

Mota Vieira, Diego; Corrêa Gomes, Ricardo

Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas

Organizações & Sociedade, vol. 21, núm. 71, octubre-diciembre, 2014, pp. 679-694

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400634029007>



Organizações & Sociedade,  
ISSN (Versão impressa): 1413-585X  
[revistaoes@ufba.br](mailto:revistaoes@ufba.br)  
Universidade Federal da Bahia  
Brasil

# MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL E TRANSFORMATIVA: A INFLUÊNCIA DE COALIZÕES DE ADVOCACIA E GRUPOS DE INTERESSES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

## GRADUAL AND TRANSFORMATIONAL CHANGE: THE INFLUENCE OF ADVOCACY COALITION AND INTEREST GROUPS IN PUBLIC POLICIES

**Diego Mota Vieira\***  
**Ricardo Corrêa Gomes\*\***

### Resumo

**N**o atual debate sobre mudança institucional, percebe-se uma lacuna teórica a ser preenchida já que os mecanismos que caracterizam a ação de grupos de interesse e coalizões de advocacia são pouco explorados. Este ensaio analisa então a mudança institucional gradual e transformativa articulada por esses atores, contrapondo a literatura predominante, que privilegia o caráter perene das instituições ou sua mudança provocada por fatores externos independentes da agência. Propõe-se uma abordagem conjunta do Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa, Modelo de Coalizões de Advocacia e Modelo de Análise de Stakeholders expondo suas premissas, contribuições e limitações.

**Palavras-chave:** Novo Institucionalismo. Mudança Institucional. Grupos de Interesse. Coalizões de Advocacia. Políticas Públicas.

### Abstract

**I**n the current debate on institutional change, we find a theoretical gap to be filled since the action of interest groups and advocacy coalitions is little explored. This paper then discusses the gradual transformative institutional change articulated by these actors as an alternative to the prevailing literature that emphasizes the enduring nature of the institutions or their change caused by external independent agency. It is proposed that a joint approach of the Advocacy Coalition Framework, Stakeholder Analysis and Thellen's Gradual Change Model. Thus, assumptions, contributions and limitations are exposed by pointing the complementarity of these models.

**Keywords:** New Institutionalism. Institutional Change. Advocacy Coalitions. Interests Groups. Public Policies.

---

\* Doutorado em Administração pela Universidade de Brasília – UNB. Universidade de Brasília, Departamento de Administração. E-mail: diego1mv@yahoo.com.br

\*\* Doutor em Administração Pública pela Aston Business School. Universidade de Brasília. E-mail: rgomes@unb.br

## Introdução

O presente ensaio tem como principais contribuições descrever as discussões mais recentes sobre Mudança Institucional no âmbito do Novo Institucionalismo, contextualizar sua contribuição para a área de políticas públicas e propor uma abordagem que integra o Modelo de Coalizões de Advocacia, o Modelo de Análise de Stakeholders e o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa a partir da análise de suas premissas, contribuições e limitações. Em políticas públicas, um dos enfoques que mais tem sido alvo de pesquisas é a influência dos agentes na formação da agenda e no planejamento e implementação das políticas. Nessa temática, a literatura se apresenta com diferentes correntes teóricas com explicações concorrentes para o mesmo fenômeno. A abordagem institucionalista mostra-se relevante quando aponta as instituições influenciando o comportamento dos agentes.

Entretanto, no Novo Institucionalismo observam-se críticas voltadas à sua capacidade para descrever e explicar Mudança Institucional. Para alguns autores (BELL, 2011; MAHONEY; THELEN, 2010; SCHMIDT, 2008; THELEN, 2009) as perspectivas Histórica, Sociológica e da Escolha Racional do Novo Institucionalismo privilegiam um olhar dedicado ao continuísmo e à reprodução das instituições. Em outras palavras, o Novo Institucionalismo revela-se uma ótima ferramenta para explicar a reprodução e manutenção das instituições, mas falha ao dar pouca importância aos processos de mudança desencadeados pela força da agência. Desse ponto de vista, observa-se a mudança ocorrendo preponderantemente de forma descontinuada, com períodos de estabilidade ocasionalmente perturbados por alguma força exógena que provoca uma onda de agência e escolha, seguida novamente por outro período de cômoda estabilidade – trajetórias históricas como legados desses momentos críticos (o Modelo de Equilíbrio Pontuado de Mudança).

Mesmo o Institucionalismo Econômico, na análise de North, Wallis e Weingast (2009), por exemplo, não retrata de modo específico os mecanismos que guiam a ação dos grupos de interesse para provocar mudança nas instituições. É possível visualizar a ação dos grupos e coalizões, mas o foco reside nas diferentes condições contextuais que caracterizam a ação destes grupos. No Estado Natural, o sistema político manipula o sistema econômico para criar “rendas” com o objetivo de manter a ordem social a favor das elites. Já na Ordem de Acesso Livre, a própria competição política e econômica sustenta a ordem social. Em outras palavras, o que se observa é a ação de grupos de interesse tentando garantir para si uma posição confortável no sistema. De fato, existem pontos de convergência entre o modelo proposto por North, Wallis e Weingast (2009) e as proposições gerais deste ensaio. Por exemplo, há um entendimento comum de que instituições regulam o comportamento e distribuem recursos e de que os atores formam coalizões de defesa e grupos de interesse em busca de um arranjo institucional, político e econômico que lhes seja favorável. Mas a análise reside em um nível macro, sem descrever os tipos de atores, seus comportamentos ou estratégias de mudança das instituições.

Thelen (2009) pondera que mudanças significativas acontecem gradualmente por meio da acumulação de pequenos ajustes mesmo em momentos de aparente estabilidade. Este ensaio então analisa a mudança institucional gradual e transformativa: desde as críticas mais contundentes que propõem um Novo Institucionalismo Construtivista/Discursivo àquelas que apenas ressaltam outro tipo de abordagem na já existente perspectiva institucional histórica, evidencia-se necessidade de maior investigação. Nesse sentido, a abordagem adotada dedica-se a descrever e explicar o processo de mudança institucional gradativa com ênfase no comportamento das coalizões políticas e grupos de interesse.

Bell (2011) argumenta que as abordagens que compõem o Novo Institucionalismo adotaram uma visão determinística a respeito dos limites impostos pelas instituições, resultando em uma análise bastante restritiva em relação à agência. Disso percebe-se uma dificuldade em se explicar como mudam as instituições. Nessa perspectiva restritiva sobre a agência, o poder ou o direito de se decidir ou agir segundo seu próprio julgamento ou escolha (*discretion*) é de certa forma negligenciado.

