

Explorando a Relação entre Aprendizado e Mudança a partir do Advocacy Coalition Framework: o Caso da Construção de Cisternas no Semiárido Brasileiro

Autoria

Marina Lazarotto de Andrade - marina.lazarotto.andrade@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política / UnB - Universidade de Brasília

Paulo Calmon - paulo.calmon@gmail.com

IPOL / UnB - Universidade de Brasília

Agradecimentos

Agradeço ao Grupo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas (GIPP) pelo espaço de constante compartilhamento e diálogo.

Resumo

Este artigo tem como objetivo explorar a relação entre o processo de aprendizado voltado para as públicas e as mudanças institucionais ocorridas no Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), instituído em 2013 pelo Governo Federal. Com este intuito, foi utilizado o quadro analítico Advocacy Coalition Framework (ACF), proposto por Sabatier e seus colaboradores (2007) para analisar o processo de mudança institucional em um subsistema de políticas públicas. Identificou-se três momentos específicos da ocorrência do aprendizado. O primeiro foi decorrente dos debates em diversos fóruns especializados e incentivou a consolidação do sistema de crenças de uma das coalizões. O segundo momento de aprendizado foi resultante do impacto direto de um evento externo ao subsistema de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Semiárido da Região Nordeste. O terceiro momento surge do conflito entre as duas principais coalizões existentes. O aprendizado gerado nesses três momentos resultou em mudanças importantes no programa que impactaram sua implementação. O artigo contribui com a literatura sobre mudanças institucionais nas políticas públicas ao aplicar o ACF a um caso específico de política social e ao explicitar a relação entre aprendizado e mudança.

Explorando a Relação entre Aprendizado e Mudança a partir do *Advocacy Coalition Framework*: o Caso da Construção de Cisternas no Semiárido Brasileiro

Resumo

Este artigo tem como objetivo explorar a relação entre o processo de aprendizado voltado para as públicas e as mudanças institucionais ocorridas no Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), instituído em 2013 pelo Governo Federal. Com este intuito, foi utilizado o quadro analítico *Advocacy Coalition Framework* (ACF), proposto por Sabatier e seus colaboradores (2007) para analisar o processo de mudança institucional em um subsistema de políticas públicas. Identificou-se três momentos específicos da ocorrência do aprendizado. O primeiro foi decorrente dos debates em diversos fóruns especializados e incentivou a consolidação do sistema de crenças de uma das coalizões. O segundo momento de aprendizado foi resultante do impacto direto de um evento externo ao subsistema de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Semiárido da Região Nordeste. O terceiro momento surge do conflito entre as duas principais coalizões existentes. O aprendizado gerado nesses três momentos resultou em mudanças importantes no programa que impactaram sua implementação. O artigo contribui com a literatura sobre mudanças institucionais nas políticas públicas ao aplicar o ACF a um caso específico de política social e ao explicitar a relação entre aprendizado e mudança.

Palavras-chave: aprendizado; mudança institucional; *Advocacy Coalition Framework*; Programa Cisternas

Introdução

Este artigo busca explorar a relação entre aprendizado orientado a políticas públicas e mudança institucional por meio do estudo de caso do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas). A literatura aponta para diferentes abordagens sobre como aprendizado e mudança se conectam na análise de processos de políticas públicas (Dunlop, Radaelli, & Trein, 2018; Moyson, Scholten, & Weible, 2017). Buscando contribuir com este debate, adotou-se o Modelo de Coalizões de Defesa – *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

Para o ACF, o aprendizado orientado a políticas públicas é um dos mecanismos possíveis para a mudança institucional (Moyson et al., 2017). O quadro analítico enfatiza a ação dos atores em traduzir suas crenças na forma e resultados das políticas públicas (P. A. Sabatier, 1988)..

O Programa Cisternas é um programa de segurança alimentar e nutricional (SAN) do governo federal. Uma das características mais importantes do programa é o envolvimento sistemático da sociedade civil nas decisões mediante o estabelecimento de várias instâncias participativas (Santana & Arsky, 2016). Dada essa característica, o caso do Programa Cisternas proporciona uma oportunidade única para explorar a dinâmica entre participação, aprendizado e mudança institucional nas políticas públicas.

O artigo está dividido em quatro partes além desta breve introdução. A seção seguinte aborda o *Advocacy Coalition Framework*, aprendizado orientado e mudança em políticas públicas. Em seguida, a metodologia do trabalho é descrita. A terceira parte apresenta um breve panorama do estudo de caso do Programa Cisternas. Após a exposição, a seção analítica explora as relações causais previstas no modelo analítico e os achados empíricos quanto à relação entre

aprendizado e mudança institucional. Finalmente, a última parte propõe algumas conclusões e reflexões para pesquisas futuras.

O *Advocacy Coalition Framework*

O ACF foi inicialmente desenvolvido por Paul Sabatier na década de 1980 e é, desde então, revisto e aprimorado por outros autores (Cairney, 2016; Jenkins-Smith et al., 2018). O quadro analítico estuda políticas públicas a partir da interação entre atores, redes ou subsistemas, instituições, ideias e crenças, contexto e eventos (Almeida & Gomes, 2018; Capelari, Araújo, & Calmon, 2015; Weible, 2018).

O quadro analítico possui três principais ênfases teóricas: coalizões de defesa, aprendizado orientado a políticas públicas e mudança institucional. Ambos processos - mudança e aprendizado - são intermediado pelo conflito entre as coalizões de defesa (Jenkins-Smith et al., 2018; Weible, Ingold, Nohrstedt, Henry, & Jenkins-Smith, 2019; Weible & Sabatier, 2017).

Para o ACF, os atores, diante de uma realidade complexa e ambígua, são limitados na sua capacidade de processar informações, dependendo de heurísticas para simplificá-las e interpretá-las (Weible et al., 2011). Dentre as heurísticas utilizadas destaca-se um conjunto de modelos mentais que caracterizam um **sistema de crenças**.

