

## **PENTÁGONO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (PPP) E ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF): lentes convergentes para a análise de mudanças nas políticas públicas**

**PUBLIC POLICY PENTAGON (PPP) AND ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF): converging lenses for the analysis of changes in public policies**

**PENTÁGONO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (PPP) Y ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF): lentes convergentes para un análisis de los cambios en las políticas públicas**

*Marconi Neves Macedo<sup>1</sup>*

*Maria Arlete Duarte de Araújo<sup>2</sup>*

### **RESUMO**

O artigo tem por objetivo propor a convergência das categorias analíticas dos modelos Pentágono das Políticas Públicas (PPP) e Advocacy Coalition Framework (ACF) para explicar mudanças institucionais em subsistemas de políticas públicas, com foco nas coalizões políticas apoiadas no conhecimento técnico. A partir da estruturação de quadros cognitivos e normativos e o acento em dois elementos - o agrupamento de atores com base em suas crenças e o uso do conhecimento técnico como recurso político, a conjugação de duas lentes teóricas no contexto de estudo da ação pública pode ser útil para análises de mudanças de políticas públicas em variados contextos de análise, nacional ou internacional.

**Palavras-chave:** Ação Pública; Coalizões; Conhecimento Técnico; Mudança; Modelo de análise.

### **ABSTRACT**

The article aims to propose the convergence of the analytical categories from the Public Policy Pentagon (PPP) and Advocacy Coalition Framework (ACF) models to explain institutional changes in public policy subsystems, focusing on political coalitions supported by technical knowledge. From the structuring of cognitive and normative frameworks and the emphasis on two elements - the grouping of actors based on their beliefs and the use of technical knowledge as a political resource, the combination of two theoretical lenses

<sup>1</sup> Prof. Marconi Neves Macedo. Professor Adjunto do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da UFRN. Bacharel em Direito (2009). Mestre em Direito (2012). Doutor em Administração (2021). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0789522884294004>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8684-2983>. E-mail: [marconi.macedo@ufrn.br](mailto:marconi.macedo@ufrn.br).

<sup>2</sup> Prof.ª Maria Arlete Duarte de Araújo. Professora Colaboradora-Voluntária do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da UFRN. Bacharel em Administração (1978). Mestre em Administração (1983). Doutor em Administração (1996). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8538092783362714>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4137-4266>. E-mail: [mariaarlete1956@gmail.com](mailto:mariaarlete1956@gmail.com).

in the context of the study of public action can be useful for analysis of public policy changes in different contexts of analysis, national or international.

**Keywords:** Public Action; Coalitions; Technical Knowledge; Change; Analysis model.

## RESUMEN

El artículo tiene como objetivo proponer la convergencia de las categorías analíticas de los modelos Pentágono de las Políticas Públicas (PPP) y Advocacy Coalition Framework (ACF) para explicar los cambios institucionales en los subsistemas de políticas públicas, centrándose en las coaliciones políticas apoyadas en el conocimiento técnico. A partir de la estructuración de marcos cognitivos y normativos y el énfasis en dos elementos -la agrupación de actores a partir de sus creencias y el uso del conocimiento técnico como recurso político-, la combinación de dos lentes teóricos en el contexto del estudio de la acción pública puede ser útil para el análisis de cambios de políticas públicas en diferentes contextos de análisis, nacionales o internacionales.

**Palabras clave:** Acción Pública; Coaliciones; Conocimiento Técnico; Cambio; Modelo de análisis.

## 1. INTRODUÇÃO

Estados nacionais são ambientes nos quais se sistematizam e se realizam atendimentos às necessidades coletivas, especialmente no que tange às orientações para a formulação e implementação de políticas públicas. Um aspecto importante nesse contexto pode ser representado pelo binômio: pressuposto-finalidade.

De um lado, a política pública surge do reconhecimento de uma assimetria social, do pressuposto de que há um desequilíbrio material não momentâneo na sociedade que precisa ser mitigado; de outro lado, sua finalidade é corrigir esse desequilíbrio em direção à harmonização das relações sociais (MENY; THOENIG, 1989).

Ingenuidade seria pensar, entretanto, que esses critérios são definidos por acaso, ao sabor exclusivo dos elementos objetivos postos no contexto da política pública ou mesmo por uma orientação respaldada em critérios técnicos que prevaleçam sobre a vontade dos atores abrigados pelo subsistema da política pública, dada a complexidade da ação pública que envolve indivíduos e grupos.

A partir de 1990, observou-se crescente pluralidade de abordagens analíticas, sejam ferramentas ou mesmo modelos com foco nas formas que o Estado modifica a sua

ação, com o objetivo de enxergar a realidade das políticas públicas e da ação pública, para além das abordagens tradicionais de análise, tendo em vista que a ação do Estado não segue perspectiva linear nem sofre ajustes periódicos (MÜLLER; SUREL, 2002).

Nesse sentido, é importante identificar dois modelos de análise com foco na ação pública: (a) o Modelo do Pentágono das Políticas Públicas (PPP); e (b) o Advocacy Coalition Framework (ACF). Ambos, o primeiro muito generalista e o segundo muito detalhista, têm foco nos atores e em sua ação pública.

O primeiro deles estrutura em cinco elementos bastante abrangentes a sua proposta de análise – atores, representações, instituições, processos e resultados –, limitando-se a conceituar esses elementos e sistematizá-los em um pentágono no qual cada um deles se relaciona com todos os demais, sem oferecer qualquer estruturação mais detalhada.

Já o segundo modelo propõe o reconhecimento do agrupamento dos diversos atores de um subsistema de políticas públicas em coalizões a partir do compartilhamento de crenças comuns com a utilização de conhecimento técnico como recurso político, bastante sofisticado, que após ter passado por revisões feitas pelos próprios autores durante aproximadamente vinte anos após a sua apresentação, exige demasiado esforço para uma aplicação precisa e completa.

Diante desse problema, considerando que ambos são bons modelos explicativos apesar dos aspectos identificados que dificultam a sua aplicação, o objetivo do presente artigo é buscar a convergência de ambos os modelos de modo a oferecer uma solução intermediária para a explicação de mudanças nos subsistemas de políticas públicas que seja capaz de otimizar as contribuições de cada um deles proporcionando um melhor detalhamento da estrutura de análise sem inviabilizar a sua aplicação em uma agenda de pesquisa de curto e médio prazos.

Essa nova arquitetura, em síntese, busca evidenciar a importância e a efetividade das pressões exercidas pelos diversos atores integrantes de um subsistema de política pública sobre a sua própria estrutura institucional – normas e órgãos – a partir da implementação. Assim, põe foco na ação pública de atores que, orientados pela afinidade de crenças e agindo com base em instrumentos que produzem com o seu conhecimento

técnico, formam coalizões destinadas a ampliar a sua força política no sentido de provocar mudanças que signifiquem o acolhimento dos seus interesses no subsistema de política pública que integram.

Para dar conta deste objetivo, este artigo se estrutura da seguinte forma: inicialmente, discute a importância dos modelos para análise de políticas públicas; em segundo lugar apresenta os dois modelos – PPP e ACF – para, em seguida, apresentar os pontos convergentes de uma nova proposta para análise de mudança em um subsistema de política pública e, finalmente, tece considerações sobre possibilidades e limites da proposição.

