

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

ESTABILIDADE E MUDANÇA NO SISTEMA DE POLÍTICA
TRIBUTÁRIA: APRENDIZADO COMO FATOR EXPLICATIVO PARA A
ESTASE

022.224.389-93

Florianópolis, SC, Brasil

2022

PROPOSTA DE PESQUISA

ESTABILIDADE E MUDANÇA NO SISTEMA DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA: APRENDIZADO COMO FATOR EXPLICATIVO PARA A ESTASE

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A pesquisa se incluiu no campo dos estudos sobre políticas públicas e tem a política tributária como tema. Busca analisar, num primeiro momento, as discussões do processo decisório ocorridas no âmbito de comissões da Câmara dos Deputados durante as sessões públicas constituídas para debater e elaborar as propostas reformistas. Em sequência, a partir da análise de importantes demandas judiciais que trataram do tema, buscar evidências de aprendizado. Assim, a partir da descrição dos atores e coalizões envolvidos no processo e seus recursos e estratégias para a mudança da aludida política, explicar como tais coalizões, por meio do aprendizado, legitimam constantemente as interpretações dominantes. Ou seja, pretende explicar que a estabilidade da política não é necessariamente o resultado da predominância de um certo sistema de crenças, mas que os atores políticos usam o aprendizado para a manutenção do *status quo*. Com foco na análise do papel das crenças, ideias e valores que a direciona, pretende-se, dessa forma, contribuir para a compreensão tanto da mudança quanto da dinâmica da estabilidade da política tributária brasileira.

A definição das regras tributárias tem sido assunto mais que presente na agenda política e na mídia brasileira nos últimos anos. Apresenta-se como tema recorrente de programas de governo, plataformas de candidatos a cargos eletivos e debates políticos em geral, bem como temas de livros, artigos e produções acadêmicas. Parece ser consenso, por parte do governo e do setor privado, que as regras tributárias necessitam de modificações substanciais. Contudo, num contexto em que a ação dos atores políticos, em permanente disputa por espaços de poder, influencia os movimentos e a formação de coalizões de defesa, não têm ocorrido rupturas, mas certa estabilidade na dinâmica institucional.

1.2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

A presente pesquisa se propõe, assim, a analisar o papel do aprendizado como fator explicativo para que os atores políticos mobilizem recursos para que não ocorram mudanças,

ou melhor, para a manutenção da estabilidade da política tributária no Brasil. Assim, apresenta o seguinte problema de pesquisa: **como o aprendizado explica a estase da política tributária brasileira no período de 1995 a 2022?**

Para proceder a análise proposta, arrisca-se a considerar apropriada a abordagem teórica do modelo, elaborado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), como suporte consistente para a compreensão dos atores e instituições envolvidos e no papel do aprendizado nas mudanças - e da ausência delas - na política tributária.

O modelo apresenta uma perspectiva integradora, que abarca aspectos importantes da realidade complexa e mutável que marca a formulação das políticas públicas em grande parte das sociedades contemporâneas, dando especial atenção aos sistemas de crenças hierarquicamente estruturados, os valores e ideias que os suportam, assim como aos efeitos de eventos exógenos que podem explicar as mudanças nas políticas.

Muito da ênfase do ACF é na estrutura das crenças das coalizões de defesa competitivas e nos padrões de mudança dessas crenças. Busca auxiliar na compreensão de quadros complexos de políticas, permeados por atores que percebem o mundo de acordo com distintas e particulares visões, moldadas pelos sistemas de crenças, conforme lembra Suely de Araújo (2013). A pesquisa, entretanto, pretende integrar a visão da dimensão institucional para a análise da política, buscando entender como os arranjos institucionais podem favorecer ou dificultar o aprendizado e, conseqüentemente, explicar sua influência na dinâmica da política.

A pesquisa adota dessa forma as seguintes premissas, conforme o modelo de coalizões de defesa: (1) o entendimento de que informações técnicas referentes à magnitude e às várias facetas do problema, às suas causas e aos prováveis impactos das diferentes soluções, teriam relevância para a tomada de decisão por parte dos atores governamentais e também dos legisladores; (2) o entendimento do processo de mudanças na política, assim como o papel e importância do aprendizado em tais mudanças, requerem uma perspectiva longitudinal de uma década ou mais; (3) que a forma mais eficaz de pensar sobre mudanças de política em um contexto temporal é focar nos “subsistemas de política”, que são caracterizados pelas interações de atores de diferentes instituições que seguem e procuram influenciar decisões governamentais na área da política; (4) que estes subsistemas precisam incluir uma dimensão intergovernamental, ou seja, precisam envolver todos os níveis de governo (ao menos para políticas domésticas, como é o caso da política tributária); e, (5) que políticas públicas ou programas podem ser constituídos da mesma forma que sistemas de crenças, entendidos como

um conjunto de uma hierarquia de valores e ideias a respeito de como devem ser realizados, ou seja, sobre como as políticas devem ser implementadas de forma que reflitam tais valores (SABATIER, 1993; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