Indivíduos com modelos mentais similares compartilham preferências, valores e muitas vezes interesses comuns, formando redes homofílicas ou coalizões. Essas similaridades facilitam a resolução dos problemas de ação coletiva e permitam que as coalizões se organizem buscando traduzir suas crenças em políticas públicas concretas no âmbito de um subsistema de políticas públicas específico (P. A. Sabatier, 1988). Elas são capazes de mobilizar recursos, executar estratégias e interferir na relação de forças e nos resultados de políticas públicas (Cairney, 2016; Weible et al., 2019).

O ACF preconiza que os sistema de crenças podem ser claramente descritos, sendo dispostos em uma estrutura hierarquia composta de crenças centrais profundas e normativas (*deep core*), crenças relativas ao subsistema de políticas públicas (*policy core*) e crenças secundárias ou instrumentais (*secondary beliefs*) (P. A. Sabatier, 1988; P. Sabatier & Weible, 2007).

Para o ACF a atuação das coalizões deve ser analisada no nível de **subsistemas de políticas públicas** específicos, adotando uma perspectiva alternativa que diverge de uma tradição que percebia os processos de mudança e atuação das coalizões no âmbito exclusivo de determinadas agências governamentais. Sabatier e seus colegas (2007) convergem com outras correntes ao destacar que as mudanças institucionais nas políticas públicas são fruto das disputas e interações entre diversos atores públicos e privados que compõem uma rede complexa de relacionamentos pessoais e institucionais.

Nesse sentido, o estudo do papel dos atores e coalizões nas políticas públicas se deslocaria da perspectiva macro do Estado como um todo, ou de uma perspectiva micro, focalizando apenas no papel de uma agência governamental específica, e traria a análise para um nível intermediário/meso. O nível intermediário do subsistema possui recortes funcionais e geográficos de atuação, visto que cada área de políticas públicas possui características próprias, é complexa e demanda conhecimentos especializados por parte dos atores e coalizões que nela atuam (Jenkins-Smith et al., 2018; P. A. Sabatier, 1988).

O caso do Programa Cisternas se insere, portanto, em um subsistema específico de políticas públicas aqui denominado de subsistema de políticas de segurança alimentar e nutricional no Semiárido da Região Nordeste.

A análise com base no ACF preconiza que não apenas as disputas entre coalizões impulsionam as mudanças institucionais, mas também um conjunto de elementos externos que

podem afetar o subsistema e impulsionar mudanças institucionais. Dessa forma, o modelo inclui outras categorias que podem ser divididas em: (i) elementos de estabilidade (parâmetros relativamente estáveis) e mudança (eventos externos) e (ii) estruturas de oportunidade de longo e curto prazo. Se por um lado, esses elementos influenciam o subsistema de políticas públicas; por outro lado, o subsistema de políticas públicas também influencia os fatores relativamente estáveis, os eventos externos, a estrutura de oportunidade das coalizões e a restrições e recursos dos atores do subsistema (Jenkins-Smith et al., 2018).

Como mencionado anteriormente, o foco do ACF é explicar o processo de mudança institucional em um determinado subsistema de políticas públicas. Segundo Ma e Vieira (2020, p. 1674), as mudanças para o ACF se referem a mudanças nas regras, na alocação de recursos, no funcionamento e resultados das políticas. O modelo aponta quatro caminhos de mudança: causa externa ao subsistema, causa interna ao subsistema, aprendizado orientado a políticas públicas e acordos negociados entre coalizões adversárias (Jenkins-Smith et al., 2018).

Devido a maior dificuldade na promoção de mudanças nas crenças sobre políticas públicas, o aprendizado tende a produzir mudanças de caráter instrumental (Ma & Vieira, 2020; Weible & Sabatier, 2017). Mudanças nos aspectos mais normativos da política pública são normalmente o resultado de fatores externos ao subsistema (P. A. Sabatier, 1988).

O aprendizado é, portanto, apenas um dos fatores para a mudança em políticas públicas. Ele está associado ao uso do conhecimento científico, aos fóruns de debate e ao posicionamento de analistas de políticas públicas e especialistas na área (Lange, 2016). O conhecimento científico influencia indiretamente a política pública por meio do aprendizado e da mudança de crenças. Dessa forma, o ACF pressupõe que o aprendizado ao mudar as crenças dos atores altera a política pública (Ma & Vieira, 2020).

O tipo de informação também importa. Nesse sentido, dados quantitativos são mais favoráveis ao aprendizado do que dados sociais ou políticos que são sujeitos a altos níveis de desacordo. Problemas que são analiticamente insolúveis tendem a gerar menos aprendizado (Jenkins-Smith et al., 2018; P. A. Sabatier, 1988; Weible, 2008).

A influência do conhecimento científico e das evidências empíricas depende tanto do nível de conflito entre as coalizões como da existência de fóruns institucionalizados que facilitam o debate e o aprendizado entre as coalizões. Em situações de conflito intenso entre coalizões adversárias é mais provável que o conhecimento científico promova maior polarização, mobilização de aliados e aprendizado limitado apenas internamente e adstrito aos membros de cada coalizão (Jenkins-Smith et al., 2018; Weible, 2008). Já perante níveis intermediários de conflito, pode haver aprendizado entre as coalizões. Esse tipo de aprendizado é grandemente facilitado pela presença de fóruns institucionalizados e especializados nos quais ambas as coalizões teriam acesso aos recursos técnicos para o debate (Weible, 2008).

Finalmente, alguns atores fortalecem a possibilidade de ocorrência do aprendizado orientado a políticas públicas por meio de seu acesso a recursos e rede de contatos. Os *policy brokers* são pontes negociadoras que mitigam o conflito e permitem que atores cheguem a acordos. Uma das principais funções do *policy broker* é facilitar o aprendizado entre as partes em disputa (Jenkins-Smith et al., 2018).

Metodologia

A metodologia da pesquisa apresentada é qualitativa. A fim de explorar a relação entre aprendizado e mudança institucional, o desenho da pesquisa aplicou o ACF, descrito na seção anterior, para a identificação das coalizões e dos elementos previstos pelo quadro analítico. Além disso, o aprendizado em políticas públicas foi rastreado a partir do uso do método de rastreamento de processos (*process tracing*).