## **2. A IMPORTÂNCIA DOS MODELOS PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

No cenário sócio-político-econômico estruturado a partir dos anos 1990, tornou-se necessário tratar de uma perspectiva conceitual mais precisa sobre o campo de análise, qual seja, a distinção entre as três esferas que compõem as políticas públicas – polity, politics e policy –, para evitar abordagens imprecisas diante do aumento da pluralidade do ferramental de análise.

A terceira esfera, da policy ou policies, que abriga a discussão objeto do presente artigo, foca na ação pública, de modo que a análise evidencia os produtos ou resultados (outcomes) decorrentes da atividade política, diferentemente dos enfoques clássicos da ciência política. A tomada da ação pública para análise está centrada no elemento que veio a se tornar o centro das atenções nas políticas públicas: a implementação.

A intenção é, mesmo, ultrapassar os limites impostos pela abordagem sequencial na análise de políticas públicas, de maneira a alcançar, para além da mera compreensão dos resultados das decisões estatais, como a dimensão técnica – diante da assimetria de informação – impacta no funcionamento da própria democracia, passando a considerar a questão da reintegração do cidadão na rede de decisão (MÜLLER; SUREL, 2002).

A interação entre força pública e conhecimento (técnico) dos participantes “invisíveis” (KINGDON, 2006), por sua vez, implica reconhecer que o Estado não é o

detentor de um poder autoritário ou coercitivo, impondo sobre a sociedade o seu dirigismo. Em verdade, o próprio Estado contemporâneo tem como seu fundamento a necessidade de mediação de interesses de indivíduos e grupos e entre suas características a suscetibilidade à transitoriedade das necessidades principais das sociedades humanas, o que gera efeitos sobre a sua conformação (MACEDO, 2021).

Para compreender devidamente o campo cognitivo em que se inscreve a ação pública – seja de atores públicos ou privados – no ambiente institucional definido pelo Estado, é importante tomá-lo com base no recurso didático de reconhecer os momentos que ele comprehende, no qual o recurso à ideia do ciclo de políticas públicas se faz útil (MÜLLER; SUREL, 2002).

Com a devida consciência sobre o ciclo de políticas públicas, seja de suas contribuições seja de suas limitações, dois aspectos até agora não devidamente evidenciados mostram relevância. Primeiro, uma boa análise deve combinar elementos substanciais e institucionais, contemplando desde o jogo de atores entre si e com os seus recursos até a perspectiva institucional – posta pelo Estado – como um determinante para esse jogo, sem deixar de contemplar os produtos das políticas públicas (SUBIRATS et al., 2008). Segundo, a inescapável ocorrência de sucessivas mudanças no campo de uma dada política pública, aspecto que só pode ser capturado com a inserção da variável cronológica na análise, a partir da perspectiva sintética entre a estrutura institucional e a ação pública dos diferentes atores (THÉRET, 2003; ROMERO, 1999).

É importante reconhecer que essas mudanças não poderiam ser operadas senão pelos atores no exercício de sua ação pública, como resultado de sua inconformação com essas normas, o que representa precisamente a interação entre a matriz normativa (institucional, em perspectiva neocorporativista) e a matriz cognitiva (interpretativa, em perspectiva pluralista).

Igualmente importante é reconhecer que essas mudanças também não ocorrem apenas nas externalizações que compõem o ambiente institucional, mas também nas internalizações que compõem as interpretações que os atores fazem desse ambiente. A partir da proposição da racionalidade limitada, por Simon (1957), e dos estudos sobre os fundamentos da decisão, por Lindblom (1959), foi possível desenvolver a noção de

incrementalismo e, consequentemente, constatar que os atores modificam as suas interpretações do ambiente em que se inserem por meio de um processo de aprendizagem ensejado justamente pelos efeitos provocados por sua vivência de ação pública em si próprios (MÜLLER; SUREL, 2002).

Dois modelos analíticos já consagrados se destacam a partir dos elementos indicados – o Pentágono das Políticas Públicas e o Advocacy Coalition Framework –, discutidos a seguir.

### **3. O PENTÁGONO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (PPP)**

O Pentágono das Políticas Públicas é um modelo de análise de políticas públicas baseado em uma concepção sociológica da origem das políticas públicas, algo que remonta à Antiguidade. É importante registrar que essa concepção também trata do Estado e indica a mitigação de sua centralidade na condução dessas ações (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b).

Uma vantagem relevante desse ambiente de análise é que se torna desnecessário o estabelecimento de conceitos e métodos próprios, tendo em vista que retomam as perspectivas epistemológicas e os paradigmas das ciências sociais, incluindo-se, ainda, aspectos da Economia e do Direito como elementos contributivos para a análise de políticas públicas. Além disso, há também uma importante discussão da racionalidade dos atores na identificação da contribuição de discussões como a da escolha racional e a da dimensão simbólica que orienta a diferenciação dos interesses dos atores (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b).

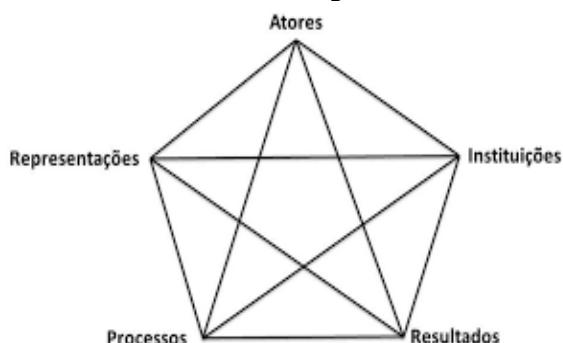
Ainda na primeira metade do Século XX, havia nos Estados Unidos uma preocupação com os efeitos das políticas públicas, fazendo surgir estudos voltados para a sua avaliação, tendo em vista que as políticas públicas, em linhas gerais, são escolhidas por alguns e repercutem sobre muitos, o que é uma percepção muito importante diante da diversidade da composição social. Já na Europa, houve uma diversificação de perspectivas de análise, dentre as quais alguns elementos chamam atenção: políticas públicas vistas como (a) programa de ação governamental, (b) ambientes de negociação

de interesses sociais, (c) interações entre atores e instituições, (d) discursos de convicção e (e) produto da atividade executiva (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b).

Então, o PPP é composto de atores, representações, instituições, processos e resultados. Os atores podem ser individuais ou coletivos, públicos ou privados, e utilizam os seus recursos com certa autonomia a partir de suas próprias estratégias e escolhas, guiadas por interesses de ordem material ou simbólica. Como representações deve-se entender os ambientes normativos e cognitivos que compõem um referencial de sentido para as ações, seja condicionando-as ou refletindo-as. Por instituições entendem-se as normas, regras, procedimentos e rotinas que são determinantes para as interações que ocorrem no subsistema da política pública. Os processos, por sua vez, são as estruturas cronológicas de interação entre os atores, que justificam as mais diversas formas de mobilização dos atores. Já os resultados podem ser entendidos como as consequências ou os efeitos da ação pública (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b).