Por outro lado, em uma análise institucional centrada na figura dos agentes, acredita-se que o planejamento e a implementação de uma política pública implicam na disputa por recursos entre coalizões políticas com desigual distribuição de poder. Os critérios que determinarão a escolha de uma alternativa como solução para uma questão pública não serão somente aqueles de caráter técnico. Portanto, a decisão atende às múltiplas racionalidades em um contexto institucional marcado por disputas e por ambiguidades. Dessa forma, agrupados em coalizões de defesa ou em grupos de interesse, e influenciados por seus valores, preferências e expectativas, os atores engajam-se na ação política com o objetivo de alcançar o *status* que lhes seja conveniente, provocando mudança institucional. Diante dessas considerações, cabem as seguintes perguntas: como se dá o processo de mudança institucional gradual e transformativa a partir da ação de grupos de interesses e coalizões de defesa? Como esses atores lidam com os problemas de coordenação dentro e entre coalizões?

O ensaio está estruturado da seguinte maneira: em primeiro lugar são analisados os conceitos de Instituição e Mudança Institucional sob a perspectiva da agência em um contexto de ambiguidade. Em seguida, o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa é apresentado, destacando-se seus elementos e sua dinâmica. Então, argumenta-se sobre a uma abordagem integrativa a partir das contribuições do Modelo de Coalizões de Advocacia e do Modelo de Análise de Stakeholders para descrever e explicar a mudança institucional em políticas públicas. Finalmente, o problema de coordenação entre os atores é tratado reforçando-se a premissa de que as instituições resultam de processos compartilhados de significação (a ação do discurso) e ao mesmo tempo são instrumentos de distribuição de recursos.

## **Instituições e Mudança Institucional**

A formação ou mudança em uma determinada política pública envolve alterações nas instituições que estão relacionadas a ela. As instituições pautam a formação das estratégias sobre como abordar o problema e guiam o comportamento dos atores envolvidos. Scott (1995, p. xiii) define instituições como "estruturas e atividades cognitivas, normativas e reguladoras que provêm estabilidade e significado ao comportamento social". Peci, Vieira e Clegg (2006, p. 57) afirmam que "para o Novo Institucionalismo, instituições são consideradas como um tipo de convenção que assume o status de regra". Para eles, o processo de institucionalização é consequência da conformidade com sistemas de valores de uma sociedade e do temor do desvio, o que leva os indivíduos a internalizarem rumos de ação prescritos. Logo, as instituições atuam como modelos de referência. Assim, é possível caracterizar o processo de institucionalização como uma disseminação de ações e significados. Estímulos ambientais são cognitivamente processados e interpretados através de processos simbólicos socialmente construídos. Então alguma ação (também com sua própria carga simbólica) deriva como resposta ao estímulo. (CRUBELATTE, GRAVE; MENDES, 2004) Peci, Vieira e Clegg (2006, p. 59) argumentam ainda que "as instituições regulam a imagem da realidade para os sujeitos que atuam e participam de certa sociedade. Essas interpretações tipificam atores e ações e circulam como saber comum de todos os sujeitos que participam dessa sociedade".

De fato, existem múltiplos atores interessados em uma política pública. Eles lutam pela distribuição conveniente dos recursos de tal modo que seus interesses sejam contemplados. Compartilhando visões de mundo, interesses e valores, os atores formam diferentes coalizões no processo de definição da política. Mahoney e Thelen (2010, p. 4) definem as instituições como "atributos/características relativamente duradouras da vida política e social (regras, normas e procedimentos) que estruturam comportamentos e que não podem ser mudadas de maneira fácil ou instantânea". As instituições são as regras do jogo, formais ou informais, que guiam as ações de indivíduos e organizações.

Nesse contexto, March (2010) propõe duas representações distintas sobre o processo de decisão que constituem a base para a construção de inúmeras teorias acerca desse fenômeno. De um lado, tem-se a lógica das consequências e do outro

a lógica da adequação. A respeito da lógica das consequências, considera-se que as decisões são reflexos da ação racional que está baseada em duas hipóteses: uma sobre as consequências futuras e incertas de possíveis ações presentes e outra a respeito de preferências futuras e incertas pelas quais os resultados da ação presente serão avaliados futuramente. Por outro lado, segundo a lógica da adequação, indivíduos e organizações constroem identidades e passam a agir segundo regras ou procedimentos que julgam ser apropriados à situação em que se encontram. De acordo com a lógica da adequação, os indivíduos tendem a fazer de maneira implícita ou explícita perguntas a si mesmos sobre os seguintes três pontos: reconhecimento da situação, identidade e regras. Ou seja, tentam fazer uma leitura do contexto de tal modo que estabeleçam qual identidade estão exercendo e, portanto, como deveriam se comportar naquela situação específica. (MARCH, 2010)

Comparando as representações de March (2010) sobre o processo decisório, nota-se que por mais que tenham sido estabelecidos os objetivos, alternativas e preferências, ainda assim indivíduos e organizações estarão sujeitos à lógica da adequação e à conformidade com as instituições. Afinal, ao mesmo tempo em que são respeitadas as preferências na escolha das alternativas, identidades serão consultadas e a adequação também guiará o processo de tomada de decisão.

Hall e Taylor (1996) analisaram o comportamento coletivo nas três perspectivas dentro do Novo Institucionalismo: Histórica, Escolha Racional e Sociológica. Para eles, no Institucionalismo Histórico, o comportamento coletivo é estruturado pela organização institucional da comunidade política e não pelas características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos. Para os autores, o Estado é um complexo de instituições que estruturam os conflitos entre grupos. A partir daí, questiona-se como as instituições podem afetar o comportamento dos indivíduos. Os Neoinstitucionalistas históricos fornecem dois tipos de resposta para essa questão. O primeiro enfoque é chamado de "perspectiva calculadora" e o segundo de "perspectiva cultural". De acordo com a perspectiva calculadora, a análise do comportamento dos indivíduos dá ênfase aos aspectos instrumentais, ao cálculo estratégico. Examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo. As instituições afetam os comportamentos oferecendo aos atores uma certeza relativa quanto ao comportamento presente e futuro dos demais atores. Por outro lado, segundo a perspectiva cultural, o comportamento não é puramente estratégico, mas limitado pela visão de mundo do indivíduo, ou seja, embora o comportamento humano seja racionalmente orientado para fins, os indivíduos recorrem a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos.

