

ATUAÇÃO DOS EMPREENDEDORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: o poder do discurso e a influência das coalizões de defesa

RAONI MAURICIO DA FONSECA LEMOS DUARTE
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

DIEGO MOTA VIEIRA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

Agradecimento à órgão de fomento:

À CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela concessão da bolsa de mestrado e suporte financeiro que foi de primordial importância para a realização desta pesquisa.

ATUAÇÃO DOS EMPREENDEDORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: o poder do discurso e a influência das coalizões de defesa

1. Introdução

Ao longo das últimas décadas, o campo das políticas públicas caracterizou-se por mudanças no sentido de que novos atores emergiram e ganharam destaque como elementos centrais na implementação e execução de ações políticas e sociais (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2007). Conforme Farah, “a criação de novos canais de participação [...] contribuiu para a diversificação do *locus* da análise de políticas. Essa passou a ser realizada também por um perfil diversificado de organizações [externas ao] Estado” (2016, p. 971).

Stein et al. (2007) aprofundam a análise dos atores externos à arena convencional das políticas públicas. Enquanto que os agentes políticos (tais como governantes, legisladores e partidos políticos), burocratas e jurídicos possuem papéis e funções formalmente definidas no processo de formulação das políticas, existe um conjunto de atores informais que, embora não disponham constitucionalmente funções pré-estabelecidas, são capazes de exercer influência. Fatores como o grau de disponibilidade de recursos, os interesses motivadores, as táticas de influência e os benefícios que podem auferir da relação com os entes públicos afetam a forma como esses agentes da sociedade civil vão se engajar para conquistar um papel mais relevante nesse processo.

Em um sentido macro, os empreendedores podem ser definidos como indivíduos (ou grupo de indivíduos, que podem ser representantes de organizações) cujos atos geram transformações na política, nas políticas públicas e nas instituições (Sheingate, 2003). Partindo-se para uma definição mais precisa, podem ser compreendidos como agentes que oferecem soluções para determinados problemas, atuando no contexto de formulação das políticas para que suas ideias sejam as escolhidas pelos agentes que possuem o poder de decisão. Se destacam principalmente por assumirem “um papel importante na defesa das ideias relacionadas à definição dos problemas e à estruturação dos debates a respeito de soluções”, além de ser um agente relevante na compreensão de processos de mudança institucional das políticas públicas (Capella, 2016, p. 486).

Agregando à análise as contribuições a respeito da figura do empreendedor institucional, é possível apontar que os empreendedores políticos podem alçar uma posição mais ativa no âmbito das instituições em relação à proposição originalmente concebida por Kingdon (2003) de que suas contribuições se restringem apenas em oferecer soluções e influenciar para que estas sejam adotadas no processo de formulação das políticas públicas nos momentos em que surgem as janelas de oportunidade.

No contexto de políticas públicas, pode-se compreendê-las como sendo um subsistema inserido em um contexto político maior no qual há vários interesses em jogo e, portanto, que representam oportunidades diversas para atuação dos indivíduos envolvidos no seu escopo (Sabatier & Weible, 2007; Weible et al., 2011). Dentro dessa perspectiva, os agentes não operacionalizam suas ações de forma isolada. Pelo contrário, para terem êxito em suas empreitadas, acabam firmando alianças com outros atores com os quais compartilham crenças, ideias e objetivos semelhantes, organizando-se em coalizões de defesa (Weible & Ingold, 2018). Essas são algumas das premissas lançadas pelo Modelo de Coalizão de Advocacia criado por Sabatier (1988) para se compreender os processos políticos, o qual foi sendo atualizado com o passar do tempo (Sabatier & Weible, 2007; Weible et al., 2011).

As políticas são condicionadas pelas instituições vigentes, as quais podem ser compreendidas como o alicerce da vida social que determina o contexto em que os atores operam e interagem entre si a partir do conjunto de regras formais e informais, mecanismos de monitoramento e execução e sistemas de significados que permitem essa interação (Campbell,

2004). Assentado nos estudos de Vivien Schmidt (2008, 2010), a abordagem do Neoinstitucionalismo Discursivo destaca o poder e a influência que as ideias, manifestadas através do discurso, exercem no funcionamento do ambiente político e institucional. Ao agregar essas duas dimensões – ideias e discurso – na análise das instituições, passa-se a compreendê-las por um novo ângulo, mais dinâmico e menos atrelado a normas e preferências rígidas e imutáveis. Os agentes, por sua vez, adquirem posição central no escopo da vertente discursiva, uma vez que, a partir do desenvolvimento de suas habilidades ideacionais e discursivas, podem provocar a mudança (ou a continuidade) nas políticas e nas instituições.

2. Problema de pesquisa e objetivo

Partindo-se de uma abordagem integrativa centrada na tentativa de estabelecer pontes entre diferentes modelos, teorias e conceitos (Vieira & Gomes, 2014), este estudo está assentado em uma proposta de diálogo entre quatro enfoques: a figura do empreendedor nas políticas públicas, com base nos conceitos de empreendedor político (Kingdon, 2003) e institucional (Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009; Hardy & Maguire, 2008), o Modelo de Coalizões de Advocacia (ACF, na sigla em inglês) (Sabatier & Weible, 2007) – mais especificamente com o conceito lançado de coalizões de defesa e de subsistema político – e as proposições teóricas do Neoinstitucionalismo Discursivo (Schmidt, 2008, 2010).

A partir das contribuições advindas dessas abordagens, pretende-se investigar a atuação dos empreendedores nas políticas públicas, contextualizando-os como agentes inseridos em um contexto institucional e que tendem a buscar alianças com outros atores com os quais compartilham interesses, crenças e ideias em comum. O estudo aqui proposto buscou encontrar uma resposta para a seguinte pergunta que guiou a operacionalização dessa pesquisa: como os empreendedores nas políticas públicas utilizam o discurso para influenciar os rumos de determinada política de acordo com seus interesses e valores?

Dada a constatação de que não atuam sozinhos, e sim contando com o suporte e com o auxílio de coalizões compostas por atores com os quais compartilham ideias, interesses, crenças e valores, pode-se considerar que há uma relação direta entre o discurso adotado pelos empreendedores e o discurso mais amplo das coalizões às quais esses agentes estão inseridos. Dessa forma, ao se analisar o discurso dos empreendedores, pode-se compreender a força e a representatividade que esse discurso adquire para manifestar ideias e opiniões defendidas e advogadas pelas próprias coalizões e seu poder de persuasão junto aos tomadores de decisão em um contexto mais amplo de debates acerca dos rumos das políticas. Dentro desse processo, entende-se que o discurso manifestado por este agente pode oferecer elementos que permitam compreender melhor a sua atuação, as ideias propagadas e o impacto destas no âmbito das políticas públicas e das instituições que as condicionam, constituindo-se como um constitui um instrumento poderoso que este agente pode utilizar para propagar suas ideias e influenciar os rumos das instituições. .