1.3 OBJETIVO DA PESQUISA

A pesquisa se propõe a analisar as preferências, relações de forças, capacidade de ação ou de mobilização e as estratégias de cada coalizão na formação de agenda associada política tributária no Brasil. Assim, os objetivos da pesquisa detalharam os diferentes aspectos necessários para responder às questões lançadas. O objetivo geral foi formulado da seguinte forma: **analisar como a atuação de diferentes coalizões de defesa afetou a formação da agenda associada ao sistema tributário nacional no período de 1995 a 2014.**

Os objetivos específicos da pesquisa, por sua vez, se referem a atividades a serem cumpridas para a persecução do objetivo geral e representaram, dessa forma, produtos adicionais a serem gerados pela pesquisa, conforme segue:

- (i) descrever a progressão do debate político ocorrido nos vinte anos entre 1995 e 2022 e identificar a dinâmica da política tributária brasileira;
- (ii) identificar a estrutura básica dos sistemas de crenças associados às diferentes coalizões de defesa;
- (iii) codificar as crenças expressas e divulgadas por atores e suas coalizões e instituições;
- (iv) analisar as hipóteses acerca da estabilidade das coalisões, dos sistemas de crenças hierarquicamente estruturados e dos efeitos do aprendizado que podem explicar tais mudanças ou a ausência delas;

1.4 JUSTIFICATIVA

O estudo do processo de formação da política tributária pode subsidiar políticas públicas destinadas a aumentar a eficiência na alocação dos recursos pelos agentes privados ou ainda ajustar as contas públicas. Schneider e Ingram elevam o status e a importância das políticas públicas para além de instrumentos técnicos que podem ou não resolver os problemas contemporâneos. As autoras consideram as políticas públicas as principais ferramentas para assegurar os valores democráticos para todos (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). Esta visão das políticas públicas reclama por análises que se preocupem não só em demonstrar o quão

efetivamente políticas públicas podem mitigar problemas sociais, mas em demonstrar o grau em que promovem os valores democráticos, ou seja, inspiram a participação política e desencorajam a divisão social (SIDNEY, 2007).

Conforme Souza e Secchi (2014), identifica-se uma escassez de estudos sobre políticas públicas com a abordagem da análise de política. Além disso, embora seja relativamente densa a produção de estudos a respeito dos aspectos que envolvem o sistema tributário e suas propostas de reforma - essencialmente sob o viés econômico ou jurídico, aliás - são escassos os estudos cujo foco se traduz na dinâmica das discussões a respeito da política tributária.

Propõe-se, assim, que política tributária brasileira possa ser estudada a partir de um enquadramento, como faz o ACF, que enfatize os sistemas de crenças dos atores envolvidos na política pública em questão.

Essa visão é corroborada por Ma, Lemos e Vieira (2020), para quem o estudo das políticas públicas na América Latina é certamente um terreno fértil para a aplicação do ACF, quando pesquisadores latino-americanos começam enfim a se familiarizar com esse modelo. Conflitos de interesse em termos de redução das desigualdades sociais, exploração de recursos naturais, produção agrícola, intervenções estatais, blocos econômicos e combate ao narcotráfico, entre outros, são questões complexas que envolvem diversos processos de formulação de políticas públicas. Para os autores, a confluência de diferentes visões, sejam liberais, estatistas, conservadoras ou progressistas nas recentemente consolidadas democracias da América Latina as tornam um *locus* privilegiado para o uso do ACF como modelo para a análise de políticas públicas.

Apesar de terem sido realizadas nos últimos anos pesquisas no Brasil que se propunham a descrever mudanças em políticas públicas a partir do modelo de coalizões de defesa (ACF), desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993), grande parte destes trabalhos também suportaram sua análise em ideias propostas por outros autores, em especial John Kingdon (1995). De outro modo, uma variedade de estudos que procuram discutir política tributária possui vieses descritivos ou explicativos das ciências jurídicas ou econômicas e concentram-se, naturalmente, no domínio destas áreas. A pesquisa pode colaborar para reduzir tal lacuna de estudos que tratem dos atores, instituições e coalizões envolvidas na política tributária brasileira.