Não obstante, o Institucionalismo da Escolha Racional resume quatro propriedades principais: os atores compartilham um conjunto de preferências e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências; a vida política é vista como uma série de dilemas de ação coletiva, situações em que as pessoas agem de modo a maximizar suas preferências contando com o risco de produzir um resultado subótimo para a coletividade; o comportamento de um ator é determinado não por forças históricas impessoais, mas pelo cálculo estratégico que é fortemente influenciado pelas expectativas do ator em relação ao comportamento provável dos demais atores; os atores criam as instituições em um processo de cooperação, a partir de um acordo voluntário. (HALL; TAYLOR, 1996)

Já o Institucionalismo Sociológico considera que as organizações agem não somente por uma força burocrática à procura de eficiência, mas também por práticas culturais. Assume-se a cultura como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que fornecem modelos de comportamento. Portanto, os conceitos de cultura e de instituição se confundem quando se pensa na atribuição de significados na vida social. O indivíduo interpreta a situação e reage a ela utilizando-se de modelos institucionais disponíveis, ao mesmo tempo em que os confecciona. (HALL; TAYLOR, 1996) Nota-se que as abordagens do Novo Institucionalismo tratam as instituições como duradouras, tendendo ao equilíbrio e com pouca propensão a mudança. As perspectivas se direcionam à continuidade das instituições e em como elas se reproduzem ao guiar as decisões e ações humanas. No conflito entre estrutura e agência, a balança pende para a estrutura.

Portanto, em uma perspectiva mais tradicional e comum nos estudos institucionais, o conflito entre estrutura e agência é tratado de tal forma que o peso desta é subestimado: a real mudança na estrutura requer a ocorrência de um evento externo ao sistema. Por outro lado, é possível considerar que a estrutura não deva ser vista em um quadro estático, isto é, as instituições vivem em constante transformação – um modelo dinâmico de transformação. (THELEN, 2009) Logo, a estrutura torna-se mais vulnerável à agência porque a mudança pode ocorrer tanto por meio de eventos exógenos quanto pela ação cotidiana dos indivíduos, ou seja, por meio de rupturas e de modo incremental. Para Mahoney e Thelen (2010) a mudança institucional, embora sujeita a rupturas, possui em regra um caráter contínuo, lento e gradual.

Traçando um paralelo com as ideias de March (2010) sobre as bases do processo decisório, talvez seja fácil relacionar a lógica da adequação à ideia de permanência das instituições e a lógica das consequências à ideia de transformação contínua das instituições. Contudo, percebe-se que em cada caso, há um processo de interpretação em um contexto ambíguo, fruto de uma postura ativa dos atores. Ou seja, a interpretação sobre preferências ou identidades resulta da manifestação dos atores diante das instituições, possibilitando a conformidade ou a transformação. Os agentes podem sim empreender mudanças institucionais para que tenham os seus interesses contemplados. Considerando então a lógica da consequência e a lógica da adequação, percebe-se que em ambas as visões os atores se engajam em um processo de interpretação. Interpretam situações e experiências para prever consequências futuras de ações presentes e sentimentos futuros quanto a essas consequências ou interpretam situações e experiências para identificar identidades e regras apropriadas. Interpretam a história para desenvolver as regras que seguirão.

No processo interpretativo, a ambiguidade torna a decisão mais complexa: ambiguidade sobre as experiências, expectativas, preferências e identidades. Indivíduos ou organizações procuram dar significados a esses elementos de modo a reduzi-la. March (2010, p. 152) define ambiguidade como “falta de clareza ou de consistência na realidade, na causalidade ou na intencionalidade. Situações ambíguas são situações que não podem ser codificadas com precisão em categorias mutuamente exaustivas e exclusivas”. Neste caso não é possível determinar com clareza quais são as intenções dos atores. Regras ou ocasiões de aplicação imprecisas ou contraditórias constituem identidades ambíguas. Finalmente, resultados ambíguos geram implicações confusas. De fato, a chegada de informações não resolve a falta de clareza, pois se notam múltiplos significados e inúmeras interpretações.

O mundo é entendido ou percebido quando o significado é construído pela experiência e pela interpretação. Com o objetivo de gerar contextualização, os atores lançam mão de instrumentos do significado que refletem e criam estruturas e processos sociais: rituais, símbolos, mitos e histórias. A construção de significações parte das interpretações compartilhadas pela comunicação e então, muitas vezes, interpretações individuais são alteradas por aquelas mais convencionais. “Inferências a partir de experiências ficam armazenadas na memória coletiva, em rotinas e regras, crenças e histórias. O aprendizado é conservado pela socialização de novos membros e pela manutenção do controle social.” (MARCH, 2010, p. 180)

March (2010) enfatiza ainda a presença da ambiguidade em preferências e identidades. Ao contrário do que estabelece a lógica das consequências, sugere que as preferências são na verdade inconsistentes, ou seja, mudam com o tempo e logo se tornam difíceis de serem previstas. E ao contrário do que estabelece a lógica da adequação, sugere que as identidades se definem em termos de expectativas igualmente imprecisas, inconsistentes, instáveis e endógenas. No cotidiano de indivíduos e organizações, suas premissas se confundem e são praticadas espontaneamente. Uma representação mais fiel da realidade iria então considerar a coexistência de ambas as contribuições associadas a uma nuvem de ambiguidades que torna a prática e o entendimento ainda complexos.

Contextualizando essas questões no âmbito da mudança institucional, é possível especular que o engajamento dos atores faz com que a própria interpretação possa provocar mudança na forma como a instituição é aplicada, segundo analisam Streeck

e Thelen (2005), Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010). Assim o processo de mudança institucional teria como base as seguintes premissas: o sistema é composto por múltiplos atores com interesses diversos e desigual distribuição de poder; os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes; as preferências e interesses de cada ator podem ser ambíguos; a agência também provoca consequências não premeditadas; os atores permeiam múltiplos ambientes institucionais complexos.

Mahoney e Thelen (2010) argumentam que as instituições atuam como instrumentos distributivos de recursos com implicações de poder, de modo que os arranjos institucionais passam a refletir os interesses de coalizões. Há uma perspectiva dinâmica, em que mesmo a continuidade depende de mobilização constante de suporte político e do esforço ativo para resolver ambiguidades institucionais. A ambiguidade de interesses e interpretações, bem como o equilíbrio de poder e a obediência às instituições, criam espaços para a mudança institucional. Mahoney e Thelen (2010, p. 14) argumentam ainda que “espera-se a mudança incremental emergir nos *gaps* entre a regra e sua interpretação ou entre a regra e a sua aplicação”. Nota-se, portanto outro espaço que fragiliza a estrutura: a distância entre a elaboração e a implementação da norma. Neste hiato, manifestações das coalizões podem propiciar a mudança necessária para que haja um rearranjo institucional que melhor acomode a distribuição de recursos. Nesse sentido, é relevante a abordagem sobre o discurso no Novo Institucionalismo. Para Schmidt (2008, p. 305), o termo *discurso* engloba mais do que o conteúdo substancial das ideias, mas também abrange:

Os processos interativos pelos quais as idéias são transmitidas. Discurso não é apenas idéia ou ‘texto’ (aquilo que é dito) mas também contexto (onde, quando, como e por que é dito). O termo se refere não só a estrutura (o que é dito, aonde e como) mas também a agência (quem disse o que para quem).