3. Fundamentação teórica

Dando prosseguimento ao que foi exposto na Introdução, o tópico 3.1 debate o entendimento sobre os empreendedores nas políticas públicas, focando em dois tipos de agentes – os empreendedores político e institucional. Por sua vez, o tópico 3.2 volta-se para a compreensão do conceito de coalizões de defesa apresentado pelo Modelo de Coalizões de Advocacia e como estas se materializam em um determinado subsistema político. Por fim, o tópico 3.3 é dedicado à compreensão do Neoinstitucionalismo Discursivo, contextualizando seu surgimento e pressupostos traçados, bem como as oportunidades e desafios que se apresentam para que se consolide como uma teoria neoinstitucional.

3.1. Os empreendedores nas políticas públicas

Uma determinada questão passa a fazer parte da agenda de governo por meio da intervenção de agentes que possuem influência em sua formulação (Subirats, 2006). Modelos como o de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2003), e de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993), são utilizados visando compreender como transcorre o processo de formulação e de alteração das agendas. Tais modelos dão destaque para o papel desempenhado por indivíduos que aproveitam as oportunidades surgidas para advogarem e defenderem suas ideias e soluções para um determinado problema - o *policy entrepreneur* (ou, traduzindo-se para o português, empreendedor político) (Capella, 2016).

Kingdon (2003, 2007) aponta que a formulação das políticas públicas consiste de um processo com quatro fases – 1) o estabelecimento de uma agenda, 2) a concepção de alternativas que basearão as decisões tomadas, 3) o processo de escolha propriamente dito a partir do conjunto de alternativas disponíveis e 4) a implementação da decisão tomada. (Kingdon, 2003). O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) concentra-se nas duas primeiras etapas desse processo. Denominados de estágios pré-decisórios (Capella, 2007), buscam compreender o porquê de determinados temas adquirem mais relevância na agenda governamental, aqui compreendida como o conjunto de temas que direcionam maior atenção por parte das autoridades governamentais e dos agentes externos ligados ao governo (Kingdon, 2003).

Dois fatores afetam diretamente esse processo. Por um lado, os seus participantes; e, por outro, os determinantes que implicam o porquê de alguns itens da agenda e das alternativas disponíveis adquirem proeminência, determinados a partir da convergência de três fluxos – o dos problemas (*problems*), o de soluções ou alternativas (*policies*) e o da política (*politics*). O conjunto de participantes reconhecem os problemas, engajam-se na geração de propostas para mudança de políticas públicas e atuam em atividades políticas, englobando, assim, uma dimensão centrada tanto nos agentes quanto na estrutura do sistema político. Embora esses três fluxos possuam uma lógica independente de atuação, pode haver a convergência entre eles em momentos específicos (nem sempre previsíveis nem programáveis e com duração limitada de tempo) nos quais se encontram abertas janelas de oportunidade capazes de gerar mudanças na agenda (Capella, 2007; Kingdon, 2003).

Contudo, para que se efetue a mudança na agenda, somente a presença de janelas de oportunidades não são suficientes. A atuação dos empreendedores políticos constitui-se como um elemento fundamental neste processo, sendo estes entendidos como indivíduos (ou conjunto de indivíduos) que estão dispostos a investir recursos (tempo, energia, reputação, dinheiro) na promoção de uma ideia visando obter ganhos futuros que lhes favoreçam. Englobando atores que podem estar tanto dentro do governo quanto fora da estrutura governamental, tratam-se de hábeis negociadores que dominam determinada questão, mantêm valiosas conexões políticas e representam outros agentes que também defendem as ideias propostas. Capazes de influenciar na formulação de políticas de forma a tornar o ambiente mais receptivo a suas propostas, sua principal característica consiste na persistência, com o intuito de garantir a promoção de suas ideias e angariar apoio de outros agentes (Kingdon, 2003).

O conceito de empreendedor político adotado na literatura está atrelado ao sentido do termo em inglês *policy*, o qual, assim como o termo *politics*, é traduzido para o português como política. Entretanto, enquanto o primeiro está relacionado à dimensão restrita das políticas públicas e da análise de políticas, o segundo comumente volta-se para o ambiente político-partidário, no qual a política é operacionalizada (Ham & Hill, 1995). Os esforços do empreendedor político são direcionados, assim, para promover ideias que permitam mudanças no contexto das políticas públicas (Mintrom & Norman, 2009).

Dessa forma, embora seja pertinente para caracterizar os agentes que possuem interesses em uma dada política e que aproveitam as janelas de oportunidade para promoverem suas soluções e obterem os resultados mais vantajosos para si, ao restringir sua análise apenas à dimensão das *policies*, esse Modelo desconsidera a relevância que as instituições exercem nos rumos das políticas públicas. Dado que os arranjos institucionais vigentes podem apresentar-se como barreiras para que esses agentes tenham êxito em seus propósitos, é possível pressupor que hajam atores (incluindo os próprios empreendedores políticos) que procurem modificá-los para terem sucesso em sua empreitada.

Nesse sentido, entendido como um elemento que possui interesses, o empreendedor institucional busca influenciar o contexto a partir de estratégias que lhe permita modificar as instituições já existentes ou, se necessário, estimular a criação de novos arranjos (Lawrence & Suddaby, 2006). Embora proponham uma ruptura nas instituições e se engajem ativamente na implementação das mudanças, nem sempre os empreendedores institucionais têm a intenção ou a percepção de suas ações, bem como não é necessário obter êxito em suas empreitadas para ser considerado um empreendedor institucional (Battilana et al., 2009).

O conceito de empreendedor institucional, concebido no final dos anos 1980 por DiMaggio (1988), emergiu inicialmente no campo de estudo das organizações como forma de designar determinados atores que, por possuírem interesse no estabelecimento de arranjos institucionais que melhor atendessem seus interesses, empregam recursos e assumem responsabilidades para criar novas instituições ou modificar aquelas já existentes (Maguire, Hardy, & Lawrence, 2004). Diferentes atores podem assumir uma postura de empreendedor institucional, incluindo aqui indivíduos, organizações em geral, associações civis, movimentos sociais e redes que congregam diferentes agentes com um propósito em comum (Hardy & Maguire, 2008). Proporciona, assim, uma visão focada no agente sobre como as instituições surgem e se transformam (Hardy & Maguire, 2008; Lawrence & Suddaby, 2006).

