



Revista Organizações & Sociedade

2021, 28(97), 388-412

© Autor 2021

DOI 10.1590/1984-92302021v28n9707PT

ISSN 1984-9230

www.revistaoes.ufba.br

NPGA, Escola de Administração

Universidade Federal da Bahia

Recebido: 13/11/2017

Aceito: 18/06/2020

Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Atuação de Stakeholders e Coalizões de Defesa no Caso da Usina Hidroelétrica de Belo Monte

Diego Mota Vieira^a

^a Universidade de Brasília, Brasília, Brasil

Resumo

Este trabalho analisou a atuação de *stakeholders* e coalizões de defesa em processos de mudança institucional gradual e transformativa a partir do estudo de caso da Usina Hidroelétrica de Belo Monte. Para tanto, procedeu-se à análise do conteúdo de notas taquigráficas de audiências realizadas no Congresso Nacional e de outros documentos de acesso público. Também foram realizadas entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado junto a indivíduos envolvidos na história da usina. Logo, foi possível caracterizar os *stakeholders* contrários e favoráveis ao empreendimento segundo o grau de influência e o papel que desempenharam. Além disso, segundo o *Advocacy Coalition Framework*, verificou-se como os *stakeholders* constituíram três coalizões de defesa e empregaram estratégias de mudança institucional dos tipos substituição, conversão e por camadas segundo o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa. As evidências empíricas indicam que a composição das coalizões pode determinar o tipo de mudança institucional e que essas, por sua vez, também podem resultar da aprendizagem entre as coalizões, como a incorporação de considerações socioambientais que alteraram a configuração do projeto original da usina.

Palavras-chave: instituições; mudança institucional; *stakeholders*; *advocacy coalition framework*; usina hidroelétrica belo monte.

Introdução

Nos estudos sobre políticas públicas, uma abordagem prolífica mira a influência dos atores interessados na formação da agenda, no planejamento e na implementação das políticas. Neste contexto, pesquisas que se baseiam no novo institucionalismo são relevantes porque introduzem o conceito de instituições como elementos que pautam a formação das estratégias para abordar o problema em foco e, ao mesmo tempo, regulam o comportamento dos atores envolvidos. Assim, as instituições definidas por Mahoney e Thelen (2010) como o conjunto de regras, normas, leis, regulamentos e procedimentos que definem a política são capazes de proporcionar estabilidade, ordenamento e cooperação entre os atores interessados. As políticas públicas seriam, então, formuladas a partir de arranjos institucionais com variados graus de interdependência e compromisso entre inúmeros tipos de atores (Almeida & Gomes, 2019).

Por outro lado, é possível vislumbrar a ocorrência de processos de mudança institucional provocados por atores insatisfeitos com a política. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) argumentam que uma política pública é a tradução de crenças e valores da coalizão em condição hegemônica, portanto, seja buscando maior acesso aos recursos ou uma formatação que deixe a política mais próxima de suas crenças e valores, os agentes insatisfeitos engajam-se em processos de mudanças graduais e transformativas (Thelen, 2009; Mahoney & Thelen, 2010). Em outras palavras, segundo Gomes, Liddle e Gomes (2010), os agentes interessados na política, que se constituem como seus *stakeholders* e são guiados por seus valores, preferências e expectativas, estão articulados em coalizões de defesa agindo politicamente em um contexto institucional marcado por disputas e ambiguidades (Viera & Gomes, 2014). Como apontam Bispo e Gomes (2018, p. 1264), para cada decisão estratégica, as organizações geralmente enfrentam um conjunto diversificado de *stakeholders* com interesses e objetivos variados e, muitas vezes, conflitantes.

Após revisão da literatura sobre a influência de *stakeholders* em políticas públicas e sobre os processos de mudança institucional, Vieira e Gomes (2014) propuseram um modelo integrativo pautado na aplicação conjunta de modelos de análise de *stakeholders* com o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) para descrever e explicar como ocorrem os processos de mudança institucional gradual e transformativa, acrescentando novos elementos à abordagem central de Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010). Os modelos de análise de *stakeholders* possibilitam a identificação e a caracterização dos atores influenciados e com capacidade de influenciar a política; o ACF, por sua vez, proporciona a análise de como tais *stakeholders* se agrupam em coalizões a partir de crenças compartilhadas, aprimorando o mapeamento de atores interessados previamente realizado, além de apresentar proposições sobre as dinâmicas de interação e aprendizagem das coalizões e mudanças políticas. Por fim, o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa (MIGT) caracteriza as estratégias de mudança institucional e o comportamento dos agentes. Isto posto, buscamos responder à seguinte questão: como se deu o processo de mudança institucional gradual e transformativa a partir da ação de *stakeholders* e coalizões de defesa no planejamento e na implementação da Usina Hidroelétrica de Belo Monte?

Stake (2000) argumenta que um estudo de caso do tipo instrumental pode promover insights, facilitando a compreensão de um fenômeno e refinando a teoria. Em mais de 43 anos de história, desde os Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu, em 1975, diversos atores estiveram em disputa acerca da viabilidade da usina até que, em 2010, o leilão para construção e operação foi realizado e vencido pelo Consórcio Norte Energia S.A. Assim, o caso de

Belo Monte parece suportar as premissas teóricas que embasam o modelo integrativo proposto por Vieira e Gomes (2014). Nesse sentido, a principal justificativa para o presente trabalho é a aplicação empírica por meio de estudo de caso das proposições de Vieira e Gomes (2014) sobre processos de mudança institucional gradual e transformativa em políticas públicas. Como será tratado adiante, foi observada a pertinência do modelo teórico integrativo, assim como as contribuições específicas para os modelos teóricos de referência que o compõem.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção são apresentados os modelos de análise de *stakeholders* e os elementos do ACF empregados nesse estudo. Na segunda seção, descreve-se o MIGT. Na terceira seção, são articuladas considerações sobre os métodos da pesquisa. Nas seções seguintes, os resultados são discutidos conforme a abordagem proposta por Vieira e Gomes (2014) para que, enfim, na última seção, sejam expostas as considerações finais.