Dessa forma, espera-se que a produção da pesquisa seja motivada pela ideia de que, considerando-se apropriada a abordagem teórica do modelo de coalizões de defesa (ACF), se pode compreender como o aprendizado influencia as mudanças na política pública, em articulação com a linha de pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento. Espera-se, além disso e a partir da análise descritiva de um caso prático de política pública, contribuir com a produção científica do programa de pós-graduação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR

A conformação de políticas públicas (*policymaking*) opera em ambientes políticos complexos e interdependentes, onde um número significativo de participantes interage no contexto de arranjos institucionais aninhados, relações de poder desiguais e informações científicas e técnicas incertas sobre problemas e alternativas. Essa complexidade inerente, conforme os autores do modelo, requer uma simplificação conceitual para orientar as agendas de pesquisa, para permitir a comunicação entre acadêmicos e profissionais e para desenvolver estratégias efetivas de tomada de decisão (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Com esse propósito, Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, então professor na Universidade da Califórnia e professor associado da Universidade do Novo México, respectivamente, editaram um livro que delineou o Modelo de Coalizões de Defesa¹ (Advocacy Coalition Framework - ACF), juntamente com um conjunto de hipóteses sobre a influência da ciência na conformação de políticas, e como o aprendizado e as crenças influenciam, ou podem explicar, mudanças em políticas públicas. O livro de 1993 incluiu seis estudos de caso guiados pelo modelo, quatro dos quais foram escritos por outros pesquisadores, e terminou com uma avaliação crítica do modelo e consequentes revisões de determinados aspectos (WEIBLE; SABATIER; McQUEEN, 2009).

O modelo adota uma abordagem cognitiva para a análise de políticas públicas, inflexão paradigmática no campo ocorrida nos anos de 1980 que destaca o papel das ideias, das crenças e do conhecimento na conformação de políticas públicas (FARAH, 2018). Sabatier e Schlager (2000) afirmam que os estudos empreendidos pelo próprio Sabatier e seus colaboradores envolvendo o modelo de coalizões de defesa faziam parte de uma corrente equilibrada da abordagem cognitiva, pois buscava um equilíbrio entre fatores cognitivos e não cognitivos, isto

¹ Embora a sigla ACF seja atualmente consagrada e de uso frequente mesmo no Brasil para designar o modelo, conforme inclusive se depreende da análise das teses e dissertações a respeito do tema tratada na seção anterior, há diferentes formas de se traduzir o termo proposto pelos autores do modelo na língua inglesa para a língua pátria: modelo das coalizões de advocacia; modelo das coalizões de defesa; enquadramento das coalizões de advocacia; e enquadramento das coalizões de defesa. (ARAÚJO, 2013).

é, entre ideias, instituições e fatores socioeconômicos, e encerrava autores como Kingdon, Baumgarten e Jones, Ingram e Schneider

O modelo é resultado da longa experiência de Sabatier com a literatura de implementação de políticas públicas e o interesse de ambos, Sabatier e Jenkins-Smith, em compreender o papel que a informação técnica desempenha no processo político e, conforme os autores, fornece uma base para a investigação descritiva e prescritiva, estabelecendo um conjunto de suposições, escopo e classificações gerais e relações entre conceitos-chave pertinentes à conformação de políticas públicas (WEIBLE; SABATIER; McQUEEN, 2009, WEIBLE; SABATIER, 2007). O modelo se fundamenta em três alicerces: (a) a suposição de que a maior parte da conformação de políticas públicas ocorre entre especialistas dentro de um subsistema de políticas, mas que seu comportamento é afetado por fatores do amplo sistema político e socioeconômico; (b) um “modelo do indivíduo” que é extraído fortemente da psicologia social; e (c) a convicção de que a melhor maneira de lidar com a multiplicidade de atores em um subsistema é agregá-los em “coalizões de defesa”. Essas fundações, por sua vez, afetam as variáveis dependentes, crença e mudança em políticas públicas, através de quatro caminhos críticos: (a) aprendizagem orientada por políticas e (b) perturbações externas, e, alternativamente, (c) choques internos e externos que redistribuam recursos políticos críticos, e (d) choque internos que confirmem crenças profundas em coalizões minoritárias e lancem dúvidas com relação às crenças da coalizão dominante (WEIBLE; SABATIER, 2007).