O rastreamento de processo é um método qualitativo que busca mapear as cadeias causais que ligam um determinado fenômeno a um determinado resultado (T. D. Silva, 2019). O método traça a presença de mecanismos causais a partir de evidências empíricas, em estudos de caso aprofundado (Beach, 2017; Beach & Pedersen, 2013). O método tem sido utilizado em estudos de políticas públicas a fim de explicar os resultados e as trajetórias derivadas da complexidade do fenômeno (Beach, 2017; T. D. Silva, 2019).

Mecanismos causais são categorias que especificam a relação causal, ou seja, abrem a “caixa preta” da causalidade (Hedström & Swedberg, 1998). Além disso, os mecanismos dependem do contexto para que operem ou não. Características do contexto podem inibir ou acionar um mecanismo (Falleti & Lynch, 2009). A causalidade não se encontra, portanto, apenas nas variáveis ou atributos das unidades de análise, mas na interação dos mecanismos com contexto.

O material empírico para a análise foi coletado por meio da realização de doze entrevistas semiestruturadas e análise documental. As entrevistas foram realizadas em Brasília, com gestores de políticas públicas que participaram do Programa Cisternas, e em Recife, com representantes das organizações da sociedade civil e da ASA-APIMC durante viagem de campo. Os documentos são oriundos de diversos órgãos e organizações (Sesan-MDS, ASA, ANA, Embrapa, TCU, CGU). O material foi organizado e analisado por meio do código de análise construído com base nas categorias analíticas do ACF. Foi utilizado, para a tarefa, o software NVivo12.

O ACF, enquanto quadro analítico, permitiu estudar o processo de mudança a partir da dinâmica conflituosa entre as coalizões. O aprendizado, neste sentido, é uma das possíveis explicações que conectam as variáveis independentes – categorias analíticas do quadro – à variável dependente – mudança institucional. Tendo em vista que o aprendizado especifica a relação causal prevista no quadro, ele foi rastreado como um mecanismo causal.

Os resultados da codificação permitiram a identificação das coalizões de defesa – a partir dos seus respectivos sistemas de crenças – e dos elementos que evidenciavam a ocorrência de mudança institucional. Já o *process tracing* inseriu dinâmica na análise, possibilitando explicar, por meio do mecanismo aprendizado rastreado, como as mudanças institucionais observadas ocorreram.

A trajetória da construção de cisternas: da sociedade civil para o governo federal

A seca no Semiárido brasileiro é um fenômeno natural marcado por índices pluviométricos reduzidos e concentrados e pela forte insolação e altas taxas de evapotranspiração (Ab’Sáber, 2003). Além de possuir indicadores precisos, a seca na região é periódica e seus ciclos são observados sistematicamente desde o período imperial (J. N. B. Campos, 2014; R. M. A. Da Silva, 2006). Se, por um lado, o ACF coloca que problemas cujos atributos básicos são quantitativos e objetivos tendem a facilitar o aprendizado entre coalizões; por outro lado, o quadro analítico também destaca que a presença de valores culturais e estrutura legal consolidada podem dificultar sua ocorrência (P. A. Sabatier, 1988).

Tradicionalmente, as políticas de combate à seca como obras hídricas – açudes, transposição de rios - e assistencialismo emergencial do Estado – frentes de trabalho – eram defendidas pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e políticos locais vinculados a grandes produtores e proprietários (R. M. A. Da Silva, 2006). Este tipo de abordagem para o problema da seca, fundamentada na realização de grandes obras de infraestrutura, fundamentou a formação de uma coalizão majoritária denominada de Modernização Econômica Conservadora (MEC) no subsistema.

Em contraposição, o armazenamento do recurso em cisternas de placa foi sistematizado como alternativa pela Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA). A ASA, criada em 1999, é

uma rede composta por mais de 3.000 organizações da sociedade civil com atuação e capilaridade no território do Semiárido. Enquanto ator político, a rede denunciava as relações de poder historicamente consolidadas e responsáveis pelo cenário em que elites políticas locais detinham o acesso à água e à terra. Defendia, para a região, uma abordagem baseada na convivência do homem com o seu meio. Além disso, a estratégia descentralizada e de atuação local foram combinadas à participação das famílias do Semiárido durante o processo. O modelo de governança descentralizado e participativo foi construído a partir da mobilização política destes atores em prol da mudança política na região (Arsky, 2020; Mortara, 2017; Pereira, 2016; R. M. A. Da Silva, 2006).

A proposta desenvolvida pela sociedade civil para combate à seca foi lançada, em 1999, como um desafio de construir 1 milhão de cisternas, o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). As cisternas foram enquadradas enquanto tecnologias sociais as quais são definidas como “alternativas modernas, simples e de baixo custo para a solução de problemas estruturais das camadas mais excluídas da sociedade” (Bagattolli et al., 2013, p. 06). Durante o evento, o governo federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente e da Agência Nacional de Águas, financiou a construção de 500 tecnologias sociais (Andrade, 2020).

Após o primeiro contrato com o governo federal, houve mudanças de governo, de agenda e de disponibilidade de recursos ao longo do tempo. Ao longo dos mandatos do governo Lula (2003 – 2010), o foco na erradicação da fome permitiu que a construção de cisternas fosse enquadrada enquanto um programa dentro da política nacional de segurança alimentar e nutricional, coordenada pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Outro elemento marcante deste período, foi a crescente interferência dos órgãos de controle.

Durante este período percebe-se a formação de uma nova coalizão composta pela sociedade civil, por parte da burocracia de políticas sociais, alocados na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), e pela comunidade atuante no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Denomina-se essa nova coalizão como a Coalizão de Convivência com o Semiárido (CCS). Ela se opõe ao MEC, pois defende estratégias sustentáveis, descentralizadas e participativas para promover o acesso à água na região.

O quadro abaixo sintetiza as duas coalizões de defesa identificadas e suas crenças do núcleo de políticas públicas e crenças secundárias. As crenças em itálico são derivadas do processo de mudança estudado e explorado na próxima seção.