Modelos de análise de *stakeholders* e o *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

No modelo integrativo proposto por Vieira e Gomes (2014), a análise de *stakeholders* tem como objetivo a caracterização dos atores interessados em uma política pública. Desta forma, observa-se a disposição em cooperar ou competir, o grau de influência que podem exercer e os papéis que desempenham (Gomes et al., 2010; Mitchell, Agle, & Wood, 1997; Savage, Nix, Whitehead, & Blair, 1991). Savage et al. (1991) indicam uma matriz que combina o potencial de ameaça e o potencial de cooperação dos *stakeholders*. A partir dela, classificam-se em quatro tipos: *supportive stakeholders*, *non-supportive stakeholders*, *mixed blessing stakeholders* (com comportamento ambíguo) e, por fim, *marginal stakeholders* (sem capacidade de exercer influência).

Já Mitchell et al. (1997) elaboraram um modelo de análise de poder e influência dos *stakeholders* baseado em três atributos: o tipo de poder exercido (coercitivo, normativo ou utilitário), a legitimidade do relacionamento com a organização (seus interesses precisam ser reconhecidos como legítimos) e a urgência de suas demandas (o grau com que a demanda do *stakeholder* merece atenção imediata). A respeito do primeiro atributo, Hardy (1996) propõe o poder também baseado na posse de recursos, no acesso à tomada de decisão e no controle dos *status quo* através da manipulação de significados junto ao público. Assim, Mitchell et al. (1997) categorizam os *stakeholders* de acordo com a posse dos atributos em: (a) *dormant*; (b) *discretionary*; (c) *demanding*; (d) *dominant*; (e) *dependent*; (f) *dangerous*; (g) *definitive*. Esses últimos possuem os três atributos e são o principal alvo da atenção de qualquer organização.

Finalmente, busca-se analisar como os *stakeholders* podem influenciar os processos de decisão. Estudando governos locais, Gomes et al. (2010) constataram cinco tipos de comportamentos: reguladores, colaboradores, definidores da agenda, controladores e legitimadores. Os reguladores exercem influência sobre o orçamento. Os colaboradores são agentes externos ou internos que contribuem para a implementação de políticas e serviços públicos, como no caso das parcerias público-privadas. Os definidores da agenda pertencem à administração pública federal e definem os objetivos centrais que irão pautar a atuação dos governos locais. Os controladores empregam mecanismos formais ou informais de controle sobre as práticas do governo local. Por fim, os legitimadores são os cidadãos que influenciam ativamente as decisões tomadas pelos governos locais.

Segundo Weible (2006), a análise de *stakeholders* também deve incluir os seguintes elementos: quais são os valores e crenças dos *stakeholders*? Quem controla os recursos críticos? Com quem formam coalizões? Quais estratégias e arenas institucionais usam para alcançar seus objetivos? Respondendo a essas questões, é possível investigar as percepções desses agentes a respeito da severidade, das causas e dos propósitos de um dado problema, a distribuição dos recursos dentre as coalizões e as arenas institucionais disponíveis para influenciar a política. Por outro lado, o ACF pode contribuir para a análise de *stakeholders* porque considera como unidade de análise um subsistema político, estipulando limites substantivos e territoriais de uma questão política e sobre quem incluir na análise, a estrutura das crenças e motivações individuais, a identificação dos recursos dos *stakeholders* e as arenas institucionais disponíveis.

Segundo Weible, Sabatier e McQueen (2009), o ACF parte das seguintes premissas: (a) o papel central da informação técnica e científica nos processos políticos; (b) a perspectiva de dez anos ou mais para entender a mudança política; (c) os subsistemas políticos como unidades primárias de análise; (d) a influência de diversos atores de todos os níveis de governo, consultores, cientistas e mídia; (e) a ideia de que políticas e programas são melhor entendidos como traduções de crenças.

Desta forma, é possível estabelecer um sistema hierárquico de crenças dos atores: no topo, estão as *deep core beliefs*, ou seja, aquelas crenças mais abrangentes, estáveis e predominantemente normativas. No nível intermediário, estão as *policy core beliefs*, crenças moderadas em seu escopo e que ampliam a abrangência substantiva e geográfica do subsistema político. Suas especificidades as tornam ideais para a formação de coalizões e coordenação de atividades dentre os membros, são resistentes à mudança, mas se ajustam a partir de novas experiências e informações. 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, estas crenças são mais propensas a mudar no decorrer do tempo (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014). Como será visto mais adiante, as disputas em torno da Usina Hidroelétrica de Belo Monte parecem ter sido motivadas pelas distintas crenças e valores dos atores interessados a respeito da pertinência e da concepção do empreendimento. Os *stakeholders* podem agregar-se em até quatro coalizões de defesa a partir de dois critérios básicos: o compartilhamento 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 para atingir seus objetivos políticos (Sabatier & Weible, 2007).

Existem duas maneiras para haver mudança política em um subsistema político. A primeira corresponde a eventos externos ao subsistema, ou seja, mudanças socioeconômicas, opinião pública, coalizões de governo e outros subsistemas. Esses eventos podem alterar a distribuição de recursos, afetando o poder de coalizões e alterando crenças. A segunda forma ocorre por meio do aprendizado orientado para a política (*policy-oriented learning*), que é 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). Além da mudança política por meio de eventos externos e pelo aprendizado, sugere-se que a mudança seja possível a partir de acordos entre duas ou mais coalizões (Jenkins-Smith et al., 2014). Além disso, ao levar em consideração que

as instituições definem as políticas públicas, nota-se que também ocorrerão por processos e movimentos competitivos de mudança institucional gradual e transformativa capitaneados por coalizões não hegemônicas. Sobre a produção nacional utilizando o ACF, Capelari, Araújo e Calmon (2015) identificaram apenas dezenove dissertações de mestrado e teses de doutorado publicadas entre 2002 e 2013. O modelo tem sido aplicado com maior frequência no estudo das políticas energética e ambiental, o que replica os resultados encontrados sobre a aplicação internacional. Os autores também sugerem a possibilidade de acoplar dois ou mais modelos na observação de uma política nacional, complementando o ACF, além de explorar uma específica lacuna também apontada por Sabatier e Weible (2007) que diz respeito à análise dos recursos das coalizões, o que converge com a abordagem adotada no presente estudo.

Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa (MIGT)

O MIGT (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005; Thelen, 2009) baseia-se nas seguintes premissas: (a) o sistema político é composto por múltiplos atores com interesses diversos e desigual distribuição de poder; (b) os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes; (c) as preferências e interesses de cada ator podem ser ambíguos; (d) a agência provoca também consequências não premeditadas; e (e) os atores permeiam múltiplos ambientes institucionais complexos. Os autores 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. Nessa perspectiva, mesmo a continuidade depende de mobilização constante, suporte político e 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) 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” (p. 14). Neste hiato, manifestações das coalizões podem propiciar a mudança necessária para que haja um rearranjo institucional que melhor acomode a distribuição de recursos.