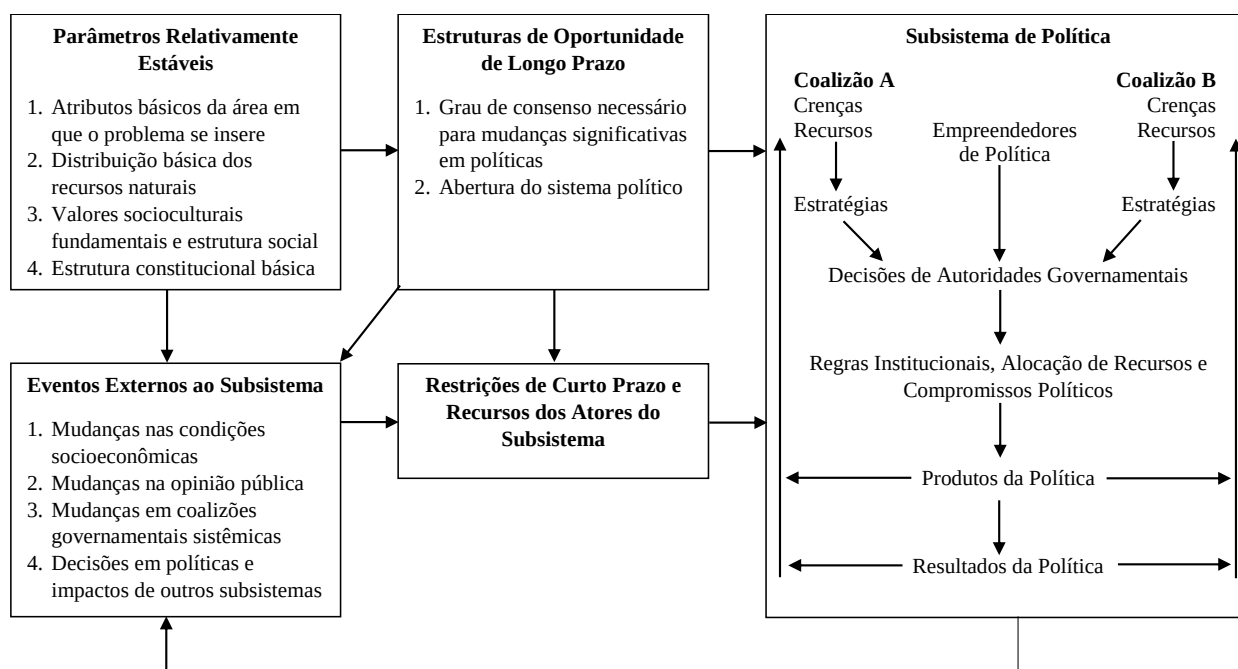
Uma visão geral do papel das coalizões de defesa dentro do subsistema de políticas e os efeitos de dois conjuntos de fatores exógenos ao subsistema que afetam as restrições e oportunidades afetando, por sua vez, os atores do subsistema ao longo do tempo, é demonstrada na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, que foi adaptada para a língua portuguesa.

O diagrama básico do modelo revela, de um lado, o ambiente externo, dividido em parâmetros relativamente estáveis e eventos externos, e de outro, o subsistema de políticas públicas. Intermediando os dois lados, são desvendadas as estruturas de oportunidade das coalizões e as limitações e recursos dos atores do subsistema. Percebe-se que, conforme o modelo, externamente ao subsistema de políticas públicas, estão presentes fatores estáveis, como os atributos básicos da área do problema, a distribuição dos recursos naturais, os valores socioculturais e a estrutura social, e a estrutura de regras básicas do sistema político, bastante difíceis de serem alterados, mesmo em períodos de uma década ou mais (WEIBLE; SABATIER, 2007).

O modelo apresenta um processo de retroalimentação das crenças a partir dos resultados e impactos das políticas se traduz no aprendizado orientado à política. Esta retroalimentação – um processo sem delimitação, portanto - pode ser conceituada como resultado de um conjunto de mudanças duradouras de pensamentos ou intenções comportamentais que resultam da experiência e que buscam a obtenção ou revisão das normas dos sistemas de crenças dos indivíduos (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014, p. 198).

A versão original do modelo procurou trazer contribuições importantes para a literatura a respeito do processo de conformação das políticas públicas, procurando responder a várias questões então examinadas pelos estudiosos do campo: a necessidade de se ter perspectivas de longo prazo para entender a mudança de políticas; a necessidade de uma visão mais complexa dos subsistemas, que incluíssem pesquisadores e relações intergovernamentais; a necessidade de mais atenção ao papel da ciência e da análise da política nas políticas públicas; e a necessidade de um modelo mais realista do indivíduo, enraizado mais profundamente na psicologia do que na microeconomia. A partir dos anos 1990, o acervo empírico do modelo tornou-se muito mais amplo em termos de pesquisadores, sistemas políticos e domínios de políticas públicas (WEIBLE *et al.*, 2011).

Figura 1 - Diagrama da visão geral do Modelo de Coalizões de Defesa



Fonte: adaptado de Weible e Sabatier (2007, p. 191).

Revisões teóricas foram propostas posteriormente. A revisão mais significativa foi sumarizada por Sabatier e Weible (2007) e apresentou uma reformulação do modelo para

facilitar sua aplicação em países mais corporativistas relativamente ao regime pluralista característico da democracia estadunidense. As revisões ocorreram de forma lenta o suficiente para que não pudesse ser evitada uma “saúdável dose de exame cético” (WEIBLE; SABATIER, 2007, p. 208). Contudo, as premissas básicas do modelo não mudaram desde sua proposição inicial, ainda no final de década de 1980, mas foram expandidas.

Apesar das revisões, o modelo do indivíduo permaneceu enraizado na psicologia social, mas seus atributos foram esclarecidos por Edella Schlager (1995); (b) o foco da conformação de políticas públicas sempre foi o subsistema de políticas, mas foi proposto um método mais claro para identificar subsistemas; (c) o ator político-chave sempre foi a coalizão de defesa, porém, pesquisas que se apoiaram em métodos de análise de rede confirmaram que as coalizões são mantidas principalmente por crenças comuns; e, enfim, (d) a preocupação com o papel da ciência na conformação de políticas públicas permaneceu, mas foi desenvolvida uma ideia mais apurada de como fóruns de discussão profissionais podem facilitar o aprendizado entre coalizões (WEIBLE; SABATIER, 2007).