O modelo do PPP, desenvolvido diretamente a partir do foco no estudo da ação pública, apresenta assim cinco categorias de análise, conforme Figura 01:

**Figura 01** – A estrutura do *Pentágono das Políticas Públicas*



Fonte: LASCOUMES; LES GALES, 2012b.

A Figura 01 evidencia que, à luz do modelo, todas as categorias influenciam e são influenciadas reciprocamente. A interação entre essas categorias, a partir das contribuições de Müller e Surel (2002), se dá em dois ambientes distintos: (a) um de índole subjetiva, o quadro cognitivo da política pública; e (b) outro de índole objetiva, o quadro normativo da política pública.

Na dimensão subjetiva, estão presentes os atores – elemento principal e foco do modelo – que integram o campo da política pública em análise, que não podem ser

considerados de modo isolado, tendo em vista a perspectiva neocorporativista. Isso, porque se percebe que a atividade de mediação desempenhada pelo Estado reconhece, em uma postura neocorporativista, os diferentes órgãos constituídos pelos próprios atores para reuni-los no subsistema, abrindo espaço para uma atuação congregada destes no plano formal. Também integram a dimensão subjetiva as narrativas desses atores, apresentadas individualmente ou por meio dos órgãos em que se agrupam, pois compõem uma diversidade de representações simbólicas originadas dos diferentes valores ou crenças que ostentam (MACEDO, 2021).

Na dimensão objetiva, constam as instituições – entendidas como regras e órgãos – delineados pelo Estado, na sua iniciativa de estruturação e oferta de um ambiente no qual ele possa desempenhar a sua função de mediação dos diferentes interesses de indivíduos e grupos que operam no campo da política pública. Também compõem a dimensão objetiva os resultados, que são consolidações de fatos ou atos no formato de produtos do jogo de forças existente entre os atores e que acabam por operar efeitos no quadro normativo, sejam menos intensos – que permanecem no campo da pressão nesse quadro – ou mais intensos – que acabam por constituir mudanças no quadro normativo (MACEDO, 2021).

Em uma zona intermediária, de intersecção entre a dimensão subjetiva e a dimensão objetiva, estão inscritos os processos por meio dos quais os atores, em sua ação pública, buscam a concretização das regras com o acompanhamento e atuação dos órgãos estabelecidos pelo Estado nesse ambiente institucional. Essa natureza dúplice da dimensão dos processos fica evidenciada quando se considera que, mesmo diante do caráter objetivo das restrições conjunturais estabelecidas pela estrutura institucional na qual ocorrem as interações, cada ator adota a sua própria conduta na sua ação pública, o que implica o reconhecimento da subjetividade (MACEDO, 2021).

Outra categoria de extrema importância para compreensão do PPP e de relevância para a análise da ação pública e ausente da Figura 02, é a categoria dos instrumentos que a orientam. Em uma perspectiva dupla, ela opera unindo o quadro normativo e o quadro cognitivo na medida em que consolida normativamente – seja nas instituições,

processos ou resultados – a cognição dos sujeitos do subsistema – os atores na sua atividade de representação (MACEDO, 2021).

Os instrumentos da ação pública consignam as representações e significações feitas pelos atores sobre uma política pública e servem, tanto na perspectiva técnica como na perspectiva social, para organizar as relações entre o poder público e os envolvidos com a política pública, no sentido de materializá-la e operacionalizá-la (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012a).

A partir dessas categorias teóricas se torna possível avançar em relação à postura tradicional dos estudos da gestão pública de ênfase nos atores estatais para aprofundar a compreensão do movimento de atores não estatais e os seus efeitos no ciclo das políticas públicas. Isso, focando o estudo nos indivíduos, nos seus inter-relacionamentos, nos mecanismos de coordenação e formação de grupos, nas regras do jogo e nos conflitos, dentre outros aspectos, em uma lógica *bottom up* de raciocínio analítico (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b).

A sociologia da ação pública propõe três rupturas importantes que vão ao encontro da reflexão desenvolvida até aqui: (a) ruptura com o voluntarismo político, com fundamento nas revelações de pesquisas que evidenciaram que na execução (implementação) de uma política surgem atores inesperados, processos caóticos e consequências imprevistas; (b) ruptura com a unicidade do Estado, com base nos estudos da sociologia das organizações que acabaram por demonstrar a diversidade dos grupos e das estratégias abrigadas pelo Estado, revelando que as elites, os grupos profissionais, as redes de atores e os níveis hierárquicos apresentam heterogeneidade e lógicas de ação se articulam de modo mais ou menos harmônico com seus objetivos e recursos, bem como demonstraram que o Estado não está sempre acima dos interesses privados (clientela); e (c) ruptura com o fetichismo da decisão, a partir de pesquisas que demonstraram que as políticas públicas não são campos de simples “escolha”, mas arenas repletas de contradições impostas por uma realidade de ação coletiva, de modo que as dimensões ocultas são tão importantes quanto os atos visíveis (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b).

Considerando a relevância dos atores nessa perspectiva analítica, é imperioso não perder de vista a importância do Estado nesse cenário, o que se pode conseguir mantendo clara a compreensão do seu papel.

Os entendimentos consolidados sobre o Estado parecem defender de modo homogêneo uma perspectiva de que ele é o agente que vem agindo no sentido de imprimir nas relações entre os particulares – indivíduos e grupos – as características que deseja, tendo crescido progressivamente desde as revoluções liberais até a segunda metade do Século XX, quando um choque relativo, especialmente, a supostos limites orçamentários ensejou o questionamento da sua grande dimensão (MACEDO, 2021).

Desse modo, é possível perceber que são importantes os efeitos que a ação pública irá gerar no momento de avaliação e reformulação das políticas públicas, pois ela ressignifica os problemas, pode mobilizar a criação de janelas de oportunidade e interferir nos parâmetros legitimados pela oficialização estatal na sua atividade de mediação desses conflitos de interesses (MACEDO, 2021).

Salienta-se, novamente, que isso ocorre não apenas em uma escala interlocal ou inter-regional, mas também internacional, tendo em vista que há instâncias públicas criadas pelos Estados que oficializam e legitimam problemas, narrativas, alternativas, escolhas e formulações em políticas públicas (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b).

Nesse cenário, desponta a importância do estudo das coletividades como empreendedores de políticas públicas, surgindo a compreensão das coalizões (SABATIER, 1993, *apud* LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b), que serão tratadas no tópico a seguir. A importância desses “coletivos” se dá em razão do espaço que compõem para a produção de conhecimentos específicos, aprendizagem de atores, negociação, oferta de diagnósticos e identificação de vias de ação, que acabam por preparar ou, mesmo, antecipar decisões (escolhas de alternativas) políticas.

Sobre os coletivos, destacam-se a análise da identificação de seus membros e os interesses que os unem, bem como as informações que eles veiculam em suas redes, focando nas normas que induzem suas condutas, nos valores partilhados e nos seus processos de aprendizagem. As pesquisas desenvolvidas nesse âmbito destacaram a

relevância da abordagem cognitiva sem desmerecer o efeito das pressões institucionais, a exemplo dos estudos liderados por Sabatier (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b).