Battilana et al. (2009) apontam, ainda, que a atuação dos empreendedores institucionais caracteriza-se como um processo composto por três etapas: **desenvolver uma visão** sobre a necessidade de mudanças, **mobilizar pessoas** a fim de angariar apoio às ideias defendidas e **motivar seus apoiadores** para que deem apoio e suporte para a concretização da mudança almejada. O poder, aqui, adquire uma importância subjetiva – mais do que algo que os indivíduos possuem, o que determina a sua atuação como empreendedor institucional reside na forma como o exercitam. Outro elemento que contribui para o sucesso desses agentes reside em sua capacidade de enxergar (ou, se preciso, criar) janelas de oportunidade para implementar suas ideias e visões (Hardy & Maguire, 2008). Por fim, o próprio contexto institucional, marcado por incertezas, problemas, tensões e contradições, pode proporcionar as oportunidades necessárias para que estes atores se apresentem como agentes da mudança e tenham êxito na execução de seus propósitos. Compreende-se, assim, como atores que ocupam uma posição mais periférica dentro do ambiente institucional podem, também, assumir a postura de empreendedores (Hardy & Maguire, 2008; Suddaby & Greenwood, 2005).

A análise dos conceitos de empreendedor político e de empreendedor institucional permite concluir que ambos são referentes a agentes que compartilham da percepção de que o *status quo* do contexto em que atuam não lhes agrada, engajando-se na sua alteração. Além disso, deve-se considerar que os empreendedores – sejam eles políticos ou institucionais – não atuam sozinhos em determinada política pública, e sim defendem e representam interesses de um conjunto maior de atores. Assim, torna-se necessário entender como estes agentes estão organizados em um sentido macro, agregando-se em grupos e em coalizões que simbolizam os interesses em jogo e auxiliam nas tentativas de empreender mudanças. Nesse sentido, o ACF oferece elementos que permitem compreender como se organizam os grupos de interesse no contexto de políticas públicas.

3.2. As coalizões de defesa a partir do Modelo de Coalizões de Advocacia

O ACF pode ser definido como um modelo teórico que permite compreender os processos e os resultados desencadeados em um determinado subsistema político, o qual é composto por uma grande variedade de atores capazes de direta ou indiretamente influenciarem nos acontecimentos dentro do escopo do subsistema. Inclui-se, aqui, não apenas membros de todos os níveis de governo, mas também líderes de grupos de interesses, cientistas, consultores, cidadãos em geral e mídia (Weible & Sabatier, 2009). É voltado para a análise de situações complexas e complicadas envolvendo objetivos substancialmente conflitantes, disputas técnicas e atuação de múltiplos atores de variados níveis de governo (Sabatier & Weible, 2007).

Lançado originalmente em 1988 por Sabatier, o ACF passou por algumas revisões e atualizações no transcorrer dos últimos 30 anos que o consolidou como um importante modelo teórico e uma das principais abordagens na literatura para se avaliar mudanças e processos políticos (Wellstead, 2017), passível de ser aplicado a um escopo amplo e diversificado de situações (Sabatier & Weible, 2007). Seu foco reside nas crenças, ideias e valores dos atores envolvidos, os quais se organizam em coalizões de defesa que compartilham esses mesmos interesses (Sabatier & Weible, 2007).

Na lógica do modelo, os indivíduos são tidos como racionalmente limitados, dispondo de habilidades restritas para processar estímulos e tendendo a se recordarem mais das derrotas sofridas do que das vitórias obtidas, enquanto que as crenças são tidas como fatores causais do seu comportamento, afetando a forma como estes compreende o contexto político e os estímulos recebidos. Aspecto central do ACF, as crenças são um elemento fundamental para compreender como os indivíduos organizam-se em coalizões de defesa e atuam em um determinado sistema político, estruturando-se em um sistema hierárquico composto por três níveis (Sabatier & Weible, 2007; Weible, Sabatier, & McQueen, 2009).

No topo, estão as *deep core beliefs*, compreendendo as designadas crenças mais abrangentes e estáveis, estando menos suscetíveis a mudanças e sendo predominantemente normativas. No meio da hierarquia, as *policy core beliefs* englobam aquelas crenças consideradas moderadas em seu escopo e que ampliam a abrangência substantiva e geográfica do subsistema político. Embora resistente a mudanças, podem ser ajustadas em resposta a percepção dos agentes em relação ao ambiente ou após adquirirem novas informações e experiências. Sua especificidade no subsistema é o que garante a formação das coalizões de defesa e a coordenação das atividades entre os seus membros. Por fim, na base do sistema hierárquico, estão as *secondary beliefs*, compreendendo as crenças com escopo mais restrito e empiricamente fundamentadas, as quais acabam se tornando as mais propensas a sofrerem alterações com o transcorrer do tempo (Sabatier & Weible, 2007; Weible et al., 2009).

Os subsistemas políticos são as unidades básicas de análise e se organizam a partir de um escopo mais amplo de ambiente político, o qual compreende uma diversidade maior de tópicos sobre amplas áreas geográficas. São delimitados por parâmetros relativamente estáveis e eventos externos e limitado por estruturas de oportunidade que garantem às coalizões uma atuação de longo prazo, pelos recursos que estas têm disponíveis, por restrições de curto prazo e por outros eventos do próprio subsistema político (Weible et al., 2009).

Dentro da perspectiva de compreender a atuação dos participantes, considera que estes, para terem sucesso na execução de políticas que reflitam os componentes de seu sistema de crenças e frear o avanço de adversários, acabam buscando aliados para estabelecerem estruturas cooperativas de atuação – as coalizões de defesa. Cada subsistema permite aos atores se agruparem em um conjunto de duas a até cinco coalizões que englobam agentes tanto da esfera governamental quanto membros da sociedade civil que, por um lado, compartilham um conjunto de crenças normativas e causais entre si; e, por outro, possuam um engajamento em um nível não trivial de atividades coordenadas ao longo do tempo. (Sabatier & Weible, 2007).

Mais do que um grupo de interesses, as coalizões são alianças informais entre grupos de indivíduos (e geralmente das organizações das quais estes fazem parte) para atuarem, de forma coordenada, em um determinada questão política. Compartilhando ideologias e visões de mundo, buscam influenciar nos rumos de determinada política pública para que esta reflita os seus interesses e crenças em detrimento de outras coalizões adversárias. Trata-se, assim, de uma das formas que atores dispõem para influenciarem os rumos dos governos a fim de ver seus interesses atendidos pela agenda pública (Weible & Ingold, 2018).