Thelen (2009) propõe 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 comportamento do agente dominante da mudança. Portanto, segundo o autor, quatro tipos de mudança seriam possíveis: por substituição, por camadas, por deslocamento e por conversão. Na mudança por substituição, observa-se a remoção de regras existentes e a introdução de normas novas. Na mudança por camadas, novas regras (ou emendas e revisões) são adicionadas às antigas, mudando o impacto das regras originais no comportamento dos indivíduos. Já na mudança por deslocamento, as regras continuam as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no contexto. Pode haver negligência em aceitar as mudanças de contexto ou falha em adaptar a regra para que esta mantenha o impacto em um ambiente que mudou. Finalmente, na mudança do tipo conversão, as regras continuam formalmente as mesmas, mas são interpretadas e aplicadas de outras maneiras, de modo a explorar a ambiguidade.

Mahoney e Thelen (2010) estabelecem também uma classificação para o comportamento dos agentes: insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas. Os primeiros rejeitam o *status quo*, tentam alterar a instituição e nem sempre obedecem às 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 instituição. Já os subversivos não agem diretamente para provocar a mudança, parecem apoiá-la, mas esperam o momento certo para assumirem-se como opositores e propor novas regras sem extinguir as antigas. Finalmente, há os oportunistas, que possuem preferências ambíguas a respeito da continuidade da instituição e não procuram ativamente preservá-la. Dados os custos, também não se movimentam para alterá-la. Quando agem por mudança, adotam a estratégia do tipo conversão.

Isto posto, cabe reforçar que as relações de poder entre os atores interessados em uma determinada política pública são condicionadas pelos atributos que caracterizam cada *stakeholder* (Mitchell et al., 1997), pelo papel que lhe cabe enquanto *stakeholder* na administração pública (Gomes et al., 2010) e pela forma como se agrupam em coalizões de defesa. Dada a composição de uma determinada coalizão, essa poderá ter mais atributos e recursos que ampliarão o seu poder, estabelecendo-a como hegemônica ou em busca de hegemonia. Além disso, a forma como a política se estrutura enquanto instituição também distribuirá recursos e definirá o status dos *stakeholders* (e, por decorrência, das coalizões) nas disputas por hegemonia.

Método

Este trabalho procura caracterizar o comportamento dos *stakeholders* e das coalizões de advocacia nos processos de mudança institucional gradual transformativa relacionados à Usina Hidroelétrica de Belo Monte. Os estudos a respeito desse tipo de mudança institucional, de acordo com Thelen (2009), têm como premissa uma análise histórica dos eventos com um horizonte de pelo menos dez anos. Tal premissa também é observada no ACF, segundo Jenkins-Smith et al. (2014). Assim, a análise da história da Usina centrou-se no período compreendido entre 1999 e 2013 por representar a retomada do projeto na agenda, a realização do leilão para a concessão e o início das obras. Também cabe ressaltar que, na revisão bibliográfica, percebeu-se que as abordagens empíricas dos modelos de mudança institucional gradual transformativa, o ACF e os modelos de análise de *stakeholders* se baseiam principalmente no desenvolvimento de estudos de casos (Araújo, 2007; Falletti, 2010; Gomes et al., 2010; Mawhinney, 1993; Munro, 1993; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Viana, 2011;).

A coleta dos dados se deu por meio de pesquisa documental e de entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado junto a indivíduos ligados à história da usina. Em um primeiro momento, foi realizada uma ampla busca por documentos oficiais, como leis específicas, atas de reunião, de assembleias e de consultas públicas, bem como relatórios técnicos e demais arquivos de acesso público. Após exame preliminar dos documentos, foi elaborado um roteiro para a realização de entrevista exploratória com um técnico da Eletronorte que teve envolvimento com Belo Monte entre 1999 e 2002. A partir dessa entrevista, foi elaborada uma versão definitiva do roteiro, além de uma lista preliminar de atores-chave a serem entrevistados. Os encontros foram agendados e, à medida que iam ocorrendo, empregou-se também a técnica bola de neve para a seleção de novos entrevistados. Na Tabela 1 estão representadas as questões do roteiro e a lista com a ocupação e vínculo dos entrevistados.

Tabela 1

Roteiro de entrevista e participantes da pesquisa

Roteiro para as entrevistas em profundidade e lista dos participantes da pesquisa	
Roteiro:	Participantes da pesquisa:
<p>1. Por favor informe seu nome e descreva seu vínculo atual ou passado com a Norte Energia e com Belo Monte.</p> <p>2. Faça um breve relato sobre o projeto inicial de Belo Monte, sua mudança e consequente aprovação. Por que houve essa mudança e a quem ela beneficiou?</p> <p>3. Qual é o valor de Belo Monte para o país? E para a região?</p> <p>4. Por que há tanta pressão contra o empreendimento? Quem ou quais são essas forças de pressão? Como tem sido exercida? Existe articulação entre esses setores? De que forma ela se dá? E como os responsáveis e apoiadores de Belo Monte reagem?</p> <p>5. Quais são as instituições (normas e leis) que regulam Belo Monte? Existe algum aspecto que provoque ambiguidade ou prejudique a implementação do empreendimento? De que maneira você identifica o posicionamento dos atores favoráveis e contrários em relação a essas normas/leis?</p>	<p>Entrevistado A: professor do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Entrevistado B: socióloga colaboradora da Eletronorte. Entrevistado C: coordenador de Meio Ambiente da Eletronorte. Entrevistada D: liderança do Movimento Xingu Vivo para Sempre. Entrevistada E: superintendente de Meio Ambiente da Eletronorte. Entrevistado F: editor do Jornal Pessoal de Belém – PA. Entrevistado G: secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério das Minas e Energia. Entrevistado H: gerente de Assuntos Fundiários e Realocações da Norte Energia. Entrevistado I: presidente da Associação dos Índios Moradores de Altamira. Entrevistado J: engenheiro da Eletronorte. Entrevistado K: professora do Departamento de Antropologia da Universidade Federal do Pará. Entrevistado L: analista de Meio Ambiente da Eletronorte. Entrevistado M: consultor da Elabore. Entrevistado N: empresário de Altamira, representante do Movimento Forte Xingu. Entrevistado O: secretário Especial de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável do Governo do Pará. Entrevistado P: engenheiro da Eletronorte.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dessa forma, foram realizadas dezesseis entrevistas nos meses de outubro e novembro de 2013 nas cidades de Brasília (DF), Belém do Pará (PA) e Altamira (PA), com duração média de 58 minutos. O número de entrevistados foi determinado pelo princípio da saturação. Como aponta Gaskell (2008), assume-se que existe um número limitado de pontos de vista sobre um determinado tópico dentro de um meio social específico. As entrevistas, uma vez transcritas, foram alvo de análise de conteúdo segundo as indicações de Bauer (2008). Em um primeiro momento, foi elaborada uma planilha com os trechos das entrevistas considerados mais relevantes, separados por entrevistado e pelas categorias estipuladas *a priori*, com base nos modelos de análise de *stakeholders* adotados no referencial teórico. O roteiro foi elaborado de modo que, nos relatos, as menções aos *stakeholders* fossem naturalmente emergindo (questões 1, 2 e 4). Acredita-se que essa estratégia seja mais relevante do que indagar diretamente o entrevistado quem são os *stakeholders* da usina. Com a análise desses dados foi possível identificar e classificar os *stakeholders* conforme as categorias propostas pelos modelos já mencionados. O exame do conteúdo das entrevistas (questões 2, 3 e 5) também contribuiu para a elaboração do Mapeamento dos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema e da estrutura de crenças dos atores, de acordo com as premissas do ACF.