Importa destacar que apesar de perceber-se que as categorias teóricas do PPP dão conta de mudanças em subsistemas de política pública, elas são tratadas com uma generalidade que merece análise mais detida por outros modelos analíticos capazes de explicar com mais especificidade determinados aspectos do subsistema de política pública, tais como a compreensão sobre eventuais mudanças nesse subsistema, o efeito das crenças dos atores em sua ação pública no sentido da formação de coalizões para atuação no subsistema e o uso dos instrumentos de modo a contemplar os seus efeitos tanto no aprendizado orientado pela política quanto na consignação das narrativas dos atores no sentido da propagação de suas representações (MACEDO, 2021).

Elementos teóricos importantes como: crenças, coalizões, conhecimento técnico, decurso do tempo e mudanças em políticas públicas podem assim serem, de forma complementar, melhor analisados no modelo ACF, a seguir.

#### **4. O ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF)**

Entre as coletividades mencionadas na sociologia da ação pública, chamam atenção as coalizões e os seus elementos formadores, quais sejam, as crenças – a partir dos valores e seu desdobramento nos interesses compartilhados por um grupo de atores. Os valores tomados como lentes orientadoras da formação de uma compreensão de mundo operam um efeito prático na conduta dos atores, de modo que passam a compor crenças. Essa visão de mundo e os hábitos dela decorrentes, por sua vez, delineiam os interesses dos atores (MACEDO, 2021).

Naturalmente, então, a partir do compartilhamento de crenças semelhantes, formam-se grupos de atores que passam a agir de modo articulado e orientado por essas crenças. Outro aspecto importante é perceber que os seus instrumentos consignam o uso político do conhecimento técnico, de modo a viabilizar tanto a construção de uma representação como justificar a prevalência de uma dada representação, acabando por revelar o papel do (uso do) conhecimento técnico nesse cenário (MACEDO, 2021).

Considerando essas afinidades, foi desenvolvida uma vertente analítica que identifica “coalizões de defesa” (*advocacy coalitions*) compostas de atores que podem ser tanto estatais como provenientes de organizações privadas que compartilham crenças causais e normativas e que articulam de modo não trivial as suas atividades ao longo do tempo. Essas coalizões podem abrigar não apenas líderes de grupos de interesse, mas também legisladores de múltiplos níveis, agentes oficiais do Estado, pesquisadores dedicados a determinado tema e até mesmo jornalistas, podendo ser considerados tanto na perspectiva de indivíduos como na perspectiva de organizações (SABATIER, 1998; WEIBLE; SABATIER, 2007a).

Registre-se que o critério por meio do qual o presente estudo associa o ACF à abordagem sociológica é o fato de que o seu foco é a ação pública, incrementada pelas perspectivas do agrupamento dos atores em coalizões baseadas em crenças compartilhadas e do uso, por eles, do conhecimento técnico na tentativa de, em médio ou longo prazo, promoverem mudanças no subsistema de políticas públicas no sentido do acolhimento de suas crenças.

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) foi concebido em uma versão inicial ao longo de aproximadamente seis anos por Paul Sabatier, começando em 1981 por um seminário de pesquisa de um ano de duração na Universidade de Bielefeld, na Alemanha. Segundo o próprio autor, ele foi fruto da confluência de três intenções de pesquisa: (a) a busca por uma alternativa ao modelo de análise baseado nos ciclos de políticas públicas; (b) o desejo de sintetizar os melhores aspectos das abordagens *top-down* e *bottom-up* da implementação de políticas públicas; e, (c) um compromisso com a incorporação da informação técnica em um papel mais proeminente na teoria do processo político (SABATIER, 1998).

Nesse sentido, o ACF foi criado com base em cinco premissas: (a) o papel do conhecimento técnico no que se refere ao diagnóstico da magnitude, das facetas, das causas e dos impactos do problema e de suas eventuais alternativas de tratamento; (b) o decurso de um prazo mínimo de dez anos para que a ação pública gere um efeito de modificação em uma dada política pública diante do tempo necessário à interpretação, definição de estratégias e operação dos atores no sentido da defesa dos seus interesses,

bem como para a avaliação do impacto da própria política; (c) o fato de que a melhor unidade de análise para uma política pública não é uma organização ou programa governamental específicos, mas o subsistema de atores de organizações públicas e privadas que se interessam por um dado setor e buscam exercer influência nele; (d) a constatação de que virtualmente todos os domínios que compreendem os subsistemas de políticas públicas envolvem atores de múltiplas dimensões estatais e, crescentemente, de diversos Estados e também de organizações internacionais; e (e) a semelhança conceitual entre as políticas ou programas públicos e os sistemas de crença no que se refere à incorporação implícita de teorias sobre como alcançar seus objetivos, envolvendo valores prioritários, percepção de relações causais mais importantes, visões de mundo referentes ao setor, e percepções ou pressuposições sobre a eficácia de vários instrumentos da política pública (SABATIER, 1998; WEIBLE et al., 2008).

A partir dessas cinco premissas, foram estabelecidas três grandes pedras fundamentais: (a) em nível macro, a pressuposição que a elaboração das políticas ocorre entre especialistas em um subsistema de política pública, mas sem desconsiderar o impacto que o contexto mais amplo dos sistemas político e socioeconômico causa em seus comportamentos; (b) em nível micro, um modelo de indivíduo que é compreendido essencialmente com base na psicologia social, que aponta o subjetivismo na busca de cada um deles pelo atendimento aos seus interesses; e (c) em nível intermediário, a convicção de que o melhor jeito de lidar com essa multiplicidade de atores em um subsistema é agregá-los em coalizões. Esse modelo de indivíduo indica que as crenças devem ser apuradas empiricamente e não afastam, *a priori*, a possibilidade da constatação de atitudes altruísticas; logo, difere essencialmente dos modelos de indivíduo baseados na ideia da escolha racional, que indica que os atores buscam essencialmente simples interesses materiais. A abordagem das coalizões indica, então, um caminho analítico bem estruturado para captura dos efeitos sobre a variável a ser explicada, qual seja, a mudança na política pública (WEIBLE; SABATIER, 2007b).

Em especial, a atenção dedicada às crenças representa, analiticamente, o aprofundamento dos estudos sobre a matriz cognitiva das políticas públicas apontada pela sociologia da ação pública, que indica a que esta decorre de uma perspectiva própria

de cada ator sobre uma política pública e seu subsistema e que, consequentemente, implica a naturalidade da existência de contradições internas em cada política. Evidentemente, isso é uma decorrência da ausência de uma realidade unívoca no seio de cada política, pois a estrutura de sentido do quadro cognitivo da política é fruto da incidência de múltiplos valores e conhecimentos que, operacionalizados, aparecem para a sociedade como crenças (MÜLLER; SUREL, 2002).