Ao longo dos anos, o ACF se caracterizou por seu um modelo em constante evolução, passando por algumas mudanças em suas proposições, mas mantendo as suas premissas básicas. Entretanto, algumas limitações apontadas por Sabatier e Weible (2007) incluem a ausência de uma abordagem referente aos problemas de ação coletiva e de variáveis institucionais claramente conceituadas e operacionalizadas que permitam estruturar a formação e o comportamento das coalizões. Destacam, ainda, que, apesar do escopo abrangente do Modelo, questões como o comportamento, a estabilidade e os rumos estratégicos das coalizões são influenciados por aspectos como o poder, os recursos disponíveis, a influência de líderes políticos e/ou de empreendedores e a sua própria interdependência funcional. Nesse sentido, os preceitos do Neoinstitucionalismo Discursivo fornecem elementos interessantes que permitam entender como os agentes inseridos em um dado contexto político ou institucional – incluindo, aqui, os empreendedores – difundem suas ideias.

3.3. O Neoinstitucionalismo Discursivo

Assentada na compreensão das ideias e do discurso como elementos cruciais na análise do comportamento institucional e humano, a vertente do Neoinstitucionalismo Discursivo emergiu na segunda metade dos anos 2000. Influenciado por preceitos construtivistas, apresentou-se como uma alternativa que permitia explorar a zona de interseção entre as três versões originais, oferecendo explicações que agregassem os pontos positivos de cada uma das correntes (Hope & Raudla, 2012; Raitio, 2013). Capaz de se relacionar com diferentes abordagens ao mesmo tempo em que centraliza suas atenções para o papel das ideias, manifestadas pelo discurso, como condicionantes dos interesses e das ações dos atores dentro das instituições, trata-se de uma abordagem mais dinâmica e centrada no poder dos agentes, os quais são movidos por interesses subjetivos (Schmidt, 2008, 2010), ressaltando a relevância das ideias e do discurso como elementos importantes para se compreender o contexto institucional e as dinâmicas de mudança (e de continuidade) das instituições.

Schmidt (2008, 2011) aponta que as ideias possuem três níveis de análise. O primeiro deles é o das *policies solutions*, considerado o mais generalista de todos, capaz de mudar com rapidez e sendo proposta pelos *policy makers*. Na sequência, tem-se o nível intermediário dos *programs*, passíveis de mudanças lentas e graduais visando a adaptação e o ajuste a contextos desafiadores. Por fim, o nível mais profundo é composto pelas *philosophies* ou *philosophical ideas*, premissas ou ideologias enraizadas que permeiam a concepção tanto das *solutions* quanto dos *programs*, sendo de difícil modificação. Cada um desses níveis, por sua vez, contém dois tipos de ideias – cognitivas (ou casuais), voltadas para indicar como os diferentes níveis de análise podem se correlacionar entre si, e normativas, com o intuito de legitimação de cada um dos três níveis acima descritos (Schmidt, 2008, 2011).

Ao abordar a construção teórica do Neoinstitucionalismo Discursivo e o conceito de níveis de análise das ideias, Schmidt (2008) destaca que, dentro do espectro dos estudos nas ciências sociais, diferentes abordagens e perspectivas voltaram-se para essa questão, inclusive o modelo do ACF. Dessa forma, o conceito de crenças e valores dos agentes que o modelo prega para definir as coalizões de defesa representaria um reflexo das ideias defendidas pelos seus membros, segundo a autora. Os três níveis de ideias – *policy, programs e philosophies* –

estariam, assim, respectivamente relacionados às *secondary beliefs*, *policy core beliefs* e *deep core beliefs* que o ACF aponta como o sistema hierárquico de crenças que condicionam a formação das coalizões de defesa (Schmidt, 2008, 2010).

Por sua vez, as ideias são manifestadas através do discurso, incluindo aqui não apenas a comunicação oral e escrita, mas também narrativas, mitos, memórias coletivas, histórias, imagens e transcrições. A grande questão que se impõe aos que buscam estudar as ideias consiste em compreender como algumas conseguem dominar a arena política em detrimento de outras (Schmidt, 2008, 2010). Nesse sentido, o discurso assume uma roupagem mais abrangente englobando não apenas o conteúdo subjetivo das ideias, mas também o processo interativo através do qual são transmitidas. Mais do que compreender o que foi dito, busca-se entender o contexto no qual o discurso foi transmitido (onde, quando, como e porque foi dito) e seu impacto nos agentes (quem disse o que para quem) (Schmidt, 2008).

Na esfera política, o discurso assume duas funções importantes – coordenativa e comunicativa. A primeira consiste no esforço dos atores políticos envolvidos em estabelecerem um diálogo comum acerca da formulação, implementação e justificativa de uma determinada ideia política ou programática, influenciados por agentes envolvidos no processo político. Por sua vez, a segunda função representa a forma como esses atores se engajam junto ao público-alvo afetado pelas ideias desenvolvidas visando apresentá-las, deliberá-las e legitimá-las. Nesse sentido, recebe estímulos e influência de uma comunidade mais ampla, incluindo a mídia, grupos de interesse e de oposição e a própria sociedade (Schmidt, 2008).

Os discursos podem contribuir tanto para o sucesso quanto para o fracasso das ideias concebidas. Sua credibilidade depende da consistência e da coerência entre os agentes políticos envolvidos em sua manifestação, embora aceitando-se um relativo grau de imprecisão ou de ambiguidade. Entretanto, nem sempre o sucesso de um discurso envolve esses elementos, podendo assumir uma faceta de manipulação e de dominação conforme sejam os reais interesses dos atores. Além disso, o contexto institucional em questão influencia a forma de manifestação do discurso (Schmidt, 2008, 2010).

Contudo, o Neoinstitucionalismo Discursivo não passou imune a críticas. Bell (2011, 2012) aponta que as concepções da vertente discursiva desconsideram variáveis estruturais que moldam os processos de mudança institucional, possuindo um enfoque excessivo no papel da agência e do agente que iria em contraposição aos preceitos da Teoria Institucional. Tratando-se de uma abordagem teórica recente, demanda maiores pesquisas a respeito de sua influência nas dinâmicas institucionais (Selianko & Lenschow, 2015), podendo se beneficiar, para tanto, do diálogo com outras perspectivas teóricas (Gruszka, Scharbert, & Soder, 2016). Nesse sentido, Hope e Raudla (2012) sugerem que esta vertente pode ajudar a entender os efeitos que a manifestação dos discursos geram em processos de mudança não apenas institucionais, mas também política, enquanto que Carstensen (2015) argumenta que pode contribuir para a identificação de novas ideias no campo político.