O Novo Institucionalismo Construtivista/ Discursivo foca de maneira explícita na representação das ideias, isto é, em como os agentes dizem e pensam o que estão fazendo e nas situações discursivas nas quais os atores geram e comunicam as ideias (a quem estão falando) em determinados contextos institucionais (aonde e quando dizem). (SCHMIDT, 2008) O poder transformativo de ideias e discurso tem influência causal na realidade política e, portanto, provoca mudança (ou continuidade) institucional.

Por outro lado, Bell (2011) mostra-se um pouco reticente a respeito de uma proposição demasiadamente construtivista. Para ele, há no Novo Institucionalismo Histórico uma abordagem que considera que os efeitos das instituições sobre os agentes são construídos pelos próprios agentes por meio de processos ideacionais e de suas escolhas. Assim, os agentes confrontam as instituições e são confrontados por elas, ou seja, as instituições formam contextos que limitam ou induzem as ações entre os quais os agentes transitam. Esse trânsito entre diferentes contextos institucionais permite aos agentes um olhar distante e crítico. Formam-se então interpretações influenciadas pelas diversas interações nos diferentes contextos.

Bell (2011) argumenta a favor de um enfoque no Novo Institucionalismo Histórico que não priorize a agência, instituições, estruturas ou ideias, mas que considere cada elemento como mutuamente constitutivo de maneira dialética. Instituições são confrontadas como um extrato da realidade, isto é, são entidades com as quais é preciso lidar no presente, mas que podem mudar com o passar do tempo. Aliás, a análise social de uma atividade corrente deve levar em consideração condições antecedentes. Nota-se aqui uma relação dialética entre agentes e estruturas ao longo do tempo: as interações cicличicamente repetidas geram propriedades emergentes, diferentes das originais.

Considerando que agentes e ambientes interagem e moldam-se mutuamente ao longo do tempo, percebe-se que as instituições podem limitar o comportamento, mas também são resultado (consciente ou imprevisto) de estratégias deliberadas. Bell (2011) parece convergir com Schmidt (2008) quando reconhece na relação dialética entre ideias e contexto que os agentes interpretam e constroem experiências a partir de sua situação institucional através de modelos subjetivos e intersubjetivos, cognitivos

e normativos em processos de discurso. Além disso, outra capacidade observada nos agentes que pode provocar mudança diz respeitos aos graus de liberdade de escolha (*degrees of discretion*, segundo Mahoney e Thelen, 2010) quando agentes interpretam sua situação e avaliam seus recursos e capacidades diante das instituições. Portanto, a dinâmica institucional envolve lutas de poder a partir do momento em que os atores exploram suas posições institucionais e empregam recursos para vencer batalhas e remodelar os ambientes institucionais.

Continuando com a descrição de seu modelo, Mahoney e Thelen (2010) propõem que as mudanças são determinadas pelas características do contexto político (possibilidade de veto), pelas características da própria instituição (interpretação e sua aplicação) e pelo tipo de agente da mudança dominante. Quatro tipos de mudança seriam possíveis: por substituição (remoção de regras existentes e introdução de novas); por camadas (novas regras ou emendas e revisões são adicionadas às antigas, mudando o impacto das regras originais no comportamento dos indivíduos); por deslocamento (as regras continuam as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no contexto) e; por conversão (as regras continuam formalmente as mesmas, mas são interpretadas e aplicadas de outras maneiras).

Mas afinal, quem são os agentes de mudança da estrutura? Mahoney e Thelen (2010) estabelecem a seguinte tipologia: insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas. Os primeiros rejeitam o *status quo*, tentam alterar a instituição e nem sempre obedecem as regras. Os simbióticos se dividem em dois subtipos: os parasitas que exploram a instituição para ganhos próprios, minando-a no longo prazo e os mutualísticos que agem da mesma forma, porém sem comprometer a sobrevivência da instituição. Já os subversivos não agem diretamente para provocar a mudança. Parecem dar suporte à instituição, mas agem esperando o momento certo para assumirem a condição de opositores. Eles propõem novas regras sem extinguir as antigas. Finalmente, observam-se os oportunistas. Estes possuem preferências ambíguas a respeito da continuidade da instituição e não procuram ativamente preservá-la, mas dados os custos, também não se engajam em alterá-la. Exploram as possibilidades do sistema para atingirem seus fins, mas quando agem por mudança, adotam a estratégia do tipo conversão.

Isto posto, é possível então relacionar os tipos de mudanças com os tipos de agentes de transformação da estrutura. Mahoney e Thelen (2010) estabelecem a seguinte relação: Insurgentes buscam mudanças rápidas, mas aceitam substituição gradual; Simbióticos procuram preservar o *status quo*, mas sua atuação parasita gera deslocamento; Subversivos buscam a substituição, mas trabalham no curto prazo usando a estratégia do tipo camadas; Oportunistas aguardam, mas quando agem, buscam a conversão.

Dessa forma é possível identificar as manifestações dos grupos de interesse na estrutura, ou seja, o comportamento das coalizões diante das instituições. Entretanto, é preciso identificar os atores envolvidos em uma determinada política pública e compreender como se agregam em coalizões. Aqui ressalta-se uma limitação do modelo de Mahoney e Thelen (2010) que não prevê ferramentas para tanto. Antes de pensar o tipo de mudança e como se comportam os agentes, é preciso identificar as coalizões e seus interesses, o equilíbrio de poder e a dinâmica da distribuição dos recursos.

## O Modelo de Coalizões de Advocacia e o Modelo de Análise de Stakeholders

O modelo de Mahoney e Thelen (2010) lança luz sobre o processo de mudança institucional quando descreve tipos de agentes e suas estratégias de ação. Entretanto, é preciso considerar o processo de organização dos agentes, ou seja, a forma pela qual se agregam em grupos e, formando coalizões, empreenderão as mudanças pretendidas. Como as coalizões se formam? Como se comportam e coordenam? A seguir, serão apresentados dois modelos que lidam com coalizões políticas e que podem auxiliar na tarefa de identificar os atores e explicar a formação dos grupos de interesses

relacionados a uma política pública: o Modelo de Coalizões de Advocacia, ou *Advocacy Coalition Framework* – ACF e o Modelo de Análise de *Stakeholders*.

O modelo ACF procura descrever a origem e a dinâmica das coalizões de defesa interessadas em uma determinada política pública. O foco de sua análise reside nas crenças, ideias e valores dos atores envolvidos nas coalizões. São esses os elementos que guiam as decisões que irão influenciar a formação ou a mudança em uma política pública. Segundo Weible, Sabatier e Mcqueen (2009), o ACF estabelece sua lógica causal e suas hipóteses nas seguintes premissas: o papel central da informação técnica e científica nos processos políticos; uma perspectiva de dez anos ou mais para entender a mudança política; os subsistemas políticos como unidades primárias de análise; a existência de diversos atores de todos os níveis de governo, consultores, cientistas, e mídia; a perspectiva de que políticas e programas são melhor entendidos como traduções de crenças.