Ampliando a sistematização dessa dimensão cognitiva, a identificação das coalizões é viabilizada dentro de uma perspectiva que aponta a coexistência de três níveis hierarquizados de crenças setoriais sobre políticas públicas. O mais elevado desses níveis é o das crenças profundas (*deep core beliefs*), que são decorrentes diretos da visão de mundo dos atores que compõem uma dada coalizão e que, por isso, são resistentes à mudança – equivalendo essa eventual mudança a uma conversão religiosa. O nível intermediário é o das crenças sobre a política (*policy core beliefs*), menos arraigadas que as crenças profundas, mas ainda assim difíceis de mudar diante de sua expressão essencialmente normativa, geralmente sendo necessário um certo período e o acúmulo de evidências empíricas para que ocorra uma eventual mudança. Já o nível menos elevado é o dos aspectos secundários (*secondary aspects*), mais facilmente ajustáveis diante de novos dados, da experiência ou da modificação de considerações estratégicas, correspondendo geralmente a aspectos meramente operacionais do subsistema da política (SABATIER, 1998).

Essas considerações são importantes para que se perceba que as contradições não estão presentes apenas no subsistema da política pública, mas, também, internamente em cada coalizão entre os seus atores. A questão é que o interesse dos atores em compor uma articulação para orientar a sua atividade política acaba por representar, à luz dos níveis mais elevados de importância na graduação das crenças, ganhos mais significativos do que determinados aspectos considerados importantes isoladamente por cada ator (WEIBLE; SABATIER, 2007a).

Os sistemas de crenças são importantes para a compreensão da lógica subjacente no ACF por duas razões. A primeira é que as políticas públicas e os programas estatais ou governamentais são reflexos de um sistema de crenças. A segunda é que os sistemas

de crenças são importantes para explicar a composição e a manutenção das coalizões (WEIBLE et al., 2008).

A caracterização do subsistema de política pública que se busca analisar não é algo tão simples quanto pode parecer. Em primeiro lugar, do ponto de vista subjetivo, quando se trata de sistemas de política pública que envolvem um alcance intergovernamental, é necessário estabelecer se todos os atores serão incluídos no mesmo subsistema ou se cada unidade governamental será tratada como um subsistema próprio. Esse tipo de questão é levantado, por exemplo, ao se tomar para análise diferentes unidades políticas locais em um Estado nacional ou entre organizações internacionais e Estados nacionais respectivos. Em segundo lugar, como elementos objetivos, devem ser identificados um limite territorial e um tema que geralmente equivale a um ambiente setorial (SABATIER, 1998; WEIBLE; SABATIER, 2007a).

Assim, o subsistema é caracterizado por uma dimensão substantiva, por uma dimensão funcional e por uma dimensão territorial de modo a permitir que a análise vá além da proposta do “triângulo de ferro” (Congresso, Burocracia e Grupos de Interesse). Dessa maneira, torna-se possível enxergar também o cenário internacional na análise das políticas públicas. Além disso, a abordagem permite colocar o acento nos especialistas como atores principais nesse subsistema, tendo em vista que dominam o conhecimento técnico, que é utilizado para alterar as crenças dos participantes do subsistema. Ainda, uma das questões mais importantes para dar o foco adequado para uma pesquisa e amparada no ACF é identificar qual é a amplitude das instituições que estruturam a interação (WEIBLE; SABATIER, 2007b).

Dentro do subsistema, as coalizões adotam uma ou mais estratégias baseadas no uso de instrumentos-guia como um meio para produzir como resultado uma mudança desejada no comportamento das mais diversas instituições governamentais, em um esforço para garantir o alcance dos seus objetivos naquele subsistema de política pública. Esses instrumentos podem ser modificações em regras, orçamentos, pessoal ou informação, dentre outros. É comum existirem, em meio aos conflitos não raro intensos produzidos pelas ações reciprocamente antagonizadas dos atores, um terceiro grupo de

atores que se coloca em posição de mediador no subsistema, de modo a reduzir a tensão produzida por essas contradições, chamados “corretores” da política (*policy brokers*).

O resultado é uma variedade de programas governamentais ensejadores de produtos com os quais é possível trabalhar no nível operacional, a exemplo da concessão de licenças administrativas. Esses programas, então, geram tanto impactos no problema identificado e construído como também efeitos colaterais. Esse processo pode conduzir a um aprofundamento das crenças e das estratégias em cada coalizão ou a uma revisão delas; então, a coalizão geralmente busca, após isso, pequenas mudanças operacionais, grandes mudanças institucionais ou até a busca no ambiente externo ao subsistema do acolhimento dos seus interesses (SABATIER, 1998; WEIBLE; SABATIER, 2007a).

O modelo das coalizões, detalhista, pede adequada compreensão e utilização. Motivados pela necessidade de tornar o modelo mais acessível, Weible e Sabatier (2007a) desenvolveram um “guia” resumindo seus principais aspectos estruturais e apresentando sua robustez e sua fragilidade.

Algumas preocupações sobre a necessidade de uma aplicação bem estruturada do modelo, diante de sua complexidade, foram claramente expressas por Weible, Sabatier e McQueen (2009), ao ponto de motivar uma análise das aplicações do ACF entre 1987 e 2006 para avaliar a adequação da aplicação do modelo para a análise de objetos de pesquisa. A conclusão constata que as hipóteses mais testadas são as que se referem à mudança de políticas, ao aprendizado induzido pelas políticas e à estabilidade das coalizões, e que geralmente os estudos tendem a confirmar as hipóteses. Por outro lado, permanecem em aberto questões relativas à composição e deserção de membros das coalizões, mecanismos causais de ligação entre eventos externos e modificação da política e as condições para abrigar o aprendizado entre coalizões. Ainda, emergem como áreas que merecem atenção teórica e empírica o papel das instituições e a dependência dos recursos no modelo, as dependências entre os subsistemas e a coordenação dentro e entre coalizões.

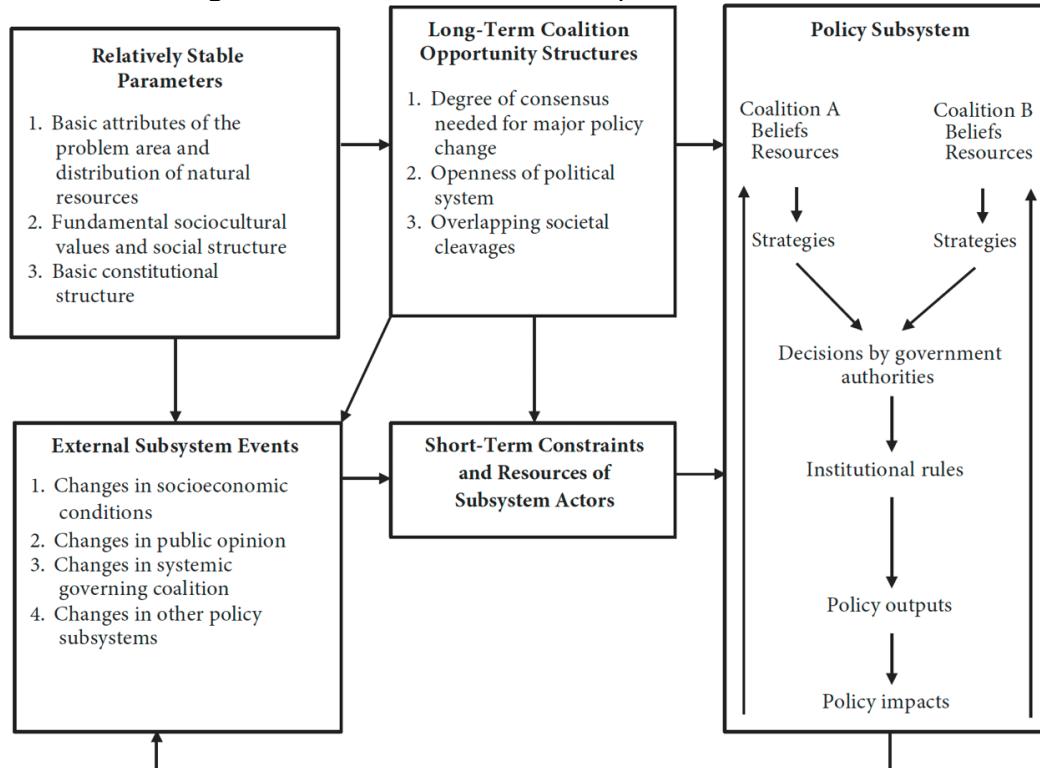
Esse estudo, endossando a dificuldade potencial de aplicação do modelo já percebida, inclui recomendações metodológicas importantes para a aplicação do ACF. A primeira delas é especificar claramente os métodos de coleta e análise de dados –