A primeira interpretação do modelo (ACF I), que predominou na maioria das sucessivas aplicações do modelo até meados da década de 1990 (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), trata as coalizões como uma ferramenta descritiva e analítica construída pelo pesquisador para compreender uma realidade empiricamente complexa. Já a segunda interpretação do modelo (ACF II), que se baseou no debate iniciado por Edella Schlager (1995), se fundou nas condições da ação coletiva para a emergência das coalizões de defesa e as trata como algo objetivo e concreto.

O ACF originalmente assumiu que é improvável que mudanças em políticas públicas podiam ser explicadas por fatores endógenos, ou melhor, que fossem provocadas por aspectos do próprio sistema, uma vez que as crenças normativas e as crenças centrais seriam relativamente estáveis e constantes ao longo do tempo (SABATIER, 1988). Na primeira versão do ACF, apenas duas possibilidades que poderiam potencialmente levar à mudança em políticas públicas foram então descritas: (a) aprendizagem orientada por políticas e (b) perturbações ou choques externos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Em revisão posterior do ACF, os autores acrescentaram dois novos fatores como possíveis causas para a mudança em políticas públicas: (a) choques internos e (b) acordos negociados (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O aprendizado orientado a políticas públicas é concretizado especialmente a partir da experiência obtida na dinâmica de coordenação e conflito entre os diferentes atores envolvidos

nos processos decisórios atinentes à política pública. Pode ser definido, conforme os autores, como um conjunto de alterações relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência ou de novas informações e que são consideradas com a obtenção ou com a revisão de objetivos políticos. No entanto, se o aprendizado político de fato ocorrer, é assumido que varia de acordo com o nível das crenças dominantes. Isso sustenta a hipótese de que a aprendizagem orientada a políticas públicas raramente pode ser alcançada caso prevaleçam as crenças normativas e centrais, pois elas são relativamente resistentes a mudanças em resposta a novas informações. Entretanto, a aprendizagem pode alterar os aspectos secundários porque o seu escopo relativamente abreviado requer relativamente menos evidenciação para que isso ocorra (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O modelo propõe que, quando há baixos níveis de conflito, há pouco aprendizado entre as coalizões, já que seus membros estão mais preocupados com outros assuntos do subsistema. Da mesma forma, o aprendizado entre as coalizões é baixo quando o nível de conflitos é muito alto, já que os atores tendem a defender suas posições e rejeitam informações que poderiam enfraquecer seu sistema de crenças. Por outro lado, quando os níveis de conflito são intermediários, as chances de aprendizado entre as coalizões são maiores, já que as coalizões são ameaçadas o suficiente para ficarem atentas a determinados assuntos e receptivas a novas informações (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER & JENKINS-SMITH, 2007).

Tal perspectiva abre espaço para que se elabore estudos que procuram compreender a dinâmica das mudanças, ou mesmo a estabilidade, que marca essa área de políticas públicas, bem como a configuração dos principais atores e instituições que nela atuam. Para tanto, considera-se apropriada a abordagem teórica do modelo de coalizões de defesa (Advocacy Coalition Framework - ACF), conforme proposto por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993).

Observa-se uma suposta contemporaneidade da adoção do ACF em pesquisas envolvendo a análise de políticas públicas promovidas por pesquisadores de instituições de ensino superior do Brasil (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015). Tal perspectiva, conforme apontam os autores, é respaldada pelo processo de sedimentação da área de políticas públicas no país (FARIA, 2003; SOUZA, 2006; CAPELLA, 2006).

As pesquisas em geral demonstram um caráter interpretativista e significativa orientação para a análise de políticas em nível nacional, em comparação com políticas estaduais e municipais. De modo semelhante ao encontrado por Capelari, Araújo e Calmon (2015),

observa-se a predominância de pesquisas orientadas ao entendimento de políticas públicas voltadas para meio ambiente, embora tenham sido elaboradas pesquisas que tratassem de políticas sociais, econômicas, de saúde, científica e tecnológica, de turismo, e voltadas à infância, esporte e controle de drogas. Conduziram o exame de documentos e entrevistas para atingir conclusões essencialmente qualitativas a respeito dos atores, instituições e seus interesses, sejam baseados em crenças, conforme o modelo do ACF, sejam interesses instrumentais, usando enfoques como o da influência dos agentes (ou *stakeholders*).