4. Discussão

Nos estudos em políticas públicas, uma determinada questão ingressa na agenda de governo quando adquire relevância, passando a ser objeto da intervenção do Estado por meio de uma política ou programa definidos por meio de um conjunto de regras institucionais materializadas em leis, portarias, resoluções, etc. Dentro desse contexto, recorre-se a uma perspectiva de que as políticas, quando formuladas e implementadas, são resultado do engajamento de uma rede de diferentes atores. Esses agentes, possuindo interesses diferentes entre si, buscam influenciar os rumos que essa política irá adotar visando estruturá-la conforme seus interesses, crenças, valores e objetivos. Nesse contexto, entende-se que há uma margem para a adversidade, desencadeando conflitos e disputas entre os agentes. Os diversos atores

interessados, entre eles os empreendedores - tanto os políticos, com visões particulares sobre o problema e munidos de ideias que podem servir como soluções para este, quanto os institucionais, interessados em mudar as regras institucionais que condicionam determinado *status quo* – tentam influenciar no desenho que essa política assumirá em um ambiente marcado por disputas para definir a agenda vigente.

Embora o Modelo de Múltiplos Fluxos agregue uma concepção centrada no agente e proporcione ao empreendedor político um papel de destaque na formulação da agenda e das políticas públicas, seu poder de ação revela-se limitado. Conforme apontado por Kingdon (2003), os empreendedores políticos aproveitam os momentos que a janela de oportunidade surge para promoverem a conexão dos fluxos, ligando soluções aos problemas e aproveitando o contexto do fluxo político para promoverem suas ideias. Reconhecidos por sua persistência e por suas habilidades de negociação, dispõem de características que lhes possibilitam exercer influência sobre outros agentes visando convencê-los de uma ideia que, por sua vez, pode proporcionar-lhes benefícios futuros (Kingdon, 2003).

Ao restringir sua análise ao escopo das políticas públicas, o Modelo de Múltiplos Fluxos apresenta uma limitação no sentido de que não leva em consideração a dimensão institucional na qual se desenvolvem as políticas, bem como sua abordagem volta-se mais para compreender a dinâmica dos fluxos do que o processo de mudança propriamente dito (Capella, 2007). Nesse sentido, limita o papel que o empreendedor pode desempenhar, restringindo-o mais a uma dimensão de *policy* ao considera-lo como um facilitador no processo de formulação das políticas públicas, e não propriamente como um agente que procura desencadear mudanças políticas dinâmicas (Mintrom, 1997), o que o aproximaria da postura de um empreendedor institucional (Anderson, 2018).

Procedendo-se com uma breve revisão de literatura nas bases de dados de periódicos acadêmicos, identificou-se poucos trabalhos que abordassem ambos os conceitos – *policy entrepreneur* e *institutional entrepreneur* – em seus referenciais teóricos. Estes, por sua vez, dedicavam-se principalmente a traçar as diferenças existentes entre eles, como procedido, por exemplo, por Davidson e de Loë (2016) e Radaelli (1998), ou estavam centrados em analisar apenas um desses tipos de atores, como procedido por Cao, Liu e Cao (2014), que apontaram como oportunidade de pesquisa futura a construção de modelo que contivesse esses dois conceitos para se compreender melhor a figura do empreendedor e sua ligação com as instituições. Entretanto, pode-se identificar alguns trabalhos que, visando analisar um contexto maior do impacto do fenômeno empreendedorismo no âmbito das instituições e das políticas, procuraram traçar uma aproximação entre esses conceitos, seja trabalhando-os como sendo intercambiáveis (Henrekson & Sanandaji, 2011), correlacionados (Anderson, 2018) ou marcando a distinção existente entre os papéis desempenhados por esses atores, porém reconhecendo que a atuação de ambos pode acontecer concomitantemente em um dado fenômeno analisado (Tuohy, 2012).

A proposta aqui exposta, dessa forma, visa seguir um caminho parecido com o de Tuohy (2012) e de Anderson (2018), propondo uma aproximação entre os conceitos de empreendedor político e empreendedor institucional. Tratam-se de indivíduos (ou um conjunto de indivíduos) que possuem interesses, são dotados de um comportamento racional e se engajam em prol da defesa de ideias e de soluções para os problemas identificados – seja no contexto mais restrito de *policies* (empreendedor político) ou na arena das instituições (empreendedor institucional). Dentro da dimensão de uma política pública, deve-se considerar que é possível haver a atuação tanto de empreendedores políticos quanto de empreendedores institucionais, que podem perseguir interesses e compartilhar ideias e valores semelhantes entre si, possibilitando uma atuação articulada entre esses agentes para atingir seus objetivos.

Anderson (2018) aponta que os empreendedores políticos seriam um tipo especial de empreendedor institucional que exerce um papel ativo nos meandros das políticas públicas

(*policy*). Tendo em vista que as instituições são entendidas como o conjunto de regras, normas, leis, regulamentos e procedimentos que definem a política (Mahoney & Thelen, 2010), logo a atuação dos empreendedores políticos pode gerar alterações no que tange a estabilidade do sistema, bem como o ordenamento e a cooperação entre os atores interessados.

Com base nessa perspectiva, deve-se considerar que esses agentes não atuam sozinhos, aliando-se a outros atores com os quais compartilham crenças, interesses e objetivos semelhantes. Dessa forma, compreende-se que, ao se engajarem na defesa de ideias e em propostas de mudanças, os empreendedores manifestam não apenas as suas próprias opiniões e percepções, mas também as do grupo no qual se encontra inserido. Assim, ao se analisar a atuação desses agentes, deve-se ter também a percepção de que ele simboliza posições de um conjunto maior de atores dentro do sistema analisado.

Para tanto, acabam formando coalizões de defesa para atuarem em conjunto e tentar fazer com que seus interesses e ideologias prevaleçam em relação a grupos adversários. Ao se agregar essa dimensão proposta pelo Modelo de Coalizões de Advocacia (Sabatier & Weible, 2007), torna-se possível, assim, compreender o poder que as coalizões possuem para condicionar os rumos da política e o papel de liderança que os empreendedores podem assumir na condução dos debates e na defesa dos interesses que são compartilhados com os demais membros das coalizões das quais fazem parte.