considerando que a abordagem metodológica geralmente envolve a aplicação de questionários e a realização de entrevistas, que tomam tempo e são dispendiosas, um bom caminho seria conduzir rápidas pesquisas qualitativas dos subsistemas no estilo ACF, combinando essencialmente a análise documental e algumas entrevistas informais. A segunda é descrever também os fatores externos os relacionando ao subsistema da política pública quando feitas as descrições das questões internas ao subsistema (WEIBLE; SABATIER, 2007a; WEIBLE et al., 2009).

Mais recentemente, Jenkins-Smith et al. (2018) fizeram uma nova análise do ACF e da sua aplicabilidade e propuseram um ajuste do modelo, fundindo dois dos parâmetros relativamente estáveis – atributos básicos da área do problema e distribuição de recursos naturais –, incluíram uma terceira estrutura de oportunidade de longo prazo – clivagens sociais sobrepostas – e retiraram os empreendedores da política, bem como apontaram a interferência das informações técnicas no sistema de crenças.

Após essa análise crítica e alguns ajustes decorrentes de revisão do modelo, eis a sua representação gráfica na Figura 02:

**Figura 02 – A estrutura do Advocacy Coalition Framework**



Fonte: JENKINS-SMITH et al., 2018.

Sinteticamente, o que se observa a partir da proposta consignada na figura é o seguinte: (a) parâmetros relativamente estáveis influenciam as estruturas de oportunidade das coalizões de longo-prazo e os eventos externos ao subsistema; (b) os eventos externos ao subsistema influenciam restrições de curto prazo e recursos dos atores do subsistema; (c) as estruturas de oportunidade das coalizões de longo prazo influenciam também eventos externos ao subsistema, bem como restrições de curto-prazo e recursos dos atores do subsistema; (d) as estruturas de oportunidade das coalizões de longo prazo, bem como as restrições de curto-prazo e os recursos dos atores do subsistema, influenciam diretamente o subsistema da política pública que, por sua vez, influencia os eventos externos ao subsistema.

Entretanto, a aplicação do ACF não é trivial, conforme se pode observar das revisões de sua aplicação, tanto na escala internacional quanto na escala nacional, independentemente da perspectiva setorial adotada na escolha do subsistema de política pública.

No primeiro caso, em uma revisão de sua aplicação para estudos sobre as mudanças climáticas, são indicadas aplicações para o suprimento de algumas lacunas importantes (GABEHART; NAM; WEIBLE, 2022).

Já no segundo, revela-se que a maior parte dos trabalhos se dá em teses e dissertações, com poucos artigos científicos aplicando o modelo, e essencialmente abordando apenas partes do modelo em uma perspectiva descritiva (VIEIRA et al., 2021).

Outra revisão que discute a relação entre os ambientes internacional e nacionais de políticas públicas reforça a importância de estudos que apliquem o ACF nessa perspectiva, diante de um cenário internacional marcado por uma interdependência complexa (OLIVEIRA; SANCHES FILHO, 2022).

Diante da significativa complexidade do modelo, verificada na existência de versões que são produto de uma evolução de mais de 30 anos, percebe-se que ele se adequa melhor a pesquisas de longo prazo e de profundidade.

Combinando os recursos analíticos do PPP e do ACF é possível perceber a importância da dimensão cognitiva das políticas públicas, bem como a sua influência na modificação da estrutura institucional de um subsistema de políticas públicas.

Discutidos os dois modelos com foco na ação pública – o PPP e o ACF –, é possível verificar interseções e complementaridades importantes entre eles. Isso respalda uma nova proposição analítica concisa baseada nessas interseções e complementaridades, destinada a explicar mudanças em subsistemas de políticas públicas e capaz de dar conta dos influxos internacionais nesses subsistemas nacionais.

## **5. CONVERGÊNCIA ENTRE OS MODELOS DO PENTÁGONO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (PPP) E DO ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF): UMA NOVA PROPOSIÇÃO PARA ANÁLISE DE MUDANÇAS EM SUBSISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Os dois modelos indicados na seção anterior ostentam, respectivamente, (a) envergadura bastante ampla e capaz de contemplar tanto aspectos objetivos quanto subjetivos, bem como a intersecção entre eles, e (b) detalhamento suficiente dos elementos de ordem subjetiva para a compreensão com mais precisão da ação pública dos atores.

Sustentam, assim, a proposição de um modelo específico que objetiva compreender a composição do subsistema de política pública, evidenciando as crenças dos seus atores e a forma como foram constituídas as coalizões nele existentes a partir da investigação da sua ação pública instrumentalizada nos seus processos de interação, tomando como foco explicativo a(s) mudança(s) nas instituições desse subsistema como resultado.

Mais detalhadamente, essas coalizões vão organizar estrategicamente sua ação pública a partir de instrumentos-guia utilizando como recursos a articulação não trivial das ações dos seus atores integrantes e a aplicação política do conhecimento técnico que produzem e ostentam sobre o setor de política pública que integram. Isso, com o objetivo de influenciar a decisão dos órgãos governamentais competentes para estabelecer as regras institucionais que lhes sejam convenientes.

Aspecto importante que não aparece evidenciado em específico nos modelos mencionados – e que tem espaço próprio no modelo proposto – é a influência exercida por organismos internacionais sobre o subsistema e suas coalizões, os atores nacionais,

especialmente em razão da persuasão exercida por meio do uso do seu conhecimento técnico, consignado em diversos documentos divulgados em escala global.