O modelo considera o indivíduo como racionalmente limitado e com habilidades restritas para processar estímulos. De acordo com Weible, Sabatier e Mcqueen (2009, p. 122), “o modelo explicitamente identifica as crenças como fatores causais do comportamento político”. Há um sistema hierárquico de crenças dos atores. No topo estão as *deep core beliefs*: são aquelas crenças mais abrangentes e estáveis e predominantemente normativas. No meio, estão as *policy core beliefs*: crenças moderadas em seu escopo e que ampliam a abrangência substantiva e geográfica do subsistema político. A especificidade das *policy core beliefs* de um subsistema as tornam ideais para a formação de coalizões e coordenação de atividades dentre os membros. Esse conjunto de crenças é resistente à mudança, mas se ajusta em resposta a verificação e refutação a partir de novas experiências e informação em maior grau do que as *deep core beliefs*. Finalmente, na base do sistema hierárquico, estão as *secondary beliefs*: crenças com um escopo substantivamente e geograficamente mais restrito e empiricamente fundamentadas. Em comparação com as demais, são mais propensas a mudar no decorrer do tempo. (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009) Aqui fica claro como o *Advocacy Coalition Framework* se aproxima do Novo Institucionalismo Discursivo ao atribuir peso fundamental às ideias e ao discurso.

Os subsistemas políticos são as unidades primárias de análise. Internamente ao subsistema de política pública, os atores podem se agrregar em até quatro coalizões de defesa, compostas de agentes governamentais e não governamentais reunidos a partir de dois critérios básicos: o compartilhamento de um conjunto de crenças normativas e causais, e o engajamento em um nível não trivial de atividades coordenadas ao longo do tempo. Cada coalizão detém um determinado conjunto de recursos e opta por estratégias específicas, influenciadas pelo sistema de crenças, para atingir seus objetivos políticos. (SABATIER; WEIBLE, 2007) Os diversos subsistemas operam dentro de um ambiente político mais amplo definido por parâmetros relativamente estáveis e eventos externos, restringidos por estruturas de oportunidade para coalizões de longo prazo, limitações de curto prazo, e recursos dos atores do subsistema. Nota-se também a presença dos *policy brokers*, ou agentes negociadores, cuja representação semelhante é observada por Crubellate, Grave e Mendes (2004) sob a denominação de empreendedores institucionais. Tentando influenciar os padrões formais de relação social entre e dentro das organizações, eles podem trazer relativa estabilidade ao comportamento social e diminuir o conflito entre coalizões. Os níveis de conflito refletem o grau de incompatibilidade entre as crenças fundamentais das coalizões concorrentes.

Desenvolvido no final dos anos 80, o modelo ACF sofreu revisão (SABATIER; WEIBLE, 2007) e dois tipos de variáveis foram incluídos como importantes estruturas de oportunidade de longo prazo. A primeira é o grau de consenso preciso para mudanças significativas na política, o que afeta a densidade e composição das coalizões e as estratégias da coalizão para alcançar acordos. A segunda é o grau de abertura do sistema político. O modelo original considerava apenas duas maneiras para mudança política em um subsistema político. A primeira corresponde a eventos externos ao subsistema, o que se define como mudanças no *policy core attributes* do subsistema. Mudanças socioeconômicas, opinião pública, coalizões de governo e outros subsistemas. Esses impactos externos podem forçar a mudança quando alteram e aumentam recursos, afetando o

poder de coalizões e mudando crenças. A segunda forma para mudança é o *policy-oriented learning* (aprendizado orientado para a política). Este pode ser definido como “alterações relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam a partir de experiências ou/e de novas informações e que são orientadas com a definição ou revisão dos objetivos da política” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 123) Devido à rigidez do sistema de crenças do ator, o aprendizado orientado para a política primeiramente afeta as crenças secundárias (*secondary beliefs*) ou aspectos secundários do subsistema político durante extensos períodos de tempo.

Além da mudança política por meio de eventos externos e pelo aprendizado, sugere-se também uma terceira alternativa que corresponde aos eventos internos no subsistema político. Esses eventos tendem a tornar claras falhas nas práticas internas. Finalmente, uma quarta alternativa de mudança é possível a partir de acordos entre duas ou mais coalizões. Neste caso, observa-se o aprendizado entre coalizões, onde um ambiente institucional permite que as coalizões negociem, acordem e implementem o acordo. Sabatier e Weible (2007) identificam nove condições que influenciam a tendência de mudança política a partir dessa quarta alternativa: “condição sem saída” em que as partes estão sendo prejudicadas; liderança efetiva; normas para decisões consensuais; recursos financeiros de fontes diversas; duração do processo; compromisso dos membros; foco em questões empíricas; ênfase na construção de confiança e; falta de alternativas.

Fazendo um balanço sobre a aplicação do modelo, percebe-se a existência de algumas oportunidades de pesquisa envolvendo o ACF: “áreas emergentes que merecem atenção empírica ou teórica incluem o papel das instituições e da dependência de recursos no modelo, interdependência entre subsistemas, e coordenação dentro e dentre coalizões”. (WEIBLE, SABATIER; MCQUEEN, 2009, p. 134) Weible (2006) faz observação semelhante ao afirmar que falta ao ACF variáveis institucionais claramente conceituadas e operacionalizadas que venham a estruturar a formação e o comportamento da coalizão, como encontrado na análise institucional e no modelo de desenvolvimento. Neste sentido, encaminha-se a discussão do presente ensaio: a mudança das instituições como resultado do comportamento das coalizões políticas analisada à luz do discurso em condições de ambiguidade.

Após sucinta descrição do modelo ACF, cabe descrever e discutir a Teoria dos Stakeholders e contextualizá-la no âmbito das políticas públicas. Campos (2006, p. 125) considera que a Teoria dos Stakeholders é sustentada pela Teoria da Agência e pela Teoria dos Custos de Transação. “Os custos de agência de transação podem ser reduzidos quando os participantes agem baseados na mútua cooperação, o que reduz os custos de elaboração, monitoramento e a necessidade de garantia das relações contratuais”. Os stakeholders, atores envolvidos ou interessados em uma relação entre organizações, possuem interesses legítimos sobre a atividade corporativa. Mas por que os agentes iriam agir de forma cooperativa? Segundo o autor, as negociações entre organizações e stakeholders são contínuas e problemas de compromisso impõem a necessidade de reduzir o oportunismo. Fala-se inclusive sobre sentimentos morais e reputação. Logo, a cooperação reduz custos de transação e de agência gerando negociações menos custosas em termos de elaboração, monitoramento e sanções legais previstas em contratos.