Após essa etapa de coleta, a atenção foi voltada novamente para a análise dos documentos que haviam sido coletados. Percebeu-se que estes seriam insuficientes para a investigação do estudo de caso segundo o ACF e o Modelo de Mudança Gradual e Transformativa. Logo, decidiu-se

voltar a campo em busca das notas taquigráficas de audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados disponibilizou por e-mail os links por meio dos quais poderiam ser acessados os pronunciamentos em plenário e as audiências realizadas pelas comissões da casa que fossem relacionadas ao setor elétrico ou Belo Monte, conforme especificado na Tabela 2. Com isso, completou-se a segunda busca de documentos que subsidiaram o desenvolvimento do estudo.

Tabela 2

Audiências públicas analisadas**Audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal**

- Comissão da Amazônia e do Desenvolvimento Regional: 29/9/1999; 29/3/2001; 06/6/2001; 24/4/2002; 29/5/2003; 19/8/2003;
- Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias: 05/8/1999; 18/4/2001; 27/6/2001;
- Comissão de Minas e Energia: 11/8/1999; 22/11/2000; 18/4/2001; 10/4/2002; 14/3/2007;
- Evento da Câmara com a Fundação Heinrich Böll e Coalizão Rios Vivos: 18/6/2002; 19/6/2002; 20/6/2002
- Subcomissão Permanente – Alternativas e Soluções Energéticas para Região Amazônica: 10/6/2003;
- Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional: 15/10/2008;
- Comissão de Direitos Humanos e Minorias: 07/4/2010;
- Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: 17/5/2011;
- Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da Usina de Belo Monte: 11/5/2010; 19/5/2010; 25/5/2010; 1º/6/2010; 16/6/2010; 23/11/2010; 07/12/2010; 05/4/2011; 11/5/2011; 15/6/2011; 15/3/2012; 14/4/2012; 18/4/2012; 12/3/2013

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com o auxílio de software especializado, os dados foram organizados e as categorias de análise foram estruturadas. No total, foram examinadas as notas taquigráficas de 35 audiências ocorridas entre 1999 e 2013, correspondendo a aproximadamente 91 horas de duração. Foram identificados os atores-chave, representantes dos inúmeros *stakeholders* previamente mapeados, e elaborado um banco de dados com os trechos significativos de seus discursos à luz do referencial teórico.

Portanto, as etapas da construção do estudo de caso foram: (a) levantamento do histórico de Belo Monte, (b) identificação e classificação dos *stakeholders*, (c) identificação das coalizões, (d) descrição do comportamento das coalizões ao longo do período determinado, (e) identificação das instituições e posicionamento institucional das coalizões, e (f) análise do processo de mudança institucional. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) reuniram no livro *Policy Change and Learning* diversos estudos de casos com aplicações empíricas do ACF. As decisões de cunho metodológico tomadas nesta pesquisa refletem as práticas observadas nestes estudos, nas sugestões feitas pelos próprios autores no apêndice metodológico do livro, bem como no que foi percebido nas pesquisas mais recentes desenvolvidas no Brasil. Dentre eles, destacam-se o estudo pioneiro de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sobre o Lago Tahoe, o trabalho de Munro (1993) sobre a política de águas e

transposições na Califórnia, o estudo de Araújo (2007) sobre a política nacional sobre biodiversidade e florestas, o trabalho de Viana (2011) a respeito da transposição do Rio São Francisco e o estudo de Vicente, Calmon e Araújo (2017) sobre a política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal.

Com relação à definição das crenças das coalizões de defesa, tomou-se por base as entrevistas em profundidade e os documentos consultados. Além disso, através do levantamento histórico do empreendimento, foram definidos os Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema, ou seja, os aspectos do problema e do contexto que são compartilhados pelos atores limitando suas crenças, recursos e estratégias (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Uma vez desenvolvido o Mapeamento dos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema, elaborou-se o código de análise documental, no qual são estruturadas as crenças dos atores indicadas na Tabela 5. As crenças do Núcleo Duro são as mesmas identificadas por Araújo (2007), enquanto as demais são elaborações próprias. Em seguida, em um processo de análise e interpretação, tais fragmentos dos discursos foram categorizados de acordo com a estrutura de crenças. Ressalta-se uma triangulação dos dados coletados a partir de diferentes fontes: documentos oficiais e não oficiais, entrevistas em profundidade e notas taquigráficas de audiências públicas.

Análise dos *stakeholders* da usina hidroelétrica de Belo Monte

Inicialmente foram identificados 84 *stakeholders* ligados a Belo Monte, porém, após a análise e a interpretação dos dados à luz dos três modelos de análise de *stakeholders*, chegou-se a uma lista dos atores com maior grau de influência – os *definitive stakeholders*, discriminando-os segundo a sua atitude frente ao empreendimento e o tipo de papel que podem exercer, conforme apontado na Tabela 3. No caso, percebeu-se uma clara polarização, mas também alguns *stakeholders* que parecem não se manifestar de modo definitivo sobre a usina. Além disso, algumas entidades tiveram controversa atuação de cooperação com o empreendimento, ao contrário do que se poderia esperar, tais como Funai, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ibama.