Para ficar mais clara a existência de uma intersecção entre os modelos PPP e ACF no uso de instrumentos pelas coalizões, reunindo atores com base em suas representações, para a defesa dos seus interesses e consignação de uma delas vitoriosa, é necessário conjugar as categorias analíticas conforme disposto no Quadro 01:

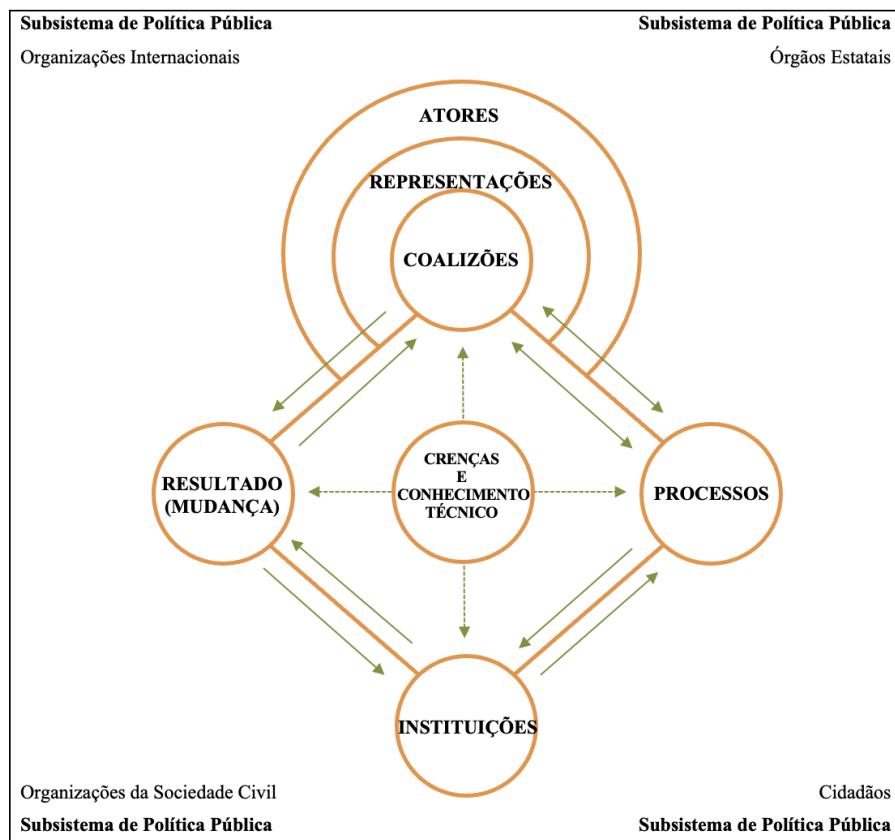
**Quadro 01** – Conjugação das categorias dos modelos indicados

	PPP	ACF	
Quadro cognitivo	Atores	Crenças e formalização das coalizões	INSTRUMENTOS
	Representações	Narrativa política com uso do conhecimento técnico e possível interferência no sistema de crenças	
Ação pública	Processos	Interação entre coalizões e corretores da política dentro do subsistema com uso do conhecimento técnico	INSTRUMENTOS
		Mudanças na coalizão governamental	
		Restrições de curto prazo	
Quadro normativo	Instituições	Estrutura normativa	INSTRUMENTOS
		Nível de consenso para mudança	
	Resultados	Mudança na política e seus impactos nos atores	

Fonte: MACEDO, 2021, atualizado pelos autores, 2024.

Com base no quadro apresentado, fica evidente a força explicativa do ACF ao mesmo tempo em que se evidencia o apoio do PPP para uma melhor compreensão do subsistema em nível macro, temperando a especificidade e a fragmentação do ACF. Evidencia-se, também a utilidade da divisão da política em quadro normativo e quadro cognitivo para orientação da abordagem sociológica. Assim, é possível pensar em uma proposição para simplificar a análise das mudanças de políticas públicas explorando os pontos de convergência conforme consignado na Figura 03:

**Figura 03** – Análise de Mudanças em Subsistemas de Políticas Públicas: o Modelo das Coalizões Tecnopolíticas



Fonte: MACEDO, 2021, atualizado pelos autores, 2024.

Nessa composição, compreendem-se como atores todos aqueles que integram o subsistema, sejam públicos ou privados, individuais ou coletivos, inclusive os órgãos estatais e os organismos internacionais. Já as representações são as projeções das crenças desses atores, por meio dos seus instrumentos de ação pública. As coalizões, por sua vez, são agrupamentos de atores que atuam em um nível não trivial de articulação formadas reveladas a partir da identificação de intersecções entre suas crenças e representações.

Por processos entendem-se as interações entre esses atores, que se dão dentro do subsistema de política pública tomado para análise. Essas interações não se limitam ao ambiente criado pelo Estado, mas aos ambientes criados pelos próprios atores, a exemplo dos mais variados eventos – seminários, simpósios, congressos etc. – ou órgãos – associações, institutos, sindicatos etc. – nos quais são instalados os fóruns de discussão

política e técnica que congregam os atores, que podem estar agindo sob a influência de organismos internacionais ou mesmo em ações conjuntas com estes.

As instituições são as regras que condicionam a ação dos atores no exercício da sua função regulada pelo Estado e nos fóruns criados pelo Estado para oficializar a mediação dos diferentes interesses surgidos a partir das distintas crenças dos atores e das coalizões que integram.

Assim, os resultados são produtos da ação dos atores articulados em coalizões destinados a influenciar os processos e as próprias instituições de modo a, fazendo prevalecer as suas representações nas regras institucionais, estabelecerem uma situação de conforto regulatório para si.

Por fim, situado no centro de todos esses elementos, está o conhecimento técnico, aspecto utilizado como recurso político pelas coalizões, que, embora não seja plenamente isento da motivação de ordem subjetiva decorrente das visões de mundo dos atores integrantes da coalizão, pode servir como argumento de objetivização das discussões e, consequentemente, de difícil contestação por parte da coalizão adversa.

Em uma perspectiva operacional, se faz necessário coletar e examinar as informações que circulam no subsistema e que orientam a ação pública dos atores, a exemplo de: (a) documentos de organismos internacionais; (b) artigos científicos; (c) atos constitutivos; (d) conteúdo dos sítios eletrônicos; (e) discursos; (f) relatórios. A investigação desse material se destina essencialmente a identificar as informações que representam os recursos cognitivos que motivam e expressam os diferentes interesses dos atores.

Para identificar as coalizões em meio a essa pluralidade de atores e representações, se pode observar os processos que viabilizam as interações desses atores em sua ação pública, os eventos e ambientes criados por eles próprios para a discussão dos seus interesses e articulação de ações e alinhamento de entendimento político e técnico: (a) reuniões de órgãos oficiais; (b) seminários; (c) simpósios; e (d) congressos. O exame desses elementos de interação se destinará a identificar pautas em comum e uso compartilhado de documentos de modo a evidenciar a não trivialidade da articulação entre os atores que dá respaldo à identificação de coalizões.

Ainda, é em meio aos processos que os atores utilizam os seus recursos como instrumentos para sua ação: apoio político (maioria), força (violência), direito (normas jurídicas), pessoal (recursos humanos), dinheiro (recurso econômico), informação (cognição), organização (interações), consenso (confiança), tempo (cronologia) e infraestrutura (patrimônio), destacando-se para a análise ora empreendida o direito, a informação e o apoio político nas interações organizacionais (SUBIRATS et al., 2008).