Diferente de Campos (2006), R. Gomes e L. Gomes (2007) enxergam a Teoria dos Stakeholders como uma “ponte” entre a Teoria da Dependência dos Recursos (a organização interage com o ambiente técnico, relacionado a produção de bens e serviços) e a Teoria Institucional (a organização interage com o ambiente institucional, referente às normas, leis e valores que guiam o comportamento). Nesse sentido, a escolha organizacional é limitada por pressões externas em ambientes coletivos e interconectados fazendo com que as organizações respondam às demandas externas para sobreviverem. Relacionando-se com o ambiente externo, as organizações engajam-se em um processo de monitoramento e identificação dos agentes com os quais estão em contato. R. Gomes e L. Gomes (2007, p. 82) descrevem os stakeholders como “pessoas, grupos sociais ou organizações que possuem interesse no sucesso de uma organização. Possuem poder para influenciar o comportamento e o desempenho

das organizações e são afetados pela sua operação e produtos". Para os autores, um modelo de análise dos stakeholders implica no desenho de um mapa em que estes são identificados e classificados segundo o grau de influência sobre a organização.

Savage e outros (1991) classificam os stakeholders como primários ou secundários. Os primários mantêm relações formais e econômicas com a organização, enquanto os secundários não estabelecem relações diretas, mas são capazes de exercer influência assim como são influenciados pelas operações e produtos da organização. Já Mitchell, Agle e Wood (1997) elaboraram um modelo de identificação baseado em três dimensões: o poder para influenciar a organização, a legitimidade do relacionamento com a organização e a urgência da demanda. A respeito do poder que um stakeholder tem para influenciar as operações de uma organização, Mitchell, Agle e Wood (1997) sugerem três fontes possíveis: normativo, baseado em leis e normas às quais a organização não tem controle; coercitivo, baseado em meios físicos; e utilitário, relacionado à dependência de recursos. R. Gomes e L. Gomes (2007) argumentam que o poder está baseado nas seguintes dimensões: posse de recursos, acesso à tomada de decisão e controle dos *status quo* através da manipulação de significados. Sobre a urgência da demanda, Mitchell, Agle e Wood (1997) a classificam como o grau com que a demanda do stakeholder merece atenção imediata da organização. Dois atributos caracterizam tal urgência: sensibilidade ao tempo e o teor crítico. Em outras palavras, o grau com que um atraso em dar atenção à questão é inaceitável e a importância da demanda ou do relacionamento para o stakeholder. Finalmente, a terceira dimensão do modelo de identificação propostos por Mitchell, Agle e Wood (1997) diz respeito à legitimidade do relacionamento: é preciso legitimidade moral ou legal junto à organização, isto é, seus interesses precisam ser reconhecidos como sendo legítimos.

Gomes (2005) argumenta que a análise dos stakeholders normalmente obedece às seguintes etapas: identificação dos atores, identificação do critério utilizado pelo ator para avaliar o desempenho da organização, identificação de como eles podem influenciar a organização, identificação de como a organização está atendendo as demandas do stakeholder, identificação dos recursos que a organização precisa de cada ator e identificação do quanto importante cada ator é para a organização. Esse último fator também pode ser chamado de saliência do stakeholder. Savage e outros (1991) indicam uma matriz de saliência que busca classificá-los a partir do potencial de ameaça ou de cooperação com a organização. O resultado dessa análise é uma classificação em quatro tipos: *supportive stakeholders*, *marginal stakeholders*, *non-supportive stakeholders* e *mixed blessing stakeholders*. Gomes (2005, p. 183) conclui que "a teoria dos stakeholders pode oferecer alternativas para diminuir a complexidade da percepção sobre o ambiente ao possibilitar a identificação de cada uma das influências externas". Segundo Weible (2006), a análise de stakeholders além de se propor a responder as questões sobre quem deve ser levado em consideração, deve incluir as seguintes questões: quais são os seus valores/crenças e interesses? Quem controla os recursos críticos? Com quem formam coalizões? Quais estratégias e arenas institucionais eles usam para alcançar seus objetivos?

Quanto às limitações da análise de stakeholders, pode-se dizer que normalmente os pesquisadores criam tipologias ou matrizes de variáveis-chaves, como alianças, interesses, recursos e posições políticas, mas não especificam uma base teórica para explicar a interdependência causal entre essas variáveis nem como uma combinação dessas variáveis influencia mudança política ou de valores. Além disso, muitas das aplicações da análise de stakeholders foca em um determinado evento ou arena institucional, o que limita o alcance substantivo das conclusões da política e sua utilidade ao longo do tempo. (WEIBLE, 2006) Na mesma linha, Gomes (2006, p. 79) analisa que a "a Teoria dos Stakeholders se mantém vaga porque não explica a complexidade dos relacionamentos entre as organizações e as pessoas, grupos sociais e outras organizações em seu ambiente".

Isto posto, torna-se relevante uma teoria que considere um escopo maior do subsistema, reconhecendo que os stakeholders não estão somente preocupados com uma arena institucional, mas sim com os resultados de todo um subsistema político durante longos períodos de tempo. Neste momento a aplicação do modelo ACF pode

contribuir para Teoria dos Stakeholders porque considera como unidade de análise não um evento ou arena política, mas sim um subsistema político. O modelo possui premissas e hipóteses explícitas sobre: os limites substantivos e territoriais de uma questão política e sobre quem incluir na análise; a estrutura das crenças e motivações individuais que influenciam a política; as motivações individuais para compor relacionamentos (as coalizões); a identificação dos recursos dos stakeholders e as arenas institucionais disponíveis; os fatores necessários para produzir maiores e menores mudanças políticas. (WEIBLE, 2006)

A Figura 1 aponta as premissas, limitações e principais contribuições de cada um dos modelos considerados no ensaio. A partir da análise desses elementos, percebe-se que uma lacuna a ser preenchida e que dá origem a uma pergunta acessória a esse trabalho diz respeito aos problemas de coordenação dentro e entre as coalizões. Afinal, como esses atores lidam com os problemas de coordenação dentro e entre coalizões?