Os agentes empreendedores nas políticas públicas atuam em um contexto no qual prevalecem diferentes crenças, disputas, ideias e interesses e a formação de alianças tende a ser um processo inevitável para se alcançar os objetivos e limitar as ações dos adversários. Sendo um dos modelos teóricos mais utilizados nas últimas décadas para avaliar a dinâmica dos processos políticos, o ACF agrega a noção de que as disputas e negociações que resultam na mudança das políticas (e, por consequência, das instituições vigentes) ocorrem em um contexto de subsistema político, demandando tempo e a formação de coalizões de defesa, baseadas no sistema de crenças dos membros e na adoção de estratégias de atuação coordenada, nas quais alguns atores conseguem ter maior destaque em detrimento de outros (Sabatier & Weible, 2007; Weible & Sabatier, 2009; Weible et al., 2009).

Além disso, o ACF agrega a noção de que os empreendedores não são agentes que atuam isoladamente em um subsistema político, mas sim que estão inseridos em um contexto no qual alianças tendem a se formar a partir das crenças compartilhadas pelos agentes e dos objetivos que tenham em comum. Dessa forma, presume-se que os empreendedores se engajarão em defender as ideias da coalizão da qual fazem parte e apresentar soluções que sejam vantajosas para todos os seus membros. Por fim, como apontado por Schmidt (2008), é possível traçar uma relação entre os diferentes níveis de ideia que os indivíduos manifestam e o sistema de crenças que lhes influenciam.

Por sua vez, os preceitos do Neoinstitucionalismo Discursivo agregam uma dimensão sobre como o contexto institucional impacta na formulação das políticas públicas e no poder de ação que os agentes possuem para influenciar nos rumos das instituições. De forma mais específica, permite compreender as margens de manobra e as restrições que existem para os empreendedores políticos propagarem suas propostas e conduzirem suas negociações junto aos demais agentes envolvidos nos fluxos de política e de programas.

Nesse sentido, o discurso assume uma importância fundamental para compreender os condicionantes que movem esses agentes. Tendo em vista ser este um instrumento valioso a sua disposição para manifestar e defender as ideias concebidas, torna-se um meio importante para advogar pela adoção das soluções propostas, persuadir os demais atores envolvidos na defesa dos seus interesses e condicionar os rumos que o ambiente institucional deveria adotar para permitir a execução das políticas concebidas – mesmo que, para tanto, precisem assumir a defesa de mudanças nas regras vigentes.

O Neoinstitucionalismo Discursivo considera que os discursos podem contribuir tanto para o sucesso quanto para o fracasso das ideias concebidas. Mais do que compreender o que foi dito, deve-se procurar compreender o contexto no qual o discurso foi transmitido (onde, quando, como e porque foi dito) e seu impacto na audiência (quem disse o que para quem) (Schmidt, 2008). Trata-se, assim, do esforço manifestado pelos agentes para legitimar suas propostas, englobando um conjunto de ideias e valores políticos atrelados a um processo interativo de comunicação e de formulação das políticas (Schmidt, 2002). Dado que os empreendedores possuem uma relevância nos debates e se apresentam como agentes representativos das coalizões, pode-se apontar que as ideias por eles defendidas estão atreladas principalmente aos níveis mais profundos (*programs e philosophies*), enquanto que o nível mais básico das *policy solutions* aparece de forma a complementar o discurso e a linha argumentativa desses agentes.

Percebe-se, assim, que o poder do discurso dos empreendedores reside em se apresentar como uma voz que emana interesses e ideias de um conjunto maior de atores que estão, por sua vez, representados e simbolizados na figura desses agentes. Valendo-se de uma função coordenativa para operacionalizar os debates com os seus aliados e de uma função comunicativa para atingir o seu público-alvo visando transformar suas ideias em soluções e/ou despertar uma visão quanto à necessidade de mudanças nas instituições, os empreendedores acabam agregando legitimidade em suas falas e projetando maior impacto no direcionamento que esse discurso deve tomar para conseguir captar a atenção da audiência e convencê-la quanto à aceitabilidade de suas ideias

Dessa forma, ao atraírem para si essas responsabilidades, os empreendedores conseguem se destacar dentro do conjunto de agentes que participam dos debates, aumentando as chances de condicionar os rumos a serem assumidos pela política e pelas instituições que a condicionam – seja no sentido de promover as mudanças que acharem necessárias, seja no sentido de evitar que o *status quo* seja alterado. Agregando-se a ótica das coalizões de defesa, pode-se compreender que os empreendedores, na medida em que não atuam sozinhos, e sim fazem parte de uma rede mais complexa de atores com os quais compartilham interesses e de crenças, também manifestavam, através do seu discurso, opiniões e ideias defendidas pelo grupo ao qual fazem parte.

Entende-se, assim, que, partindo de um contexto no qual uma política pública trata-se de um subsistema político que engloba uma rede de atores com interesses e crenças diversas organizados em coalizões de defesa, alguns atores tendem a assumir uma posição de maior destaque na defesa das ideias e na implementação de soluções. As ideias e soluções defendidas, por sua vez, são transmitidas através do discurso dos agentes, refletindo, por sua vez, o sistema de crenças da coalizão da qual fazem parte. Por fim, a atuação – tanto dos empreendedores quanto das coalizões – é caracterizada por ser estratégica, revelando um comportamento dominante a fim de alcançar seus objetivos e, se for do interesse, desencadear processos de mudança nas políticas e nas instituições que as condicionam.

Assim, por meio das propostas de interface entre essas abordagens, percebe-se que é possível agregar um olhar de dinamismo e de complexidade ao papel que o empreendedor desempenha nas políticas públicas. Embora seja possível concordar que essa atuação não necessariamente seja ativa, ao persuadir outros agentes para promover suas ideias e suas propostas, o empreendedor pode atuar com o propósito de influenciar o rumo das instituições, desencadeando as mudanças necessárias para o desenvolvimento de determinada política pública. Além disso, ao estar inserido dentro de uma coalizão, ele tende a promover ideias e soluções que são defendidas pelos demais membros do grupo, assumindo uma postura proativa e de proeminência perante os demais agentes e uma posição de destaque em um contexto no qual outras coalizões também estão operando e buscando alcançar seus objetivos. Nesse sentido, o poder do discurso – entendido aqui como a manifestação das ideias – adquire

importância estratégica para persuadir os demais agentes na defesa de suas propostas. Por fim, sob certos aspectos, para atingir seus fins, a promoção de alterações no *status quo* institucional também far-se-á necessária, demandando que advogue em prol delas.