Quadro 1 - quadro resumo das crenças das coalizões de defesa

CRENÇAS		COALIZÕES	
		Modernização Econômica Conservadora (MEC)	Convivência com o Semiárido (CCS)
Crenças sobre políticas públicas	Visão sobre o fenômeno da seca	- Seca como fenômeno natural. <i>- Seca como fenômeno natural, com consequências sociais.</i>	- Seca como um fenômeno natural, com consequências políticas e sociais.
	Visão sobre o poder público local	- Parceria.	- Afastamento e desconfiança. <i>- Parceria.</i>
	Participação do setor privado	- Preferência para parcerias público-privada.	- Pouca consideração.
	Visão sobre o papel da sociedade civil	- Papel não relevante para o exercício de políticas públicas. <i>- Funções consultivas e representativas.</i>	- Além funções consultivas e representativas, participa diretamente do processo de criação e execução políticas públicas.
	Tipos de solução	- Primazia de obras hídricas.	- Primazia de tecnologias sociais descentralizadas.

	Modelo de gestão de políticas públicas	- Burocrático: hierarquia decisória.	- Governança: decisões descentralizadas.
Crenças secundárias	Cisterna de polietileno	- Favoráveis.	- Contrários.
	Mobilização social	- Importante, mas não é um instrumento de política pública	- Instrumento do programa.
	Parceiros para a execução	- Estados e municípios. - Empresas públicas e privadas.	- <i>Estados e municípios.</i> - Organizações da sociedade civil.
	Parâmetros para a seleção de família	- Critérios do Cadastro Único para as cisternas de polietileno. - Indefinidos para os demais programas.	- Distribuição da população pelo espaço. - <i>Critérios do Cadastro Único.</i>

Quadro elaborado pelos autores.

Os atores das coalizões compartilham crenças de políticas públicas. A partir do quadro acima, é possível destacar alguns elementos divergentes que caracterizam as coalizões opostas. O primeiro é a visão da seca. De um lado, a coalizão MEC enfatiza a seca como um fenômeno natural. Doutro lado, a CCS surge reivindicando atenção para os efeitos políticos e sociais gerados pela seca (Andrade, 2020).

Esta inserção de elementos políticos e sociais reflete tanto no tipo de solução e modelo de política pública, quanto na composição de parceiros para a implementação. A coalizão CCS se constrói em contraposição ao modelo de desenvolvimento da MEC (Andrade, 2020). Identificada com o desenvolvimento sustentável, a Convivência tem como base organizações da sociedade civil que atuam e decidem de forma descentralizada no território do Semiárido (R. M. A. Da Silva, 2006).

Após os dois mandatos de Lula de consolidação das coalizões adversárias, a gestão de Dilma (2011 – 2016) tinha como agenda prioritária a erradicação da extrema pobreza. Durante a vigência do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), o Programa Cisternas do governo federal se consolida. Conflitos entre diferentes paradigmas de políticas públicas e suas soluções para o acesso à água no Semiárido se evidenciam no programa Água para Todos, dentro do PBSM.

Os mandatos de Temer (2016 – 2018) e Bolsonaro (2019 até o presente) apresentaram crescentes barreiras à implementação de políticas sociais e à relação entre Estado e sociedade civil. A construção de cisternas e a mobilização da ASA, contudo, continuaram devido ao desenvolvimento de estratégias distintas, buscando recursos e apoio no Legislativo e na comunidade internacional (Andrade, 2020).

Nesta trajetória, o arranjo institucional da construção de cisternas foi sendo alterado (Mortara, 2017; Pereira, 2016; Santana & Arsky, 2016). Destaca-se aqui a inclusão de novos atores – municípios, governos estaduais e consórcios municipais; a expansão das tecnologias sociais – cisternas de 16mil L, 52mil L, cisternas nas escolas, entre outros; a alteração dos recursos orçamentários disponíveis – Água para Todos dentro do Brasil Sem Miséria e cortes; criação de novas estruturas de governança – Consea, AP1MC, Frente Parlamentar em Defesa da Convivência com o Semiárido; aperfeiçoamento de processos de prestação de conta, de transparência e de monitoramento.

Mudança institucional, aprendizado e construção de cisternas

De acordo com o exposto acima, o Programa Cisternas do governo federal não só consolidou a parceria entre governo e sociedade civil, mas também consolidou um arranjo institucional diferente do Programa Um Milhão de Cisternas. Esta história de mudanças institucionais é resultado de diversos fatores. O objetivo desta seção é explorar o aprendizado

orientado a políticas públicas durante o processo de mudança institucional do Programa Cisternas.

Neste sentido, a construção de cisternas como estratégia alternativa para o acesso à água é um marco na alteração do equilíbrio de poder disposto na região do Semiárido Nordeste. Argumenta-se, neste artigo, que o aprendizado foi fundamental para essa trajetória de teste, sistematização, negociação e consolidação da implementação de cisternas de placa na região do Semiárido. Nesta seção, destaca-se os processos de aprendizados identificados empiricamente por meio de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas conduzidas com atores-chaves da sociedade civil e da burocracia de políticas sociais.

Conforme o quadro resumo abaixo, três trilhas de aprendizado orientado a políticas públicas foram identificadas. Utilizou-se o modelo construído por Beach (2017) combinado às categorias do ACF. Para Beach (2017), a fim de especificar as relações de causa e efeito, entidades que se envolvem em atividades precisam ser identificadas como evidência do mecanismo, no caso deste artigo, do aprendizado orientado a políticas públicas.

Quadro 2 - trilhas de aprendizado orientado a políticas públicas

TRILHA DE APRENDIZADO	FATOR MOTIVADOR (ACF)	ENTIDADES	ATIVIDADE	RESULTADO
SISTEMATIZAÇÃO	Fóruns, especialistas e articuladores de políticas públicas	Fóruns: Fórum Nordeste, Fórum Seca, Fórum pela Vida, Forcampo, Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, Consea Especialistas: Embrapa, Consea, Fundação Grupo Esquel. Articuladores: Frei Betto.	Coordenação e construção de alternativas para o acesso à água no Semiárido.	Consolidação do desafio Programa Um Milhão de Cisternas pela ASA. Formação de crenças da coalizão CCS.
CONSOLIDAÇÃO	Eventos externos: influência de outros subsistemas de políticas públicas.	Entidades externas ao subsistema: TCU e CGU – órgãos de controle. Entidades internas ao subsistema: ASA, APIMC e Sesan/MDS.	Órgãos de controle questionam o modelo do programa. A coalizão CCS consegue responder por meio da materialização de soluções técnicas e legais.	Produção de dois estudos técnicos, construção do SIG – Cisternas, aprovação do Marco Legal do Programa Cisternas e do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, mudança de crenças instrumentais.