Tabela 3

Classificação dos *stakeholders* da usina hidroelétrica de Belo Monte

<i>Definitive Supportive Stakeholders</i>	
Colaboradores	Camargo Corrêa; Companhia Energética de Minas Gerais S.A. (CEMIG); Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF); CNEC WorleyParsons; Consórcio Construtor de Belo Monte; Presidência da República; Eletrobrás; Eletronorte; Engevix; Fundo Petro; Funcef; Furnas Centrais Elétricas S.A.; Grupo Eletrobrás; Ibama; Leme Tractebel - GDF SUEZ; Light; NeoEnergia; Odebrecht; Queiroz Galvão; Vale do Rio Doce
Reguladores	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Comitê Gestor do PAC; Conselho Nacional de Política Energética; Ministério do Planejamento; Presidência da República
Definidores de Agenda	Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Minas e Energia; Presidência da República; Empresa de Pesquisa Energética
Controladores	Funai; Ibama; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Ministério do Meio Ambiente; Operador Nacional do Sistema
Legitimadores	Associação Comercial e Empresarial de Xinguara (ACIAPA); Federação das Indústrias do Pará; Forte Xingu (empresários locais)
<i>Definitive Non-Supportive Stakeholders</i>	
Controladores	Ministério Público Federal do Pará
Legitimadores	Associação dos Índios Moradores de Altamira; Conselho Indigenista Missionário; Federação de Agricultura e Pecuária do Pará; Movimento dos atingidos por Barragens; Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu; Movimento Xingu Vivo Para Sempre
<i>Definitive Mixed Blessing Stakeholders</i>	
Reguladores	Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal)
Controladores	Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Congresso Nacional (Câmara e Senado); IPHAN Supremo Tribunal Federal (STF); Tribunal de Contas da União (TCU); Governo do Pará; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio)
Legitimadores	Consórcio Belo Monte (representação dos 11 municípios); governo do Pará

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe destacar que o modelo de Mitchell et al. (1997) proporciona à análise certa dinamicidade, pois considera que o status de um *stakeholder* é fruto da percepção da organização de referência e de que sua condição está sujeita ao resultado de interações com outros *stakeholders* ou à influência de fatores externos que irão resultar na posse de um ou mais atributos determinantes. Não obstante, o grau de saliência de um *stakeholder* também pode mudar a partir da sua aproximação ou aliança com outros. Este seria o caso do Greenpeace e do ISA, classificados como *dominant stakeholders* (com poder e legitimidade, mas sem urgência de demanda), que, ao cooperarem com associações locais, exercem maior pressão contra o empreendimento.

O passo seguinte foi aplicar o modelo *Five-sided Model of Stakeholder Influence* (Gomes et al., 2010). Aqui foi preciso flexibilizar o entendimento acerca de algumas categorias, pois, diferentemente do contexto de administração de governos locais, trata-se de um caso marcado pela

inserção de um empreendimento fruto da parceria público-privada e financiado principalmente por um órgão ligado ao governo federal (BNDES) em uma área de influência que irá envolver onze municípios diferentes. No caso dos colaboradores, foi considerado que existem atores com capacidade técnica ou financeira de implementação do empreendimento e que vislumbram um contexto que lhes seja favorável, justificando, assim, o seu engajamento como as grandes empreiteiras. Por outro lado, existem agentes que adotam essa postura fugindo do papel institucional que lhe tenha sido formalmente atribuído. Por razões diversas, uma entidade com perfil controlador pode atuar como colaborador. No caso em foco, órgãos de licenciamento ambiental estaduais e federal, como o Ibama, foram apontados por alguns entrevistados e por depoimentos registrados nas audiências públicas atuando a serviço dos interesses daqueles interessados na execução da usina. Em determinada audiência pública, afirmou-se que o Ministério do Meio Ambiente, pressionado pelo Ministério de Minas e Energia, forçava uma conduta mais flexível do Ibama no processo de licenciamento de Belo Monte.

No que diz respeito aos *stakeholders* classificados como controladores, além de controlar o uso do orçamento disponibilizado, asseguram que as instituições fossem respeitadas. Um exemplo emblemático trata do entendimento sobre como devem ser procedidas as audiências públicas junto às comunidades indígenas. Por falta de regulamentação do artigo 231 da Constituição Federal, há divergência entre o Ministério Público Federal do Pará e a Norte Energia S.A. Essa questão foi inclusive judicializada, de modo que o Supremo Tribunal Federal precisou arbitrar. Sobre os *stakeholders* do tipo legitimadores, propõe-se que este papel seja exercido de maneira mais ampla pelas inúmeras organizações que podem representar os anseios da população, como organizações religiosas, associações e entidades de classe. No caso estudado, esse papel se mostrou tão relevante a ponto de influenciar o cronograma de estudos de viabilidade e construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte. Quanto aos reguladores e definidores de agenda, o entendimento original do modelo se manteve.

De acordo com Gomes et al. (2010), todos os *stakeholders* parecem ter a capacidade de influenciar os objetivos da organização. Entretanto, segundo Mitchell et al. (1997), existem alguns que não têm essa capacidade, como os do tipo *discretionary*. Logo, verificou-se certa dificuldade em alocar alguns atores e, para transpor essa barreira, foi proposta a categoria das sentinelas. As sentinelas são aqueles que vigiam e esperam de forma velada por algum desdobramento, não possuem legitimidade para exercer influência e não participam (ao menos explicitamente) como colaboradores, mas possuem interesses sobre a política. Exemplos de sentinelas de Belo Monte são: compradores estrangeiros de minério, empresas distribuidoras de energia elétrica, fabricantes de turbinas e outros componentes para usinas hidrelétricas e mineradoras. Por outro lado, quais outras contribuições a abordagem conjunta de tais modelos de análise de *stakeholders* pode trazer para o ACF? É possível caracterizar os tipos de poder exercido por cada coalizão, sugerindo, inclusive, quais coalizões teriam maior influência em um subsistema político, dada a composição de seus membros? Além disso, é possível indicar as estratégias que podem ser adotadas pelas coalizões quando levadas em consideração as categorias do *Five-sided Model of Stakeholder Influence*? Reconhecendo os papéis dos membros das coalizões, surgem indícios sobre as arenas e as estratégias empregadas pelas coalizões para provocar a mudança institucional.

Coalizões de advocacia da usina hidroelétrica de Belo Monte

Nesta seção, são apresentados os Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema (Tabela 4) e a Estrutura de Crenças (Tabela 5), que possibilitaram a identificação das coalizões (Tabela 6).