Dessa forma, entende-se que a descrição dos caminhos que levam à mudança revela questões que precisam ser enfrentadas para aprofundar sua compreensão, assim como sua ausência, ou melhor, a estase, e sua relação com o aprendizado. Em geral, a dinâmica das mudanças na política é usada como a principal evidência de aprendizado. No entanto, caso não haja evidência de mudança, é possível a estase seja resultado exatamente do aprendizado. Ou melhor, é possível aprofundar a investigação e procurar compreender se apenas a evidência de mudanças, mesmo que ocorram de maneira contínua e gradual, pode necessariamente ser considerada evidência de aprendizado. Tal ponto de vista é corroborado por Mahoney e Thelen (2009), para quem a visão linear de equilíbrio pontuado por momentos de ruptura abrupta dá espaço a um processo em que mudanças ocorrem de maneira lenta e fragmentada, em que a ação dos atores em disputa é permanente.

Estudos que fazem uso do ACF tendem a oferecer explicações para as mudanças, mas não para a estase, geralmente compreendida como resultado da predominância de um certo sistema de crenças (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020). De outro modo, a pesquisa parte do pressuposto que a estase não se refere à ausência de interações e de conflitos. Pelo contrário, é o estado de uma política em que as questões contemporâneas podem ser discutidas e resolvidas, dentro das características estruturais dessa política, que são assim reproduzidas por meio de processos políticos (GRIN, 2018). Tal ponto de vista permite observar se o aprendizado pode ser considerado como um dos fatores explicativos da estase, quando os atores políticos usam o que foi aprendido e mobilizam recursos para manter o *status quo*.

3 METODOLOGIA

3.1 DEFINIÇÕES EPISTEMOLÓGICAS

A pesquisa será conduzida com suporte em uma abordagem positivista de produção científica, cujos resultados são balizados em análise empírica, a partir de uma realidade objetiva, que pode ser explicada por meio de relações causais e análise de hipóteses. Embora a

compreensão dos fenômenos peculiares ao comportamento humano, em uma abordagem positivista, limita-se àquilo que pode ser compreendido pela experiência imediata, pura e sensível, tal abordagem permite uma análise objetiva, com vistas à elaboração de uma pesquisa fecunda no campo prático, técnico e aplicado.

Ou seja, pretende-se empregar métodos sistemáticos e generalizáveis, elaboram hipóteses que podem ser testadas, inclusive com a adoção de análise estatística, para determinar a relação entre as variáveis ou categorias. Em princípio, isso poderia levar a crer que pesquisas qualitativas, por definição, não podem ser positivistas. Esse pressuposto parece ter origem no senso comum de que pesquisas qualitativas ou quantitativas representam paradigmas diferentes. Por um lado, a realidade poderia ser descrita por leis universais, por outro, a realidade é algo inerentemente subjetivo e socialmente construído, cuja complexidade não pode ser medida matematicamente (PALEY, 2008).

Contudo, esta abordagem positivista não restringe o pesquisador a uma visão de que a realidade seja absolutamente objetiva e singular. O pesquisador, por meio da abordagem positivista, deve procurar ser objetivo e não fazer juízo de valor, com a adoção de leis ou generalizações que existem independentemente do contexto social e histórico.

Uma das grandes contribuições no campo da análise das políticas públicas têm sido as discussões a respeito da abordagem teórica do modelo de coalizões de defesa (Advocacy Coalition Framework - ACF), conforme proposto por Paul Sabatier e pesquisadores associados, em especial Hank Jenkins-Smith (FICHER, 2003). Os autores argumentaram que os estudos em políticas públicas falhavam em produzir um corpo sistemático de resultados rigorosos de pesquisas empíricas - embora possa haver discordância a esse respeito. Em particular, afirmaram que o modelo de ciclos de políticas públicas, conforme proposto inicialmente por Lasswell (1956), falhava ao buscar gerar resultados consistentes (FISCHER, 2003).

O ACF é fundamentado na importância dos subsistemas de políticas na formulação e implementação de políticas públicas e evoluiu como resposta para o que os autores viam como a principal falha dos modelos de análise de políticas. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) enfatizam o valor dos relacionamentos entre os setores de política para entender como provém as funções de tomada de decisão, tomando o processo de política como algo em constante evolução, sem início e fim claramente demarcados. Desse modo, como uma forma de avaliar a influência de vários atores políticos ao longo do tempo sobre as mudanças ou a falta delas, pretende-se

demonstrar empiricamente, por meio do mapeamento das crenças, a interação entre diferentes e antagônicas coalizões e o consequente desdobramento na evolução da política.

A pesquisa, aliás, pretende adotar a primeira interpretação do modelo, ao tratar as coalizões de defesa como uma construção abstrata que permite sistematicamente classificar os atores de forma a produzir um melhor entendimento da realidade (WEIBLE; SABATIER, 2007). Tal abordagem busca manter coerência com a forma proposta para se analisar a estrutura interna do subsistema, não na análise das efetivas interações e ações coletivas coordenadas em redes concretas de atores, mas baseada na análise das comunicações, orais ou escritas, para se capturar a proximidade entre os sistemas de crenças dos atores.