CONFLITO ENTRE COALIZÕES	Conflito entre coalizões adversárias.	Coalizões MEC e CCS.	MEC adota implementação de cisternas de polietileno. CCS mobiliza-se contra esta alternativa. O debate promovido dentro do Água para Todos era técnico e político.	MEC modifica crenças do núcleo de políticas públicas e promove mudanças na sua implementação de cisternas. CCS modifica crenças instrumentais.
---------------------------------	---------------------------------------	----------------------	--	--

Quadro elaborado pelos autores.

A primeira trilha está relacionada à sistematização das cisternas de placa a partir de uma metodologia sócio técnica desenvolvida pela sociedade civil. A segunda trilha envolve os desdobramentos decorrentes dos questionamentos dos órgãos de controle. A última trilha se debruça sobre o conflito entre coalizões de defesa durante a vigência do Água para Todos.

Sistematizando a construção de cisternas: fóruns, especialistas e policy brokers

O ACF pressupõe que o aprendizado é mais provável com a existência de **fóruns** de prestígio que sigam normas profissionais que reúnam atores de diferentes coalizões para o debate (Jenkins-Smith et al., 2018; P. A. Sabatier, 1988). Além disso, o quadro analítico traz o papel de atores no processo de aprendizado. Os **especialista** (*experts*), são analistas de políticas públicas, cientistas, consultores e pesquisadores que geram informação especializada as quais podem influenciar o sistema de crenças das coalizões (Funke, Huitema, Petersen, & Nienaber, 2020; Weible, 2008). Já os **articuladores de políticas públicas** (*policy brokers*) podem ter um papel importante em potencializar os efeitos da acumulação de informação técnica (Jenkins-Smith et al., 2018).

A construção de cisternas para reservar água é uma prática antiga no Semiárido nordestino. Todavia sua sistematização enquanto tecnologia social é recente. Diversos fóruns foram utilizados para alavancar a iniciativa, desde fóruns técnicos até fóruns de mobilização política.

Durante a seca de 1992 e 1993, houve uma mudança qualitativa na atuação da sociedade civil organizada no Semiárido. As organizações – sindicatos, associações, Igrejas, ONGs e cooperativas – passaram a pressionar o governo federal por ações. O momento emblemático ocorreu na organização de um ato público em Recife e na ocupação da sede da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), localizada na cidade (Assis, 2009; Pereira, 2016; R. M. A. Da Silva, 2006).

A partir da mobilização foi criado o Fórum Nordeste, composto por mais de trezentas organizações da sociedade civil do Semiárido. O Fórum elaborou propostas de ações permanentes para a região. Outros espaços também surgiram como resultado das mobilizações de 1993, como o Fórum Seca em Pernambuco, o Fórum pela Vida no Semiárido no Ceará e no Piauí e o Forcampo no Rio Grande do Norte (Assis, 2009).

Nesse contexto, ocorre, também em Recife, a 3ª Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação das Nações Unidas, em 1999. Paralelamente a esse evento, as organizações da sociedade civil organizam um fórum paralelo para discutir a temática da Conferência e construir propostas para lidar com a desertificação no Brasil. Nele participam os movimentos articulados em 1993 e as organizações de cooperação internacionais (Oxfam, Unicef, Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social) (R. M. A. Da Silva, 2006).

Um outro movimento da mesma época é a estruturação do subsistema de segurança alimentar e nutricional (SAN). Em 1998, surge o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança

Alimentar e Nutricional. O Fórum é composto pela sociedade civil e especialistas dentro da SAN, participando de fóruns internacionais como o Fórum Global de SAN e a Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos (Macedo, Teixeira, Jerônimo, Barbosa, & Oliveira, 2009; S. P. Silva, 2014). Assim que criado passa a atuar em prol da SAN no Brasil e, dentro de sua atuação, defende a construção de cisternas como estratégia de convivência com o Semiárido.

Outro espaço de concertação foi o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o Consea. Além de ser um espaço deliberativo acerca da política, o Consea organiza as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar que reúnem especialistas e experiências na área. De acordo com os entrevistados, o Conselho foi um grande aliado na criação e consolidação do Programa Cisternas¹.

Os fóruns citados não reuniram membros de coalizões diferentes para o debate técnico, mas participaram da construção de um novo sistema de crenças que proporia criar soluções para a questão do acesso à água no Semiárido e que resultaria posteriormente na Coalizão de Convivência com o Semiárido (CCS). Segundo Sabatier (1988), grupos de atores insatisfeitos podem migrar para outros subsistemas. A discussão sobre o acesso à água tradicionalmente estava localizada no MI como um problema de segurança hídrica. A fim de construir, articular e implementar o programa de construção de cisternas, os atores participaram de outros subsistemas. Os fóruns, nesse sentido, não promoveram o aprendizado entre coalizões, mas o aprendizado da própria coalizão que emergia em defesa da convivência com o Semiárido.

Além dos fóruns, especialistas em políticas públicas participaram do processo de sistematização das crenças em programas concretos. A Embrapa é um ator técnico de peso, vinculado ao Ministério da Agricultura, que incentiva a construção de cisternas rurais como solução alternativa para o Semiárido. De acordo com os entrevistados e com o documento “Água e saneamento: contribuições da Embrapa” (M. S. L. de Silva, Matthiensen, Britto, Lima, & Carvalho, 2018), a Embrapa Semiárido atuava com a perspectiva da extensão rural e adotou o discurso da convivência.

A sistematização da metodologia de construção de cisternas foi feita pelas diversas organizações da ASA em parceria com a Fundação Grupo Esquel Brasil cuja atuação concentra-se em promover e disseminar conhecimento para o desenvolvimento sustentável. Conforme ressaltado pelos entrevistados, a Fundação é pioneira no tratamento da questão da desertificação no Brasil. O trabalho da Fundação junto à ASA auxiliou a elaboração do P1MC e o desenvolvimento, para o Programa, de um modelo de gestão adequado (Andrade, 2020).