Tabela 4

Parâmetros relativamente estáveis do sistema

Mapeamento dos parâmetros relativamente estáveis do sistema	
Atributo Básico do Problema	O desenvolvimento econômico aumenta a demanda por energia elétrica. A matriz energética privilegia a hidroeletricidade e seu maior potencial de geração está na Amazônia.
Valores Socioculturais e Estrutura Social	(a) a região do Xingu foi alvo de uma política fracassada de colonização nos governos militares; (b) a população local possui histórico de lutas para assegurar os direitos básicos (saúde, por exemplo) fortalecendo os movimentos sociais; (c) projetos anteriores de infraestrutura na Amazônia também geraram controvérsias, como a Transamazônica; (d) a Igreja Católica tem forte presença na região; (e) a luta pela terra já causou inúmeras mortes; (f) a Amazônia possui uma dimensão simbólica que sensibiliza grande parte da sociedade brasileira e entidades estrangeiras; (g) o rio Xingu é considerado um santuário ecológico e é sagrado para os povos indígenas
Contexto Institucional	Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/97; a Política Nacional de Meio Ambiente; as resoluções do Conama; o Modelo do Mercado de Energia Elétrica (Lei nº 8.987/95; Lei nº 9.074/95); as regras específicas de licenciamento ambiental; e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 5 foi estruturada para representar as três coalizões potencialmente existentes que compõem o subsistema político em foco no presente estudo. Uma vez especificadas quais crenças são compartilhadas por cada uma, analisa-se a distribuição dos *stakeholders* previamente identificados e, dada a sua composição, argumenta-se sobre a saliência e os papéis exercidos por cada coalizão.

Tabela 5

Estrutura de crenças dos atores relacionados à usina hidroelétrica de Belo Monte

Crenças do núcleo duro (<i>Deep Core Beliefs</i>)
<p>1. Justiça distributiva: (a) baixa preocupação com equidade; (b) foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional; (c) foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional; (d) equidade intrageracional e intergeracional. Manifestação que demonstre preocupação com a gerações presente e futuras. 2. Relação ética homem-natureza: (a) visão antropocêntrica pura; (b) visão antropocêntrica moderada. Inclui preocupações relacionadas à responsabilidade do homem perante a natureza; (c) ecocentrismo. Ênfase na interação. Crítica à visão instrumental. Posição conciliadora entre antropocentrismo e biocentrismo; (d) biocentrismo. Reverência diante do valor intrínseco à natureza. 3. Conhecimento como valor: (a) desconsideração do conhecimento como valor; (b) foco exclusivo ou priorização no saber tradicional; (c) foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico; (d) valorização explícita tanto do conhecimento científico quanto do saber tradicional. 4. Visão essencial sobre o Estado: (a) presença marcante com ênfase no planejamento e na ação estatal direta, que extrapole ações de regulação, com omissão ou conflito em relação à postura c). (b) deve ser mínimo. Atuação estatal em campo</p>

limitado. Admite-se a regulação estatal em áreas estratégicas; (c) deve ser democrático e participativo. Ênfase na relevância da participação ampla dos cidadãos nas decisões governamentais. **5. Visão essencial sobre os recursos naturais:** (a) utilitarismo puro; (b) foco exclusivo ou priorização do uso sustentável; (c) foco exclusivo ou priorização da preservação; (d) conciliação entre uso sustentável e preservação, implicando conciliação entre as posturas conservacionista e preservacionista.

Crenças do núcleo político (*Policy Core Beliefs*)

1. Aproveitamento hidrelétrico do rio Xingu e preservação ambiental: (a) a obra provocará efeitos negativos irreparáveis ao meio ambiente; (b) as restrições impostas ao projeto minimizam os impactos. **2. Público beneficiado com o empreendimento:** (a) a obra não beneficiará a população local do Pará ou mesmo da região Norte. (b) a obra beneficiará tanto o Centro-Sul quanto a população local, do estado e da região Norte, além das indústrias eletro-intensivas; (c) somente as indústrias eletro-intensivas de capital estrangeiro irão se beneficiar. **3. Empreendimentos na Amazônia:** (a) a Amazônia é um santuário e não deve sofrer intervenções desse tipo; (b) a Amazônia é uma fonte de riquezas e deve ser explorada pelo País; (c) a Amazônia é uma fonte de riquezas e deve ser explorada pelo País contanto que se preserve o meio ambiente. **4. A relação demanda/oferta de energia no Brasil:** (a) o Brasil precisa ampliar a oferta de energia; (b) o Brasil já se beneficiaria da modernização do sistema existente; (c) o Brasil não precisa ampliar sua oferta de energia, mas reduzir sua demanda. **5. Os aproveitamentos do rio Xingu:** (a) o rio Xingu deve ser explorado para produção de energia em todo o seu potencial; (b) o rio Xingu deve ser explorado com outros usos, como turismo, transporte e pesca. **6. A matriz energética brasileira:** (a) a matriz deve priorizar os grandes aproveitamentos energéticos; (b) a matriz deve priorizar fontes alternativas de energia renovável; (c) deve-se equilibrar fontes alternativas de energia renovável e grandes aproveitamentos. **7. O valor de Belo Monte:** (a) Belo Monte gera valor para o país quando aumente a oferta de energia, mas não gera valor para a localidade; (b) Belo Monte gera valor para o País e para a região; (c) Belo Monte não gera valor algum para o país e tampouco para a região. **8. O estado do Pará enquanto produtor de energia:** (a) o Pará tem a vocação de ser exportador de energia elétrica para outros polos industriais; (b) o Pará deve desenvolver indústrias e se beneficiar da energia que produz. **9. As medidas de inserção regional:** (a) as medidas de inserção regional podem beneficiar a população local; (b) as medidas de inserção regional são uma falácia e ferramenta para legitimar a obra. **10. Sistemas de decisões participativas e de controle social:** (a) ampla participação como elemento-chave da política, incluir atores governamentais e não governamentais de todos os tipos; (b) ênfase na participação da autoridade governamental competente e de representantes de grupos selecionados da sociedade civil organizada.