5. Considerações finais e contribuição da pesquisa

Nos estudos em políticas públicas, a definição de agenda consiste na percepção pelos agentes públicos de que uma questão possui relevância, passando, assim, a ser objeto da intervenção do Estado por meio de uma política ou programa definidos por meio de um conjunto de regras institucionais. Os diversos atores interessados, entre eles empreendedores políticos e institucionais com visões particulares sobre o problema e munidos de ideias que podem servir como soluções para este, tentam influenciar no desenho que essa política assumirá em um ambiente marcado por disputas para definir a agenda vigente.

O discurso adquire importância fundamental para que os empreendedores tenham êxito em suas empreitadas e consigam atingir seus objetivos, pois são agentes que se destacam por deter boa capacidade de persuasão e de convencimento. Constitui-se, assim, em um instrumento precioso para expor suas ideias, influenciar outros agentes envolvidos e direcionar suas ações, permitindo-lhes agir para aproveitar melhor as janelas de oportunidade existentes, mesmo que, para tanto, precise intervir na regras institucionais para garantir a implementação das soluções de políticas públicas defendidas.

Resgatando a pergunta de pesquisa que condicionou este estudo, percebe-se que os empreendedores nas políticas públicas valem-se da posição de relevância adquirida dentro do contexto da política em questão e da legitimidade que possuem ao estarem representando os interesses de um conjunto maior de atores para agregar mais assertividade ao seu discurso. Dessa forma, conseguem operacionalizá-lo de forma a angariar mais apoio as suas ideias e, assim, influenciar os rumos da política e promover as mudanças necessárias no contexto institucional. Para tanto, procuraram desenvolver bem as funções de comunicação e de coordenação atreladas ao discurso para atingir com maior precisão seu público-alvo e manter um alinhamento de ideias com os seus aliados.

Dessa forma, há uma estreita relação entre o discurso dos empreendedores e o da coalizão a qual pertencem em uma relação de dupla-troca. Por um lado, os empreendedores, ao se apresentarem como agentes que possuem posições de destaque dentro do subsistema e que estão atrelados a uma determinada coalizão por compartilhar crenças e interesses com os seus membros, agregam mais legitimidade, força e representatividade as suas ideias. Por outro lado, as coalizões se beneficiam da projeção que os empreendedores adquirem no desenvolvimento dos rumos dos debates e do seu poder de persuasão junto ao público-alvo para difundirem seus interesses e ter maiores êxitos em construir e/ou modificar a política a fim de que esta reflita o seu sistema de crenças e os seus interesses.

Nesse sentido, nota-se que há um esforço de ambas as partes em manter um discurso sincronizado para manter uma coerência nas ideias difundidas. O respaldo das coalizões das quais fazem parte, a legitimação adquirida por suas ideias junto ao público-alvo e a operacionalização das funções comunicativa e coordenativa do discurso são elementos importantes para se compreender a força que o discurso dos empreendedores adquire em um determinado subsistema político e que lhes condiciona a ditar os rumos dos debates. Além disso, partindo-se da relação estabelecida por Schmidt para relacionar o nível das ideias com o sistema hierárquico de crenças do ACF, torna-se possível verificar, a partir das ideias, como as coalizões de defesa se constituíram e se organizaram em um subsistema (Schmidt, 2008).

Deve-se reconhecer, contudo, que o discurso manifestado pelos agentes (incluindo os empreendedores) e seu consequente posicionamento acerca de determinada política refletem as ideias, crenças, valores e opiniões das organizações das quais estes fazem parte. Assim, em

determinados ambientes, o discurso de um agente pode ser encomendado no sentido de não necessariamente expressar o que de fato ele pensa ou concorda sobre determinado assunto, mas sim refletir o posicionamento das organizações que este está representando. Além disso, em ambientes públicos, o agente pode se sentir constrangido em expressar suas reais opiniões sobre um determinado assunto por receios de como a audiência reagiria à sua fala e as suas ideias. Por fim, seja por uma questão estratégica ou por não estar devidamente autorizado, o agente pode optar por não manifestar tudo o que pensa sobre um dado assunto.

Para pesquisas futuras, uma oportunidade que se revela promissora consiste em promover maior diálogo entre o ACF e os conceitos de empreendedor político e de empreendedor institucional visando suprir a lacuna que este modelo possui no que tange a ausência de uma abordagem para se avaliar a atuação dos agentes que fazem parte das coalizões de defesa. Ainda a respeito do ACF, deve-se incentivar estudos que possam relacionar o sistema de crenças das coalizões com os níveis das ideias manifestadas e defendidas por estas, tendo em vista que Schmidt (2008) reconhece que há uma aproximação entre as explanações desses dois conceitos. Considerando ser o Neoinstitucionalismo Discursivo uma abordagem teórica todavia recente e cujos vínculos paradigmáticos estão, em parte, ligados ao Construtivismo, aproximar-se do campo da Análise de Discurso Crítica possibilita melhor compreensão sobre o poder do discurso dos agentes e das ideias que não são explicitamente manifestadas através do discurso, mas que requerem um grau mais aprofundado de análise para a sua compreensão (como, por exemplo, compreender a ideologia que movimentam essas ideias).

Referências Bibliográficas

- Anderson, E. (2018). Policy Entrepreneurs and the Origins of the Regulatory Welfare State: Child Labor Reform in Nineteenth-Century Europe. *American Sociological Review*, 83(1), 173–211. <https://doi.org/10.1177/0003122417753112>
- Andrade, M. M. T. de, & Diniz, E. H. (2016). Articulação política na avaliação da inclusão financeira promovida pelo Banco Central do Brasil. *Organizações & Sociedade*, 23(76), 150–171. <https://doi.org/10.1590/1984-9230768>
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3(1), 65–107. <https://doi.org/10.1080/19416520903053598>
- Baumgartner, E. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bell, S. (2011). Do We Really Need a New ‘Constructivist Institutionalism’ to Explain Institutional Change? *British Journal of Political Science*, 41(04), 883–906. <https://doi.org/10.1017/S0007123411000147>
- Bell, S. (2012). Where Are the Institutions? The Limits of Vivien Schmidt’s Constructivism. *British Journal of Political Science*, 42(3), 1–6. <https://doi.org/10.1017/S0007123411000469>
- Bittencourt, B. de L., & Ronconi, L. F. de A. (2016). Social innovation and development policies: the case of Land Exchange (Bolsa de Terras). *Revista de Administração Pública*, 50(5), 795–817. <https://doi.org/10.1590/0034-7612151759>
- Campbell, J. L. (2004). Problems of Institutional Analysis. In *Institutional change and globalization* (pp. 1–30). Princeton: Princeton University Press.
- Cao, X., Liu, Y., & Cao, C. (2014). Institutional entrepreneurs on opportunity formation and exploitation in strategic new industry. *International Journal of Emerging Markets*, 9(3), 439–458. <https://doi.org/10.1108/IJoEM-09-2012-0109>
- Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In M. ARRETCHE, E. MARQUES, & G. HOCHMAN (Eds.), *Políticas*