**Figura 1: quadro comparativo entre os modelos de Mudança Institucional de Thelen, de Análise de Stakeholders e Advocacy Coalition Framework**

	<b>Premissas</b>	<b>Limitações</b>	<b>Principais contribuições</b>
<b>Thelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O sistema é composto por múltiplos atores com interesses diversos e desigual distribuição de poder;</li> <li>- Os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes;</li> <li>- As preferências e interesses de cada ator podem ser ambíguos;</li> <li>- A agência provoca também consequências não premeditadas;</li> <li>- Os atores permeiam múltiplos ambientes institucionais complexos.</li> <li>- As instituições atuam como instrumentos distributivos de recursos com implicações de poder, de modo que os arranjos institucionais passam a refletir os interesses de coalizões;</li> <li>- A mudança incremental emerge nos <i>gaps</i> entre a regra e sua interpretação ou entre a regra e a sua aplicação.</li> <li>- As mudanças são determinadas pelas características do contexto político (possibilidade de voto), pelas características da própria instituição (interpretação e sua aplicação) e pelo tipo de agente da mudança dominante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não prevê uma ferramenta específica para identificar os atores envolvidos em uma determinada política pública;</li> <li>- Não busca compreender como esses atores constituem coalizões ou grupos de interesse;</li> <li>- Ao focar nas estratégias utilizadas para provocar a mudança institucional, negligencia as dinâmicas internas das coalizões e grupos de interesse, bem como questões de coordenação entre si;</li> <li>- A análise das estratégias adotadas pode ser limitada pela influência da adequação aos tipos preestabelecidos de mudança gradual transformativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descreve as estratégias utilizadas pelos agentes de mudança tipificando-as em alternativas de mudança gradual transformativa;</li> <li>- Caracteriza os atores envolvidos estabelecendo uma tipologia de comportamentos adotados;</li> <li>- Fornece um relato histórico do processo de mudança institucional relacionada a uma determinada política pública.</li> </ul>

<b>ACF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O papel central da informação técnica e científica nos processos políticos;</li> <li>- uma perspectiva de dez anos ou mais para entender a mudança política;</li> <li>- Os subsistemas políticos são as unidades primárias de análise;</li> <li>- A existência de diversos atores de todos os níveis de governo, consultores, cientistas, e mídia;</li> <li>- A perspectiva de que políticas e programas são melhores entendidos como traduções de crenças.</li> <li>- O indivíduo como racionalmente limitado e com habilidades restritas para processar estímulos;</li> <li>- O modelo explicitamente identifica as crenças como fatores causais do comportamento político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta ao ACF variáveis institucionais claramente conceituadas e operacionalizadas que estruturem a formação e o comportamento da coalizão*;</li> <li>- Não prioriza o papel das instituições e da dependência de recursos**;</li> <li>- Não responde sobre os processos de coordenação dentro e entre coalizões**;</li> <li>- Não considera explicitamente a mudança institucional um resultado do comportamento das coalizões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelece critério para o agrupamento dos atores envolvidos por meio da constituição de coalizões;</li> <li>- Descreve a origem e a dinâmica das coalizões de defesa interessadas em uma determinada política pública;</li> <li>- Enfatiza a importância das crenças, ideias e valores dos atores envolvidos nas coalizões;</li> <li>- Considera a figura do <i>policy broker</i> como agente negociador entre coalizões;</li> </ul>
<b>Modelo de análise de Stakeholders</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os atores envolvidos ou interessados em uma relação entre organizações, possuem interesses legítimos sobre a atividade corporativa;</li> <li>- A cooperação entre os atores reduz custos de transação e de agência;</li> <li>- A escolha organizacional é limitada por pressões externas;</li> <li>- Os ambientes são coletivos e interconectados, portanto as organizações precisam responder às demandas e expectativas externas para sobreviverem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioriza relações de cooperação em análises tipicamente transversais;</li> <li>- Não busca compreender a formação de coalizões ou grupos de interesse;</li> <li>- Negligencia a influência das instituições sobre o comportamento dos agentes e a capacidade deles de alterá-las;</li> <li>- Foca nos interesses desconsiderando crenças e valores dos agentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresenta ferramentas de identificação e monitoramento dos agentes com os quais um determinado ator está em contato;</li> <li>- Classifica tais agentes segundo o tipo e o grau de influência sobre a organização;</li> <li>- Agrupa os agentes segundo o tipo de influência que exercem.</li> </ul>

Fonte: Elaboração do autor.

### Coordenação interna e entre coalizões em mudança institucional: a ação do Discurso

Schmidt (2008) argumenta que os cientistas políticos usam o conceito de ideia em três níveis de análise. No primeiro nível, ideias são políticas específicas ou soluções propostas pelos elaboradores das políticas (*policy makers*). No segundo nível, ideias

são programas gerais que sustentam as políticas. Elas são paradigmas que refletem pressupostos ou princípios que orientam as políticas – quadros de referência que permitem aos atores se situarem no mundo. No terceiro nível, o mais genérico, estão as *public philosophies* ou *deep core beliefs* – visões de mundo que dão suporte as políticas e programas através da organização de ideias, valores e princípios do conhecimento e da sociedade. Schmidt (2008) lembra que ao contrário das ideias políticas e das ideias programáticas que são discutidas regularmente, as ideias filosóficas são pouco aparentes e são consideradas como pressupostos raramente contestados, a não ser em tempos de crise. O conceito de discurso é, entretanto, mais amplo do que o de ideia. Discursos indicam as ideias apresentadas e os processos interativos pelos quais elas são comunicadas.

Portanto, o discurso tem a capacidade de direcionar o pensamento político e as consequentes decisões em determinados caminhos. Discursos dizem respeito a como os argumentos são construídos e como as ideias são representadas. Os argumentos técnicos e científicos são construídos como narrativas, aliados a análise de eventos, casos emblemáticos e cenários. Histórias acessíveis e convincentes sobre as causas do problema em questão, sobre o que precisa ser feito para remediar-o e sobre como se ajustam aos valores da sociedade, são construídas. Além disso, as dimensões do discurso englobam além do seu conteúdo, considerações sobre a quem dizer, como, por que, quando e onde dizer. (SCHMIDT, 2008)

Como então o discurso pode atuar enquanto instrumento de mudança institucional? Ora, considerando que a realidade é socialmente construída, ou seja, indivíduos e organizações estão engajados em um constante processo de atribuição de significados aos estímulos e suas respostas, o discurso então atua como a manifestação intencional da compreensão de um ator em um determinado contexto. Recorrendo a lógica da adequação (MARCH, 2010), o discurso compõe uma identidade de referência a ser seguida e, uma vez interpretada, irá gerar uma resposta do agente que poderá se traduzir em um novo discurso, reproduzindo a instituição de referência ou questionando-a. Segundo March (2010), de acordo com a lógica das consequências, pode-se dizer que o discurso é a manifestação das preferências, a objetificação das alternativas e consequências. O discurso se traduz em ações concretas e, eventualmente, manifesta-se em produtos tangíveis.

Na linguagem institucional, o discurso pode ser entendido como a própria instituição, formal ou informal, ou como a leitura que se faz delas. Afinal, os atores ao mesmo tempo em que agem segundo as instituições, são capazes de desenvolver um diálogo quanto a sua adequação ou pertinência (há uma distribuição satisfatória dos recursos?). O discurso é, enquanto ferramenta de mudança institucional (um instrumento comportamental), o meio pelo qual as ideias são comunicadas e então alvo dos processos interpretativos. Schmidt (2008) sustenta que o discurso articula o conteúdo substantivo de uma ideia, tornando-a eficaz através de sua adequação, aplicabilidade, apropriação e ressonância.