3.2 MÉTODO DE PESQUISA

Para a consecução dos objetivos de pesquisa propostos, pretende-se a adoção de pesquisa qualitativa, considerando as limitações deste tipo de pesquisa. Tal orientação favorece a compreensão da realidade social sob análise, visando a entender a lógica de processos e estruturas sociais a partir de análises em profundidade de um ou poucos casos particulares, que no caso desta pesquisa é descrever a dinâmica da política do sistema tributário brasileiro com o viés da análise de políticas públicas.

Quanto ao nível de profundidade, pretende-se realizar, de certo modo, pesquisa exploratória, na medida em que se realizará pesquisa bibliográfica a respeito do tema, além de pesquisa documental de relatórios e papéis de trabalho elaborados no âmbito das comissões especiais da Câmara dos Deputados constituídas para debater e elaborar as propostas legais, assim como de decisões judiciais importantes que trataram do tema tributário e que foram discutidas e prolatadas durante o período sob análise.

Quanto à abordagem, assim, pretende-se descrever as mudanças na política, os atores e instituições envolvidos, seus interesses e as dificuldades encontradas para que haja consenso. Do mesmo modo, ao se considerar que o aprendizado não implica necessariamente em mudança, pretende-se, por meio de abordagem qualitativa e delineamento teórico, descrever e explicar o aprendizado como um dos fatores explicativos para a estase. A análise do aprendizado orientado à política, a propósito, apresenta um enfoque teórico mais ambíguo devido ao seu caráter subjetivo e de difícil mensuração. Isso caracteriza uma limitação da pesquisa.

3.3 PRESSUPOSTOS DA PESQUISA

Entende-se que a descrição dos caminhos que levam à mudança pode revelar questões que precisam ser enfrentadas para aprofundar sua compreensão, assim como sua ausência, ou melhor, a estase, e sua relação com o aprendizado. Em geral, a dinâmica das mudanças na política é usada como a principal evidência de aprendizado. No entanto, caso não haja evidência de mudança, é possível que a estase seja resultado exatamente do aprendizado. Em outras palavras, é possível aprofundar a investigação e procurar compreender se apenas a evidência de mudanças, mesmo que ocorram de maneira contínua e gradual, pode necessariamente ser considerada evidência de aprendizado.

Estudos que fazem uso do ACF tendem a oferecer explicações para as mudanças, mas não para a estase, geralmente compreendida como resultado da predominância de um certo sistema de crenças (MA, 2020). Assim, de modo diferente, a pesquisa parte do pressuposto que a estase não se refere à ausência de interações e de conflitos. Pelo contrário, é o estado de uma política em que as questões contemporâneas podem ser discutidas e resolvidas, dentro das características estruturais dessa política, que são assim reproduzidas por meio de processos políticos (GRIN, 2018). Tal ponto de vista permite observar se o aprendizado pode ser considerado como um dos fatores explicativos da estase, quando os atores políticos usam o que foi aprendido e mobilizam recursos para manter o *status quo*.

3.4 FORMA DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Propõe-se o empreendimento de análise de conteúdo para, por um lado, explorar as crenças, interesses e posições políticas de um número relativamente grande de elites políticas em um período de praticamente três décadas e, por outro lado, buscar evidências de aprendizado político e conduzir a reflexão de explicações causais tanto para as mudanças como para a estase da política sob análise.

Isso exige: (a) a identificação da população-alvo, assim como uma amostra dela para ser codificada; (b) o desenvolvimento de um quadro de codificação (*coding frame*), compreendendo os elementos relevantes do sistema de crenças da população-alvo; e (c) a atenção a problemas relativos à confiabilidade e validade do processo de entendimento das crenças constantes nos documentos, dado que, a partir do esforço interpretativo, a compreensão do sentido daquilo que foi expresso pelos atores e documentado nas notas taquigráficas é capital para o resultado da análise (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993).

Do mesmo modo, para a análise da dinâmica dos componentes dos sistemas de crenças, se e como mudam ao longo do processo de aprendizado, a pesquisa exige o empreendimento de análise documental para o rastreamento de eventos relacionados às propostas de mudança. Tal análise deve considerar a dificuldade de mensuração de evidências do aprendizado e como ele influencia o processo político. Acredita-se que, nesse caso, a subjetividade pode ser mitigada ao se estudar as decisões judiciais importantes que trataram do tema tributário e eventuais desdobramentos em posteriores mudanças legislativas.

3.5 CONTEXTO DA PESQUISA

Para a análise documental, serão selecionadas notas taquigráficas elaboradas no âmbito das comissões da Câmara dos Deputados, sem qualquer restrição quanto à comissão em que foram tratadas, e que se refiram ao tema tributário. O conjunto será restringido apenas àquelas sessões em que ocorreram audiências públicas, buscando que a análise considere não apenas membros do Executivo e do Legislativo de determinado nível de governo, mas também atores governamentais pertencentes a outras esferas de governo, assim como consultores, cientistas, intelectuais, membros da mídia e outros formadores de opinião.