Aspectos instrumentais (*Secondary Beliefs*)

1. A viabilidade do empreendimento: (a) a empreendimento não é viável do ponto de vista técnico e ecológico; (b) o empreendimento é viável sob todos os pontos de vista. **2. A Realização dos Estudos de Impacto Ambiental:** (a) os Estudos de Impacto Ambiental são consistentes. Foram feitos de maneira imparcial e autônoma; (b) os Estudos de Impacto Ambiental são inconsistentes. Foram enviesados segundo os interesses de quem os fez. **3. As ações de contrapartida do empreendedor:** (a) o empreendedor deve investir em serviços de competência do Estado que ao longo da história foram negligenciados; (b) o empreendedor deve se ater aos pontos especificados (condicionantes) pelo órgão licenciador; (c) o empreendedor deve se preocupar com o retorno financeiro da obra. Obter lucro é sua responsabilidade social. **4. A disseminação de informações sobre a obra:** (a) o acesso às informações é amplo; (b) o acesso às informações é restrito; (c) o acesso é aparentemente amplo, mas convenientemente aberto (somente aquilo que interessa é divulgado e discutido). **5. A realização das audiências públicas:** (a) as audiências foram realizadas de forma legal; (b) as audiências não respeitaram o que diz a lei; (c) A lei não está clara sobre como procedê-las. **6. O caráter das consultas públicas:** (a) as consultas devem ter caráter consultivo; (b) as consultas devem ter caráter decisório. **7. A ação do Ibama e Funai:** (a) agiram dentro da lei e de maneira isenta; (b) foram instrumentos a favor da viabilização do empreendimento. **8. A atuação do Ministério Público Federal (MPF):** (a) a ação do MPF é pautada pela imparcialidade; (b) a ação do MPF é parcial, influenciada pelos valores de seus representantes. **9. Soluções alternativas:** (a) fontes alternativas de energia aliadas à modernização dos sistemas já implantados são capazes de suprir a demanda; (b) as fontes alternativas de geração de energia são incapazes de suprir a demanda.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 6, por sua vez, ilustra as coalizões identificadas a partir da estrutura de crenças demonstrada. Nele, é possível perceber que a Coalizão Política Idealista é composta fundamentalmente pelos ambientalistas, movimentos sociais, ONGs, setores da Igreja Católica, acadêmicos e especialistas. Seus argumentos técnico-científicos fortalecem a coalizão. Obviamente, nela também se agrupam políticos locais, alguns deputados federais e senadores. A coalizão conta com *stakeholders* do tipo controladores e legitimadores: MPF do Pará, Associação dos Índios

Moradores de Altamira (AIMA), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Federação de Agricultura e Pecuária do Pará, Fundação Viver, Produzir, Preservar, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX), Movimento Xingu Vivo Para Sempre e representações das populações ribeirinhas. Importante registrar a presença e relevância do MPF, pois sua ação equilibra a disputa contra a coalizão dominante. Além disso, dada a sua natureza, a arena escolhida para o confronto e as estratégias usadas provocaram a judicialização do projeto. Foi possível observar que o MPF do Pará entrou com ao menos doze ações na justiça para paralisar a realização dos estudos de viabilidade ou as obras da usina.

A Coalizão Política Materialista é composta por atores favoráveis a Belo Monte e parece ter claro alinhamento em suas crenças do núcleo duro, porém, ao considerar as crenças do núcleo político, algumas posições assumidas se diferenciam como sobre a postura que o Pará deve adotar enquanto produtor de energia elétrica e a percepção sobre a exploração dos recursos naturais na Amazônia. Da mesma forma, considerando os aspectos instrumentais: as ações de contrapartida do empreendedor, o acesso às informações sobre a usina e as audiências públicas. Essa coalizão vislumbra ganhos financeiros para a região, para o Pará, ou para si própria, como o caso de empresários locais que acreditavam no surgimento de um ciclo econômico virtuoso, em que forneceriam equipamentos e serviços para a obra, assim como o caso de políticos que ainda lutam por mais compensações financeiras para o Pará, como, por exemplo, a aplicação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre a energia produzida. Outros membros dessa coalizão atuam como colaboradores e legitimadores: Camargo Corrêa, CNEC WorleyParsons, Consórcio Construtor de Belo Monte, Engevix, Fundos Petro e Funcef, Leme Tractebel – GDF SUEZ, Light, NeoEnergia, Odebrecht, Queiroz Galvão, Vale do Rio Doce, ACIAPA, Federação das Indústrias do Pará e Forte Xingu (empresários locais).

Por fim, na Coalizão Política Tecnocrática estão os *stakeholders* que atuam como colaboradores, reguladores, definidores de agenda e controladores: Ibama, BNDES, Comitê Gestor do PAC, Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), Ministério do Planejamento, Casa Civil da Presidência da República, Ministério das Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética, Funai, INCRA, MMA e Operador Nacional do Sistema (ONS). Definitivamente, a Usina Hidroelétrica de Belo Monte é um projeto político que mobilizou uma grande parte da estrutura do Estado.

Tabela 6

Identificação das coalizões e suas crenças compartilhadas

Coalizão Política Idealista (contrária)	Crenças do núcleo duro: 1D; 2C e 2D; 3D; 4C; 5C e 5D. Crenças do núcleo político: 1A e 1B; 2A e 2C; 3A e 3C; 4B e 4C; 5B e 5C; 6B; 7A e 7C; 9B; 10A. Aspecto Instrumentais: 1A; 2B; 3A; 4B e 4C; 5B; 6B; 7B; 8A; 9A.
Coalizão Política Materialista (favorável)	Crenças do núcleo duro: 1D; 2B; 3C; 4B; 5B. Crenças do núcleo político: 1B; 2B; 3B e 3C; 4A; 5A e 5B; 6C; 7B; 8A e 8B; 9A; 10B. Aspectos instrumentais: 1C; 2A; 3B e 3C; 4A e 4C; 5A e 5C; 6A; 7A; 8B; 9B.
Coalizão Política Tecnocrática (favorável)	Crenças do núcleo duro: 1D; 2B e 2C; 3C; 4A e 4C; 5D. Crenças do núcleo político: 1B; 2B; 3C; 4A; 5A e 5B; 6A e 6C; 7B; 8A; 9A; 10B. Aspectos instrumentais: 1C; 2A; 3B; 4A; 5A; 6A; 7A; 8B; 9B.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Analisando a composição de cada coalizão, percebe-se que ainda não foram considerados os *stakeholders* classificados como *mixed blessing* (Savage, Nix, Whitehead, & Blair, 1991). Destacam-se como potenciais membros da Coalizão Política Materialista o Consórcio Belo Monte, políticos e lideranças locais e o governo do Pará. A princípio, esses atores não são plenamente favoráveis ao empreendimento e usam de sua influência para barganhar atuando dubiamente sem convicção baseada em crenças. Os demais *stakeholders* dessa categoria são agências reguladoras e órgãos do Poder Judiciário. Ao contrário do MPF do Pará, que parece mesmo ser membro da Coalizão Política Idealista, estes parecem ser atores neutros no subsistema. Ressalta-se o papel do Congresso Nacional. Embora nas entrevistas tenham sido citados de forma genérica (e favoravelmente ao empreendimento), percebeu-se durante a análise das notas taquigráficas que existem políticos aliados às três coalizões. Por exemplo, os políticos de origem da região Norte atuam, em sua maioria, a favor de Belo Monte, pois querem mais recursos para o desenvolvimento da região.