A sociedade civil acumulou conhecimento, consolidou a proposta do Programa Um Milhão de Cisternas e implementou cisternas com o apoio do Ministério do Meio Ambiente e da Agência Nacional de Águas entre os anos de 1999 e 2000 (Andrade, 2020; Mortara, 2017; Pereira, 2016). Todavia, acordos *ad hoc* não garantem a continuidade do programa. O papel dos articuladores políticos atuou no sentido de incorporar à incipiente política de SAN a construção de cisternas.

Os entrevistados apontaram para um articulador político que aproximou a proposta da construção de cisternas do recém-eleito presidente Lula. Segundo o Entrevistado 8, “começou na verdade com Frei Betto que conheceu a história do programa e articulou para que a Federação dos Banqueiros apoiasse a ação. Depois o Frei Beto sugeriu ‘vamos conversar com o Lula, porque seria bom que o governo colocasse algum recurso.’”

Frei Betto, em contato com a ASA, era membro e representante da sociedade civil do núcleo de trabalho do Fome Zero. Ele articulou um contrato da rede com a Febraban e apresentou as lideranças da ASA e o P1MC diretamente ao presidente. Dentro da equipe de governo, José Graziano, então Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar, incluiu as cisternas dentro do marco do Programa Fome Zero (Andrade, 2020).

Consolidando o Programa Cisternas e influência de outros subsistemas: órgãos de controle

Durante os mandatos presidenciais do Partido dos Trabalhadores ocorreu a consolidação do Programa Cisternasⁱⁱ. Nesta subseção analisa-se o aprendizado orientado a políticas públicas identificado nesta trajetória, mais especificamente o aprendizado gerado a partir da relação com os órgãos de controle.

De acordo com o ACF, **eventos externos** são um dos caminhos para a mudança em políticas públicas. Estas ocorrências aumentam a probabilidade de mudanças relevantes na política pública (Jenkins-Smith et al., 2018). Todavia, o quadro analítico também postula que em situações de conflito, uma coalizão pode abandonar aspectos secundários para manter-se, mas dificilmente abandonará suas crenças profundas (P. A. Sabatier, 1988).

O resultado do aprendizado com os órgãos de controle foi a manutenção da implementação descentralizada e colaborativa, aspectos centrais das crenças de políticas públicas da coalizão acompanhado de adaptações instrumentais. Como coloca o Entrevistado 10, “É importante que, mesmo com as dificuldades com a CGU ou com o TCU, o programa nunca abriu mão da forma de fazer. O modelo de construir a cisterna não foi mexido, independente de exigências.”.

O Tribunal de Contas da União (TCU) publicou um relatório operacional em 2006 e incluiu recomendações para o programa. Como resposta, a Sesan elaborou um Plano de Ação para responder aos problemas identificados. A principal recomendação do TCU foi propor a realizar um levantamento para dimensionar a demanda efetiva para a construção de cisternas no Semiárido. O MDS, em 2007, contratou um estudo que constatou uma demanda de 1.186.601 famílias (Sesan, 2007). Outro estudo foi encomendado à Embrapa para avaliar a sustentabilidade ambiental do Programa Cisternas (Sesan, 2006).

A fim de promover maior transparência, exigência dos órgãos, na seleção do público beneficiário, a partir de 2009 o MDS passou a utilizar o Cadastro Único de Políticas Sociais e seus critérios (Sesan, 2009). A adoção do Cadastro alterou este aspecto instrumental dentro do subsistema de crenças da coalizão, visto que a ASA anteriormente utilizava critérios baseados na distribuição da população pelo território.

Outro aspecto abordado pela auditoria operacional do TCU foi a proibição dos fundos rotativos solidários. Esta determinação gerou discussões dentro da coalizão de Convivência. O desfecho foi a proibição dos fundos para a implementação com os recursos do governo federal, ou seja, mais um aspecto instrumental modificado.

A Controladoria Geral da União (CGU) realizou auditorias internas à Sesan de 2004 a 2008. No relatório de auditoria de 2006, a Controladoria questionou a forma como as transferências de recursos eram feitas. Para o órgão, o Termo de Convênio era firmado entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), personalidade jurídica da ASA. Dessa forma, a AP1MC deveria ela mesma executar o programa, não podendo repassar o recurso do governo federal para uma de suas organizações executoras locais.

Contudo, os apontamentos desta auditoria inviabilizariam a execução descentralizada e cooperativa. A solução encontrada por meio da mediação da Sesan e do Consea foi a realização de seleção pública, por meio de edital, das entidades executoras do programa (Sesan, 2008). Dessa forma, o repasse seria realizado do MDS para a AP1MC. Esta, por sua vez, seria responsável por realizar editais de chamada pública para a contratação das executoras locais. Assim, a estrutura de repasses modificou-se e passou a comportar dois níveis (MDS para AP1MC e AP1MC via edital para executoras locais).

Finalmente, outro apontamento da CGU gerou aprendizado técnico para o Programa Cisternas. Visando conferir maior transparência e ampliar o monitoramento, em 2006, a Sesan/MDS construíram um sistema informatizado SIG-Cisternas. O sistema cadastra as cisternas as quais por meio de números de identificação podem ser localizadas via Sistema de Posicionamento Global (Sesan, 2006; Sesan, 2007).

A trajetória de aprendizado da construção de cisternas em parceria com o governo federal em relação aos órgãos de controle foi incorporada no Marco Legal do Programa Cisternas (Arsky, 2020; Mortara, 2017; Pereira, 2016; Santana & Arsky, 2016) e no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civilⁱⁱⁱ (Carrijo, 2019).

Conflito entre coalizões adversárias: as cisternas de placa versus as cisternas de polietileno

Em 2011, o governo federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria e, dentro deste, o programa Água para Todos. A meta do plano em relação à universalização do acesso à água era construir 750 mil cisternas. Era necessário, portanto, dobrar, em quatro anos, o número de cisternas construídas em oito anos pelo Programa Cisternas.

