenciais teóricos atuais (o Modelo dos Múltiplos Fluxos, o Modelo de Coalizões de Defesa e o Modelo do Equilíbrio Pontuado) pelos pesquisadores brasileiros e apresentaram dados que evidenciam uma forte expansão nos estudos de políticas públicas nas últimas décadas. Dessa forma, mesmo que a passos lentos, podemos observar que o campo analítico das políticas públicas se torna importante não apenas para a administração pública, mas também para áreas correlatas, como as ciências sociais aplicadas, ciências políticas, entre outras.

Por fim, é necessário ressaltar a importância da unicidade do modelo proposto por Paul Sabatier. Em um ambiente analítico onde ainda há uma prevalência de análises focadas no ciclo de políticas públicas, o modelo se destaca por trazer opções metodológicas ao pesquisador, aumentando, assim, o escopo teórico do campo das políticas públicas.

5. Referências Bibliográficas

ALBRIGHT, Elizabeth A. 2011. **“Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach”**. Policy Studies Journal, p. 485–511.

ANDREWS, Christina W. **“As políticas científicas como ‘ciência’: método e reificação”**. Perspectiva, São Paulo, 13-37, 2005.

BRASIL, Felipe G. **Instituições Participativas e políticas públicas: uma nova literatura para a agenda de pesquisa**. 2013. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. 2013.

CAPELLA, A. C.; ALESSANDRA, G. S.; BRASIL, F. G. **“Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internos recentes na literatura nacional”**. IX Encontro da ABCP, 2014.

DYE, Thomas R. (2010). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, 340p.

EASTON, D. **A framework for political analysis**. Publisher, Prentice-Hall, 1965.

FARIA, Carlos A.P. **“Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?”** Revista DEBATES, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, 2012.

HOGWOOD, B. W, GUNN, L. A. **Policy Analysis for the Real World**, Oxford University Press, 1984, Oxford.

HOWLETT, M., RAMESH, M. Patterns of policy instrument choice: policy styles, policy learning and the privatization experience, **Review of Policy Research** 12 p. 3-24, 1993.

INGOLD, Karin. 2011. “**Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy.**” *Policy Studies Journal*, p. 435–59.

JENKINS-SMITH, H. C. **Democratic Politics and Policy Analysis**. Brooks/Cole, 1990: University of Michigan, 248p.

KÜBLER, Daniel. 2001. “**Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy.**” *Journal of European Public Policy*, p. 623–41.

LIFTIN, Karen T. 2000. “**Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy.**” *Policy Studies Journal* 28 (1): 236–252.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**. V. 19, pp. 79-88, 1959.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. **Implementation and Public Policy**. Scott Foresman & Company, 1983, 299 pp.

NOHRSTEDT, Daniel. 2005. “**External Shocks and Policy Change: Three Mile Island and Swedish Nuclear Energy Policy.**” *Journal of European Public Policy* 12 (6): 1041–1059.

_____ 2009. “**The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy Policy.**” *Policy Studies Journal*, p. 257–78.

OLIVEIRA, A. P. M. **A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal**. Brasília, 2011.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

SABATIER, P. 1986. “**Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis**”, *Journal of Public Policy* 6 (January):21-48.

SABATIER, P. **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein**. California, 1988.

SABATIER, P, JENKINS-SMITH H. “**Special Issue: Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework**”, *Policy Sciences* 21:123-278, 1988.

SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. C., (ed.). **Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach**. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press. 1993.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **“The advocacy coalition framework: an assessment”**. In: SABATIER, P., (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

SABATIER, P. A. **“The Need for Better Theories”**. In Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press, 1999.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, Christopher M. **“The advocacy coalition framework: innovations and clarifications”**. In: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007, p. 189-220.

SABATIER, Paul A. **Theories of the Policy Process**. 2 ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SABATIER, P. A., and ZAFONTE, M., 2004. **“Are Bureaucrats and Scientists Members of Advocacy Coalitions? Evidence from an Intergovernmental Water Policy Subsystem.”** In: SABATIER, P. A., ed., *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*, under review.

SCHLAGER, Edella, 1995. **“Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions Within the Advocacy Coalition Framework.”** *Policy Sciences* 28:242–270.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, Celina. **“Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

SOUZA, Celina. **“Políticas Públicas: uma revisão de literatura”**. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, 2006, p. 20-45.

WEIBLE, Christopher M, 2005. **“Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An advocacy coalition framework approach to policy networks.”** *Political Research Quarterly*, 58:461–475.

WEIBLE et al. A Quarter century of the Advocacy Coalition Framework: an introduction to the special issue. In **The Policy Studies Journal**, vol. 39, nº 03, 2011.

WEIBLE et. al. Themes and Variations: taking stock of the advocacy coalition framework. In: **The Policy Studies Journal**, vol. 37, nº 01, 2009.

ZAFONTE, M., SABATIER, P. 1998. **“Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems”**, *Journal of Theoretical Politics*.