No sentido de compreender como se dão as restrições para a atuação desses atores e coalizões, devem ser investigadas as instituições, especialmente na dimensão estatal, por meio das quais é feita a mediação dos conflitos de interesse entre as coalizões no sentido do estabelecimento de um consenso que permita a aceitação de regras comuns a incidirem sobre os atores: (a) fóruns técnicos públicos e privados; (b) normativa, considerando de tratados internacionais a documentos de organismos internacionais, na esfera internacional, e da constituição aos regulamentos executivos, passando pelas leis, na esfera nacional; e (c) conteúdo de sítios eletrônicos, atas e documentos de órgãos oficiais estatais que disciplinam o subsistema.

Com vistas à identificação dos resultados produzidos, devem ser analisadas (a) as mudanças normativas ocorridas no subsistema e (b) as manifestações dos atores sobre essas mudanças.

Vale registrar que uma das limitações dessa proposição originada em razão da tomada do ACF como base para a sua elaboração, é a divisão dos atores em pelo menos dois grupos estanques. Por isso, é importante registrar que não se supõe, com ele, a ausência de fluidez entre os posicionamentos dos atores. Entretanto, mesmo com a consciência dessa limitação, a classificação dos atores em coalizões é um recurso analítico imprescindível para análises na linha da contribuição ora proposta.

Desse modo, identificam-se como necessidades: (a) estabelecer as bases cognitivas encontradas no subsistema a partir da compreensão das suas características; (b) dentro do quadro cognitivo, (b.1) a identificação dos atores, (b.2) a identificação de suas crenças e representações e (b.3) a identificação das aproximações e dos distanciamentos dessas crenças e representações de modo a enxergar o agrupamento dos atores e dos corretores da política; (c) na análise da ação pública, a compreensão de

como se deu o processo de interação construído pelas coalizões por meio de seus instrumentos nesse ambiente de mediação delineado pelo Estado e da atividade dos órgãos estatais como corretores; (d) dentro do quadro normativo, (d.1) a identificação das mudanças promovidas pela coalizão vencedora no ambiente institucional de mediação oferecido pelo Estado para tratar da política pública e (d.2) a identificação dos impactos dessas mudanças que foram produtos da ação pública em face do desejado por cada coalizão em suas representações.

Assim, a partir de uma estrutura analítica de complexidade mediana, é possível a análise de mudanças nos mais diferentes em subsistemas de políticas públicas, obter mais precisão analítica do que o PPP oferece sem, por outro lado, precisar lidar com a carga de detalhamento – e, consequentemente, com uma pesquisa exaustiva e uma grande quantidade de dados – que o ACF exige.

Essas características permitem a realização de uma análise estruturada mesmo em pesquisas cuja agenda está limitada em curto ou médio prazo, tendo sido essa uma das mais importantes diretrizes do esforço feito de buscar pontos convergentes nos dois modelos discutidos.

## 6. CONCLUSÃO

É importante observar que o acervo numeroso de ferramentas disponíveis para a análise de políticas públicas, embora diverso e rico, ainda se mostra insuficiente diante da realidade cada vez mais complexa de interação entre atores públicos e privados ambientada nos mais diversos fóruns, sejam estatais, não estatais ou até mesmo internacionais.

Sendo a necessidade de pesquisa e análise ambientada em qualquer uma dessas perspectivas, é necessário, também, um arcabouço de fácil compreensão e operacionalização. Assim, são quatro grandes elementos de análise – coalizões, instituições, processos e resultados – de aferição relativamente fácil nos diversos subsistemas de política pública temperados por dois elementos específicos indissociáveis para a proposta, quais sejam, as crenças dos atores – profundidade subjetiva – e o

conhecimento técnico – profundidade objetiva. A interação entre esses dois elementos específicos é o que materializa a caracterização das coalizões como tecnopolíticas e o principal fator explicativo da mudança à luz da convergência das lentes teóricas estudadas.

Três limitações importantes são as necessidades de: (a) classificar os atores em coalizões, o que pode embotar, em uma primeira análise, as naturais dissidências entre eles; (b) acentuar a utilização do conhecimento técnico como recurso político das coalizões na perspectiva de abordagem; (c) focar o estudo em uma mudança na dimensão institucional de um subsistema de política pública, de modo que outros resultados que possam vir a ser encontrados sejam registrados como descobertas adjacentes; e (d) fazer um recorte cronológico suficientemente extenso para permitir situar a ação das coalizões no período anterior à ocorrência da mudança escolhida como objeto de estudo.

Registre-se, por fim, que a nova proposição de análise poderá ser aperfeiçoada a aplicação do modelo permitirá o seu aperfeiçoamento, ao evidenciar os ajustes naturalmente decorrentes da sua confrontação com a complexidade dos objetos de pesquisa.

## Referências:

GABEHART, Kayla M.; NAM, Aerang; WEIBLE, Christopher M. Lessons from the Advocacy Coalition Framework for climate change policy and politics. **Climate Action**, v. 1, n. 13, 2022, 2022.

JENKINS-SMITH, Hank C.; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher M.; INGOLD, Karin. The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In: WEIBLE, Christopher. M.; SABATIER, P. A.; (Ed.). **Theories of the policy process**. London: Routledge, p. 135-171, 2018.

KINGDON, John Wells. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Ed.). **Políticas Públicas – Coletânea**, v. 1. Brasília/DF: ENAP, p. 225-245, 2006.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceio: EDUFAL, 2012b.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A Ação Pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012a.

MACEDO, Marconi Neves. **A ação pública dos organismos internacionais e nacionais para as mudanças do SINAES em 2017: revelando coalizões**. 2021. 308f. Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Politiques Publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MÜLLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas – Coleção Desenvolvimento Social**, v. 3. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, Henrique Campos de; SANCHES FILHO, Alvino. Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF). **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 5, p. 632-653, 2022.

ROMERO, Jorge Javier. Estudio introductorio – Los nuevos institutionalismos: sus diferencias, sus cercanías – Prefácio. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Ed.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

SABATIER, Paul Armand. The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy**, v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel/Planeta, 2008.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, v. 58, p. 225-255, 2003.

VIEIRA, Diego Mota; OLIVEIRA, Jéssica Eloísa de; CAMPOS, Adler Gabriel da Silva; OLIVEIRA, Tiago Costa de; BENIGNO, Gabriel Oliveira Loiola. Advocacy Coalition Framework: uma revisão das pesquisas nacionais com foco nos recursos das coalizões de defesa. **Anais do XXIV SEMEAD**, 2021. Disponível em: <[https://login.semead.com.br/24semead/anais/resumo.php?cod\\_trabalho=236](https://login.semead.com.br/24semead/anais/resumo.php?cod_trabalho=236)>. Acesso em: 06 fev. 2024.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul Armand; FLOWERS, Jim. Advocacy Coalition Framework. In: **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. New York: Taylor & Francis, 2008.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul Armand. A guideline to the Advocacy Coalition Framework". In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of Public Policy Analysis**. Boca Raton: CRC Press, p. 123-136, 2007a.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul Armand. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. *In*. SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, p. 189-220, 2007b.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul Armand.; MCQUEEN, Kelly. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

Submissão: janeiro 2024

Aceite: julho 2024