Já para a análise documental em busca de evidências de aprendizado, serão selecionados importantes decisões judiciais que trataram do tema tributário e que, em muitos casos, provocaram pontuais mudanças legais posteriores – e que, eventualmente, não acarretaram na coerente modernização das regras.

3.6 BUSCA DE EVIDÊNCIAS

De forma articulada com os métodos de pesquisa adotados em cada etapa da pesquisa, pretende-se conduzir a) a descrição da trajetória da política, b) a caracterização das coalizões e c) a análise do processo da política pública analisada. A primeira etapa, a descrição da trajetória da política, exigirá assim a revisão sistemática da literatura sobre sistema tributário e a revisão documental de marcos legislativos (regras constitucionais e leis complementares) e de propostas de mudança legal.

A segunda etapa, a caracterização das coalizões, também envolverá análise de conteúdo, mas das notas taquigráficas de reuniões e audiências públicas e entrevistas, caso sejam conduzidas.

A terceira etapa, a análise dos processos da política, demandará a análise de material que deu suporte a propostas de instituição de regras tributárias e demandas judiciais que trataram do

tema, assim como das decisões prolatadas e dos eventuais desdobramentos em posteriores mudanças legislativas.

4 CRONOGRAMA

Esta seção trata do planejamento das atividades para a elaboração da tese no tempo e seus principais marcos, de forma que a lista de atividades não é exaustiva, mas deve ser considerada como um guia para a sua elaboração.

A intenção é que a elaboração do referencial teórico se estenda até meados de 2026. Caso entrevistas sejam conduzidas para a coleta de dados qualitativos a respeito das coalizões de política, espera-se que possam ser testadas no final do segundo semestre de 2025. Contudo, apenas durante a coleta dos demais dados que suportarão a descrição e análise propostas é que existirão subsídios suficientes para esta avaliação.

As fases F4 e F5, que abrangem a coleta, categorização e análise e interpretação dos dados, serão as que demandarão maior esforço de pesquisa, exigindo acompanhamento detalhado dos avanços oriundos da condução das atividades ou de eventos que possam trazer algum risco para o cumprimento dos prazos estabelecidos no planejamento. Espera-se que a pesquisa esteja consistente o suficiente para ser defendida perante banca no primeiro semestre de 2027.

Quadro 1: Cronograma

CRONOGRAMA																
	2023		2024				2025				2026				2027	
	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T
F1. Elaboração do referencial teórico																
F2. Definição dos procedimentos metodológicos																
F3. Pré-teste do instrumento de coleta (entrevistas)																
F4. Coleta de dados																

F5. Análise e interpretação dos dados																
F6. Elaboração da versão da tese para defesa																
F7. Defesa																
F8. Correções e ajustes finais, entrega da tese																

Fonte: elaboração do autor, 2023.

5 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Ciência Política, 459 p., Brasília, 2013.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. du P. **Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais**. Administração Pública e Gestão Social, 7(2), p. 91–99, 2015.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais – BIB, São Paulo, 61 (1), 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. Brasília: **Revista do Serviço Público**, n. 69, p. 53-84, dez. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

GRIN, John. **Stasis and change**. In: COLEBATCH, H. K.; HOPPE, R (Ed.). Handbook on Policy, Process and Governing. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 418-437, 2018.

JENKINS-SMITH, Hank C.; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: foundation, evolution, and ongoing research. In: SABATIER, Paul A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Davis: Westview Press, 2014.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2 ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

MA, J.; VIEIRA, D. M. Policy learning and policy change: exploring possibilities on the Advocacy Coalition Framework: Brazilian Journal of Public Administration, 54(6), p. 1672-1690, 2020.

MAHONEY, J.; T; THELEN, K. **A Theory of Gradual Institutional Change**. In Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

PALEY, John, Positivism. In: Given, Lisa M. (Ed.). **The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods**, Thousand Oaks: Sage Publications Inc., pp. 646-65, 2008.

SABATIER, Paul A. Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework. **Policy Sciences**, v. 21, no. 2/3, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Eds.). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

_____. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999.

SABATIER, Paul A.; SCHLAGER, Edella. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. **Revue française de science politique**, v. 50, n. 2, p. 209-234, 2000.

SCHNEIDER, Anne Larason; INGRAM, Helen. **Policy Design for Democracy**. Lawrence: University of Kansas Press, 1997. 241 p.

SIDNEY, Mara S. Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (orgs.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton / London / New York: CRC Press, 2007.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Luiz Ricardo de; SECCHI, Leonardo. A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa, **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 939-960, 2014.

WEIBLE, C. M., SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WEIBLE, C; SABATIER, P; JENKINS-SMITH, H. C; NOHRSTEDT, D; HENRY, A. D; DE LEON, P. A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: an introduction to the special issue. **The Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 349-360, 2011.