Ao pensar a mudança institucional como um processo dinâmico e cotidiano, não necessariamente dependente de eventos-chaves externos (como janelas de oportunidade), vislumbra-se as instituições como “dadas” (o contexto no qual os agentes pensam, falam e agem) e como contingenciais – resultado do pensamento, das palavras e das ações dos agentes. As instituições são ao mesmo tempo estruturas que limitam os atores e construtos criados e alterados por eles. Nessa perspectiva, “o discurso, como processo interativo, permite que os agentes mudem as instituições, pois dada a sua natureza deliberativa, podem experimentar, formar opinião e falar sobre as instituições como objetos a distância, dissociando-se delas mesmo que continuem usando-as”. (SCHMIDT, 2008, p. 316) Os processos de institucionalização e de ação estratégica possuem então uma lógica complementar de mútuo condicionamento, reforço e mudança. (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004) Para Peci, Vieira e Clegg (2006, p. 64) é através dos discursos que os processos de reificação e institucionalização ocorrem: “relacionando os processos de institucionalização com o discurso, é aberto o espaço para incorporar uma dimensão negligenciada na análise institucional,

que é a dimensão do poder [...] podemos dar um passo adiante na compreensão dos processos de seleção institucional".

## Conclusão

Pode-se afirmar que a mudança institucional é uma prática cotidiana, fruto da ação de atores que buscam uma nova configuração da estrutura de modo a obter para si uma condição satisfatória de distribuição dos recursos. O discurso é uma ferramenta capaz de ajudar a descrever a mudança institucional considerando-se o caráter de construção coletiva da realidade. Os agentes interpretam o ambiente institucional e então se conformam ou o confrontam por meio de decisões recheadas de uma carga simbólica que irá engatilhar novos processos interpretativos a partir da reação de outros agentes.

Verificando as premissas, contribuições e limitações dos três modelos em foco, sugere-se uma abordagem integrativa destes ao se estudar Mudança Institucional Gradual e Transformativa. Logo, o modelo de Análise de Stakeholders (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997) tem como contribuição principal a identificação dos atores envolvidos no contexto. Representa um mapeamento da estrutura na qual a política pública está sendo desenvolvida. Além disso, permite que sejam classificados e hierarquizados conforme o grau de poder e influência que exercem nos processos decisórios relacionados à política.

Já o Modelo de Coalizões de Advocacia (WEIBLE; SABATIER; McQUEEN, 2007) permite que os stakeholders identificados sejam agregados em coalizões de defesa a partir de valores e crenças compartilhadas, refinando o mapeamento previamente realizado. Não obstante, o modelo contribui com uma série de proposições a respeito do comportamento das coalizões em relação à criação ou a implementação da política pública, como as dinâmicas de aprendizagem e compartilhamento de valores entre e dentro das coalizões. Outra contribuição (e aí nota-se uma aproximação com o modelo de mudança gradual e transformativa) é o fato de que a ação das coalizões é colocada em perspectiva temporal. Enquanto a análise de stakeholders por si só representa uma fotografia em um momento, segundo os outros dois modelos o horizonte estudado é superior a 10 anos. As vantagens daí decorrentes convergem para a descrição mais precisa do comportamento dos atores em relação às instituições. Pode-se descrever como as instituições foram alvo de mudança e como foram se comportando as coalizões.

Pensando a respeito do modelo de Thelen e colegas, as contribuições estão direcionadas à classificação das coalizões segundo as estratégias adotadas para provocar a mudança institucional, algo não previsto pelos outros dois modelos. Na verdade, Thelen propõe tipos de agentes (insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas) e uma classificação das estratégias empregadas (substituição, por camadas, deslocamento e conversão). Finalmente, o discurso surge como um elemento que aproxima os dois modelos usados para descrever e explicar o comportamento das coalizões e grupos de interesse (considerando então que o modelo de análise de stakeholders se restringe à identificação dos atores). Afinal, os processos de interpretação, compreensão e comunicação de crenças e valores são centrais no ACF, assim como são os processos de interpretação das instituições no modelo de Thelen. De fato, nos dois modelos os processos interpretativos subjetivos e intersubjetivos em relação às instituições explicariam a mudança institucional pela força da agência. O discurso poderia preencher a lacuna teórica que diz respeito aos problemas de coordenação interna e entre as coalizões.

## Referências

BELL, Stephen. Do we really need a new 'constructivist institutionalism' to explain Institutional Change? *British Journal of Political Science*, v. 41, n. 1, p. 1-24, 2011.

BRYSON, J. M. *Strategic planning for public and non-profit organization*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1995.

CAMPOS, T. L. C. Políticas para Stakeholders: um objetivo ou uma estratégia organizacional? *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, n. 4, p. 111-130, 2006.

CRUBELATTE, J. M., GRAVE, P.S.; MENDES, A. A. A questão institucional e sua implicação para o pensamento estratégico. *Revista de Administração Contemporânea*, p. 37-60, 2004. Edição especial.

FREEMAN, R. E. *Strategic management: a stakeholder approach*. Massachusetts: Pitman, 1984.

GOMES, R. C. Who are the relevant stakeholders to the local government context? Empirical evidences in the decision-making process of English local authorities. *Revista de Administração Contemporânea*, p. 177-202, 2005. Edição especial.

GOMES, R. C. Stakeholder Management in the local government decision-making area: evidences from a triangulation study with the English local government. *Revista de Administração Contemporânea*, p. 77-98, 2006. Edição especial.

GOMES, R. C.; LIDDLE, J.; GOMES, L. O. M. A Five-sided model of stakeholder influence. *Public Management Review*, v. 12, n. 5, p. 701-724, 2010.

GOMES, R. C.; GOMES, L. O. M. Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between an organization and its environment. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 1, p. 75-95, 2007.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. A. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, p. 936-957, 1996.

JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. Methodological appendix: measuring longitudinal change in elite beliefs using content analysis of public documents. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 237-256.

MARCH, J. *Como as decisões realmente acontecem*. São Paulo: Leonardo, 2010.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Cap. 1.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

PECI, A.; VIEIRA M. M. F.; CLEGG, S. R. A construção do real e práticas discursivas: o Poder nos Processos de Institucionaliz(ação). *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, n. 3, p. 51-71, 2006.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABATIER, P.A; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations, and clarifications. In: SABATIER, P.A. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SAVAGE, G. T. et al. Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Executive*, v. 5, n. 2 p. 61-75, 1991.

- SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 303-326, 2008.
- SCOTT, R. W. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- STREECK, W.; THELEN, K. *Beyond continuity: institutional change and advanced political economies*: Oxford University Press, 2005.
- THELEN, K. Institutional change in advanced political economies. *British Journal of Industrial Relations*, v. 47, n. 3, p. 471-498, 2009.
- WEIBLE, C. M. An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: understanding the political context of California Marine Protected Area Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 17, p. 95-117, 2006.
- 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.

**Submissão: 25/01/2013**

**Aprovação: 14/04/2014**