- públicas no Brasil* (pp. 87–122). Rio de Janeiro: Fio Cruz.
- Capella, A. C. N. (2016). Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideia, Interesses e Mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(Edição Especial), 486–505. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/1679-395117178>
- Carstensen, M. B. (2015). Conceptualising ideational novelty: A relational approach. *British Journal of Politics and International Relations*, 17(2), 284–297. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.12030>
- Davidson, S. L., & de Loë, R. C. (2016). The Changing Role of ENGOs in Water Governance: Institutional Entrepreneurs? *Environmental Management*, 57(1), 62–78. <https://doi.org/10.1007/s00267-015-0588-8>
- DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker (Ed.), *Research on Institutional Patterns: Environment and Culture* (pp. 3–23). Cambridge: Ballinger Publishing Co.
- Farah, M. F. S. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas.” *Revista Administração Pública*, 50(6), 959–979. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>
- Gruszka, K., Scharbert, A. R., & Soder, M. (2016). Leaving the mainstream behind? Uncovering subjective understandings of economics instructors’ roles. *Ecological Economics*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.09.021>
- Ham, C., & Hill, M. (1995). O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. *Tradução de Renato Lunarde Amorim. Campinas-SP: ...*, 270. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:O+processo+de+elabora+o+de+pol+iticas+no+estado+capitalista+moderno#0>
- Hardy, C., & Maguire, S. (2008). Institutional entrepreneurship. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 198–217). Londres: SAGE Publications.
- Henrekson, M., & Sanandaji, T. (2011). The interaction of entrepreneurship and institutions. *Journal of Institutional Economics*, 7(1), 47–75. <https://doi.org/10.1017/S1744137410000342>
- Hope, M., & Raudla, R. (2012). Discursive Institutionalism and Policy Stasis in Simple and Compound Polities: The Cases of Estonian Fiscal Policy and United States Climate Change Policy. *Policy Studies*, 33(5), 399–418. <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.722286>
- Kingdon, J. W. (2003). *Agenda, Alternatives, and Public Policy* (2nd ed.). New York: Harper Collins.
- Kingdon, J. W. (2007). Como Chega a Hora de Uma Idéia? In E. Saravia & E. Ferrarezi (Eds.), *Políticas Públicas - Coletânea Vol. 1* (pp. 219–224). Brasília: ENAP.
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (2nd ed., pp. 215–254). London: SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781848608030.n7>
- Leite, C. K. D. S., & Peres, Ú. D. (2015). Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais da criação do Programa Bolsa Família. *Organizações & Sociedade*, 22(75), 621–638. <https://doi.org/10.1590/1984-9230758>
- Macedo, A. dos S., Alcântara, V. de C., Andrade, L. F. S., & Ferreira, P. A. (2016). O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(spe), 593–618. <https://doi.org/10.1590/1679-395117188>
- Maguire, S., Hardy, C., & Lawrence, T. B. (2004). Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*,

- 47(5), 657–679. <https://doi.org/10.2307/20159610>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power* (pp. 12–33). New York: Cambridge University Press.
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3), 738–770.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *The Policy Studies Journal*, 37(4), 649–668.
- Phillips, N., & Malhotra, N. (2008). Taking Social Construction Seriously: Extending the Discursive Approach in Institutional Theory. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 702–720). Londres: SAGE Publications.
- Radaelli, C. M. (1998). Game Theory and Institutional Entrepreneurship: Transfer Pricing and the Search for Coordination in Internatioid Tax Policy. *Policy Studies Journal*, 26(4), 603–619.
- Raitio, K. (2013). Discursive institutionalist approach to conflict management analysis - The case of old-growth forest conflicts on state-owned land in Finland. *Forest Policy and Economics*, 33, 97–103. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.06.004>
- Resende, V. de M., & Ramalho, V. (2013). *Análise do discurso crítica* (2nd ed.). São Paulo: Contexto.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(129–68), 129–168.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 189–220). Boulder: Westview Press.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism.’ *European Political Science Review*, 2(01), 1–25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Schmidt, V. A. (2011). Speaking of change: Why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical Policy Studies*, 5(2), 106–126. <https://doi.org/10.1080/19460171.2011.576520>
- Selianko, I., & Lenschow, A. (2015). Energy policy coherence from an intra-institutional perspective: Energy security and environmental policy coordination within the European Commission. *European Integration Online Papers*, 19(Special issue 1), 1–29. <https://doi.org/10.1695/2015002>
- Sheingate, A. D. (2003). Political Entrepreneurship, Institutional Change, and American Political Development. *Studies in American Political Development*, 17(02), 185–203. <https://doi.org/10.1017/S0898588X03000129>
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2007). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina - relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Subirats, J. (2006). Definición del problema. Relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In E. Saravia & E. Ferrarezi (Eds.), *Políticas públicas: coletânea. Volume 1* (pp. 199–218). Brasília: ENAP.
- Suddaby, R., & Greenwood, R. (2005). Rhetorical Strategies of Legitimacy. *Administrative Science Quarterly*, 50(1), 35–67.
- Tuohy, C. H. (2012). Reform and the Politics of Hybridization in Mature Health Care States.

- Journal of Health Politics, Policy and Law*, 37(4), 611–632.
<https://doi.org/10.1215/03616878-1597448>
- Vieira, D. M., & Gomes, R. C. (2014). Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas. *Organizações & Sociedade*, 71, 679–694.
- Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. *Policy and Politics*, 46(2).
<https://doi.org/10.1332/030557318X15230061739399>
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2009). Coalitions, Science and Belief Change: Adversarial and Collaborative Subsystems. *Policy Studies Journal*, 37(2), 195–212.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & deLeon, P. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349–360. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations_ Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140.
- Wellstead, A. (2017). Plus ça Change, Plus C'est La Même Chose? A review of Paul Sabatier's "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein." *Policy Sciences*, 50(4), 549–561.
<https://doi.org/10.1007/s11077-017-9307-z>