O Água para Todos uniu, no mesmo espaço de discussão de política pública, as diferentes coalizões que até então haviam desenvolvido seus projetos para o Semiárido separadamente. O Ministério da Integração Nacional propôs a implementação de cisternas de polietileno. Se, por um lado, o resultado formal era o mesmo – a família passava a contar com um reservatório de 16 mil L de armazenamento de água da chuva –, o processo era distinto.

O ACF coloca que o aprendizado entre sistemas de crenças é mais provável em situações de conflito intermediário (Jenkins-Smith et al., 2018). Todavia, durante o Água para Todos, em que o conflito foi direto e intenso, o desfecho foi o aprendizado por parte da coalizão de Modernização Econômica que não só adotou uma estratégia descentralizada de acesso à água, mas também construiu canais de gestão participativa.

Os entrevistados destacaram que a definição, num primeiro momento, da implementação de cisternas de polietileno pelo MI foi externa às decisões do subsistema. Como destaca o Entrevistado 2,

esse entendimento de que haveria necessidade de criar uma nova solução para além da cisterna de placa foi dada num nível superior do governo. Ela não foi dada pelos técnicos. Foi uma definição maior de governo e que a construção para que ela fosse incorporada foi feita para que fosse no Ministério da Integração.

O diagnóstico era que a implantação das cisternas de placa do MDS em parceria com a sociedade civil era lenta e o plano necessitava ampliar a escala. De acordo com o Entrevistado 6, “o jeito de fazer cisterna do pessoal da ASA, essa coisa de cisterna de placa, acaba sendo uma coisa muito artesanal. Como é que você vai ganhar escalar fazendo uma política que você tem que estar sempre consultando as bases e conversando e negociando?”.

A coalizão de Convivência articulou-se e organizou campanhas de pressão e mobilização social contrárias à cisterna de polietileno. O debate aparentemente técnico era, na verdade, um conflito entre coalizões adversárias, visto que colocava em evidência diferentes crenças do núcleo de políticas públicas. De um lado, as cisternas de placa representavam o acesso à água enquanto um direito social cuja entrega deveria ser feita em parceria com a sociedade civil por meio de processos participativos e contratação de mão-de-obra local. Do outro lado, as cisternas de polietileno eram construídas por empresas, sem processo de mobilização social e sob justificativa econômica do acesso ao recurso pelas pessoas (Andrade, 2020; Mortara, 2017; Pereira, 2016; Sabourin et al., 2020).

A partir das críticas, algumas alterações foram promovidas. Indicando, portanto, aprendizado por parte da coalizão MEC no contato conflituoso com a coalizão CCS. No campo da economia regional, adicionou-se o fator local: sete das trezes unidades fabris de produção das cisternas de polietileno envolvidas no Água para Todos estão instaladas no Nordeste, utilizando mão de obra local; para a instalação das cisternas também foram contratados moradores da região; e o polietileno, matéria prima, era produzido no Nordeste, colaborando com a cadeia petroquímica da região. Já no formato da política pública, o arranjo da cisterna de

polietileno incumbiu a cada estado a criação de um Comitê Gestor Estadual e às empresas a criação de um Comitê Gestor Municipal, responsável pelas ações de mobilização. Além disso, os critérios do Cadastro Único passaram a ser requisito necessário dos beneficiários (A. de Campos & Alvez, 2014; Nogueira, Milhorange, & Mendes, 2020).

No final do Programa, a meta foi atingida e foram entregues 457 mil cisternas de placas pelo MDS e 293,5 mil cisternas de polietileno pelo MI (A. de Campos & Alvez, 2014).

Considerações finais

A pesquisa confirmou que o aprendizado foi um caminho de mudança institucional no Programa Cisternas. Especificou-se durante a exposição não só os fatores motivadores e resultados de mudança institucional, mas também as evidências empíricas da existência de aprendizado orientado a políticas públicas por meio de entidades e atividades envolvidas. O aprendizado mapeado explica como os fatores motivadores geraram as mudanças institucionais observadas.

Conforme previsto pelo ACF, confirmou-se a importância dos fóruns, especialistas e articuladores para a ocorrência do aprendizado. Estes atores contribuíram para a formação do sistema de crenças da coalizão de Convivência com o Semiárido e alavancaram a estratégia de acesso descentralizado, levando-a para o governo federal.

A ocorrência de eventos externos tende a gerar mudanças significativas no sistema de crenças dos atores. Todavia, o quadro analítico também pressupõe que crenças secundárias são mais passíveis de mudança do que crenças de políticas públicas. Diante da influência dos órgãos de controle, a reação da coalizão de Convivência foi adaptar-se às exigências por meio de acréscimos e adaptações secundárias. Neste sentido, a atuação da coalizão impediu mudanças indesejáveis no programa e manteve as suas crenças de políticas públicas.

Ainda, o ACF estabelece que aprendizado entre coalizões diferentes é mais provável em situações de conflito intermediário. Entretanto, o caso do Programa Cisternas demonstra que mesmo em casos de conflito intenso o aprendizado é possível. A terceira trilha de aprendizado demonstrou as mudanças nas crenças de políticas públicas na coalizão de Modernização Econômica. Para futuras pesquisas, cabe uma análise mais profunda para verificar se estes aprendizados que alteraram as crenças do núcleo de políticas públicas se revelaram consistentes, aspecto importante destacado por Ma e Vieira (2020) e Moyson (2017).

Destaca-se, portanto, a partir deste estudo de caso da construção de cisternas, que há diversos caminhos de aprendizado possíveis em estudos sobre mudança em políticas públicas. As três trilhas analisadas compartilham o acionamento do mecanismo de aprendizado na produção de mudanças institucionais. Todavia, os fatores motivadores e os resultados são distintos. A pesquisa, a partir da combinação metodológica entre o quadro analítico do ACF e do uso do rastreamento de processos, explora explicações configuracionais nas quais a cadeia da causalidade é tão importante quanto a identificação de causa e efeito.

Referências

- Ab'Sáber, A. (2003). *Os Domínios de Natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas* (7th ed.). São Paulo: Ateliê Editorial.
- Almeida, L. de A., & Gomes, R. C. (2018). Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. *Cadernos EBAPE.BR*, 16(3), 444–455. <https://doi.org/10.1590/1679-395164108>
- Andrade, M. L. (2020). *Cisternas de água para beber : um estudo sobre mudança política e*

- institucional através do Advocacy Coalition Framework*. Universidade de Brasília. Retrieved from <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39864>
- Arsky, I. D. C. (2020). Os efeitos do Programa Cisternas no acesso à água no semiárido. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 55. <https://doi.org/10.5380/dma.v55i0.73378>
- Assis, T. R. de P. (2009). *INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS TESE Sociedade Civil, Estado e Políticas Públicas: reflexões a partir do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (PIMC) no Estado de*. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Bagattolli, C., Abreu, K. D. R. de, Ribeiro, M. M., Serafim, M. P., Dias, R. de B., Dagnino, R. P., & Jesus, V. M. B. de. (2013). *Tecnologia social e políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis.
- Beach, D. (2017). Process-Tracing Methods in Social Science. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.176>
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines*. <https://doi.org/10.1177/0094306115599351g>
- Cairney, P. (2016). Paul A. Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein.” (M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla, Eds.) (Vol. 1). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.24>
- Campos, A. de, & Alvez, A. M. (2014). O Programa Água para Todos: Ferramenta Poderosa contra a Pobreza. In T. Campello, T. Falcao, & P. V. da Costa (Eds.), *O Brasil Sem Miséria* (1st ed., pp. 467–493). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social.
- Campos, J. N. B. (2014). Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. *Estudos Avançados*, 28(82), 65–88. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142014000300005>
- Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., & Calmon, P. C. D. P. (2015). Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. *Administração Pública e Gestão Social*. <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i2.706>
- Carijo, C. D. (2019). *Análise das coalizões de defesa sobre o caso do marco regulatório das organizações da sociedade civil*. Universidade de Brasília.
- Dunlop, C. A., Radaelli, C. M., & Trein, P. (2018). Introduction: The Family Tree of Policy Learning. In C. A. Dunlop, C. M. Radaelli, & P. Trein (Eds.), *Learning in Public Policy*. Springer International Publishing.
- Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>
- Funke, N., Huitema, D., Petersen, A., & Nienaber, S. (2020). The Roles of Experts and Expert-Based Information in the Advocacy Coalition Framework: Conceptual and Empirical Considerations Based on the Acid Mine Drainage Case Study in Gauteng, South Africa. *Policy Studies Journal*, psj.12409. <https://doi.org/10.1111/psj.12409>
- Hedström, P., & Swedberg, R. (1998). Social mechanisms: An introductory essay. In *Social Mechanisms* (pp. 1–31). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511663901.001>
- Jenkins-Smith, H. C., M. Weible, C., Sabatier, P. A., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In *Theories of the Policy Process*. <https://doi.org/10.4324/9780429494284-5>
- Lange, S. E. (2016). *Policy-Oriented Learning Among National Forest Stakeholders in the Pacific Northwest: Changes in Policy Beliefs Since Adoption of the Northwest Forest Plan*. University of Washington.
- Ma, J., & Vieira, D. M. (2020). Policy learning and policy change: exploring possibilities on the Advocacy Coalition Framework. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1672–

1690. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190381x>
- Macedo, D. C. de, Teixeira, E. M. B., Jerônimo, M., Barbosa, O. A., & Oliveira, M. R. M. de. (2009). A Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. *Revista Simbio-Logis*, 2(1), 31–46.
- Mortara, A. F. (2017). *Construção de capacidades estatais: um estudo do Programa Cisternas*. Fundação Getúlio Vargas.
- Moyson, S. (2017). Cognition and policy change: the consistency of policy learning in the advocacy coalition framework. *Policy and Society*, 36(2), 320–344. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1322259>
- Moyson, S., Scholten, P., & Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change: Theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>
- Nogueira, D., Milhorce, C., & Mendes, P. (2020). Do Programa Um Milhão de Cisternas ao Água para Todos: divergências políticas e bricolagem institucional na promoção do acesso à água no Semiárido brasileiro. *IdeAs*, (15), 0–22. <https://doi.org/10.4000/ideas.7219>
- Pereira, M. C. G. (2016). *Água e Convivência com o Semiárido: múltiplas águas, distribuições e realidades*. Fundação Getúlio Vargas.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2–3), 129–168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Sabatier, P., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In *Theories of the Policy Process*.
- Sabourin, E., Grisa, C., Niederle, P., Pereira Leite, S., Milhorce, C., Damasceno Ferreira, A., ... Andriquetto-Filho, J. M. (2020). Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*. <https://doi.org/10.1051/cagri/2020029>
- Santana, V. L., & Arsky, I. D. C. (2016). Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. *Revista Do Serviço Público*. <https://doi.org/10.21874/rsp.v67i2.559>
- Silva, R. M. A. Da. (2006). *Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: políticas públicas e transição paradigmática*. Universidade de Brasília.
- Silva, M. S. L. de, Matthiensen, A., Britto, L. T. de L., Lima, J. E. F. W., & Carvalho, C. J. R. De. (2018). *Água e saneamento: contribuições da Embrapa*. Brasília: Embrapa.
- Silva, S. P. (2014). *A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: projetos, descontinuidades e consolidação* (Texto para discussão No. 1953). Rio de Janeiro.
- Silva, T. D. (2019). *Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014*. Universidade de Brasília.
- Weible, C. M. (2008). Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *Policy Studies Journal*, 36(4), 615–635. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00287.x>
- Weible, C. M. (2018). Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 1–13). Fourth edition. | Boulder, CO: Westview Press, 2017.: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>
- Weible, C. M., Ingold, K., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & Jenkins-Smith, H. C. (2019). Sharpening Advocacy Coalitions. *Policy Studies Journal*. <https://doi.org/10.1111/psj.12360>
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2017). A guide to the advocacy coalition framework. In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. <https://doi.org/10.4324/9781315093192-18>

Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & DeLeon, P. (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349–360. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>

ⁱ Segundo Entrevistado 9, representante da sociedade civil, “o Consea se transforma no maior aliado via governo da gente.”.

ⁱⁱ Lei 12.873 de 24 de outubro de 2013.

ⁱⁱⁱ Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.