A coalizão em condição hegemônica é a Coalizão Política Tecnocrática e, portanto, o projeto da Usina Hidroelétrica de Belo Monte é um reflexo de suas crenças. Entretanto, considerando a história do setor energético e, especificamente, o da usina, fica evidente o processo de aprendizagem pelo qual a coalizão dominante passou. Talvez o exemplo mais marcante esteja relacionado às crenças do Núcleo Político “Empreendimentos na Amazônia” e “Medidas de Inserção Regional”. Desde que o projeto foi rejeitado publicamente no I Encontro do Povos Indígenas da Amazônia no final da década de 1980, sua configuração original passou por diversas modificações. A principal delas foi a redução da área de floresta alagada de 1225 km² para 516 km², com o objetivo de não afetar diretamente terras indígenas. Isso foi possível devido à utilização de um sistema de canais que configuram Belo Monte como uma “usina a fio d’água”, porém, significa que, quando a vazão das águas diminui, menos energia é gerada. Outra mudança significativa foi a incorporação do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região de Belo Monte (PDSBM) e o Plano de Inserção Regional (PIR). Não obstante, cabe mencionar que, desde o Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010 (Brasil, 1987), divulgado pelo Ministério de Minas e Energia em 1987, já havia

preocupação com as questões ligadas ao meio ambiente e à inserção regional dos empreendimentos.

Ainda sobre a aprendizagem das coalizões, observou-se que, caso a coalizão dominante consiga alterar a estrutura de crenças de outra coalizão (ou a de alguns de seus membros), a saliência de determinados *stakeholders* pode ser alterada, isto é, um agente pode ter sua legitimidade ampliada ou ter suas demandas consideradas mais urgentes pela coalizão dominante. Se a mudança for profunda o suficiente, um agente pode alterar o seu papel no subsistema. No caso, duas associações de empresários locais foram empoderadas com prestígio e capacidade de manipular significados a partir das interações dentro da Coalizão Política Materialista. A aproximação com a Coalizão Política Tecnocrática influenciou sua saliência e o papel exercido, atuando como *definitive stakeholders* do tipo legitimadores.

Com base no ACF, é definido o subsistema político como o escopo de atuação dos *stakeholders*, portanto, propõe-se que a volatilidade dos papéis e a saliência dos *stakeholders* seja função dos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema. Assim, por exemplo, a dimensão simbólica da Amazônia e o fato de que o maior potencial hidrelétrico brasileiro está localizado justamente naquela região amplificam a saliência de determinados agentes, tais como populações ribeirinhas e povos indígenas que possuem interesses considerados legítimos, demandas tidas como urgentes e o poder de influenciar a definição de objetivos de políticas para aquela região. Do mesmo modo, o contexto institucional legitima os papéis exercidos pelos *stakeholders*. No caso, os órgãos de licenciamento ambiental passaram a ser protagonistas, exercendo maior saliência na condição de controladores ou mesmo colaboradores.

As coalizões e suas estratégias de mudança institucional gradual e transformativa

Nesta seção são especificados os principais movimentos das coalizões para influenciar a implementação de Belo Monte. Na sequência, completa-se a abordagem integrativa proposta por Vieira e Gomes (2014), acrescentando o modelo de MIGT de Mahoney e Thelen (2010) para caracterizar os comportamentos e as estratégias de cada coalizão.

Tabela 7

Estratégias das coalizões

Coalizão política tecnocrática

1. Em 1989, a Eletronorte admite não mais usar nomes indígenas e anuncia a que Kararaô se chamaria Belo Monte.
 2. Em 1994, um novo projeto é apresentado com o objetivo de diminuir a resistência de ambientalistas e investidores estrangeiros. Mudanças significativas são feitas, como a diminuição do reservatório da usina de 1225 km² para 400 km² e a não inundação da Terra Indígena Paquiçamba.
 3. Em 1995, o Programa Nacional de Desestatização modificou a legislação sobre serviços públicos para condicionar concessões a processos de licitação e retirar os grandes consumidores do monopólio comercial das concessionárias, assegurando livre acesso aos sistemas de transmissão e distribuição.
 4. Em 1995, duas leis entraram em vigor: a Lei nº 8.987/95, que criou condições de estímulo à participação de capitais privados e à competição na construção de novos projetos, e a Lei nº 9.074/95, que trouxe bases legais para
-

os grandes consumidores de energia interessados na compra de energia independentemente da empresa geradora da respectiva região.

5. Em 1996, criou-se a ANEEL, órgão regulador do setor, bem como o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, o Mercado Atacadista de Energia – MAE e o Produtor Independente de Energia – PIE, privilegiando expansão do setor por intermédio de capitais privados.

6. Ainda em 1996, o Ministério das Minas e Energia (MME) e a Eletrobrás promoveram uma licitação destinada à escolha de empresas de consultoria para elaborar o Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro.

7. Em maio de 1998, foi sancionada a Lei nº 9.648/98, visando à reestruturação da Eletrobrás e de suas subsidiárias.

8. Em 1999, foi criado o Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão (CCPE), para comandar o planejamento da ampliação do sistema, assumindo as tarefas do antigo Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos.

9. Em 2000, o Plano Plurianual 2000/2003 é apresentado incorporando Belo Monte como uma obra estratégica para elevar a oferta de energia no país e como projeto estruturante do Eixo de Desenvolvimento – Madeira/Amazonas.

10. Em maio de 2001, durante um momento de crise e racionamento elétrico, o MME anuncia um plano de emergência no valor de US\$ 30 bilhões para ampliar a oferta de energia. Previa-se a construção de 15 hidrelétricas, inclusive Belo Monte.

11. O ano de 2001 também é marcado pela edição da MP 2.152-2, conhecida como “MP do Apagão” que, dentre outras coisas, determina que o Conama estabeleça licenciamento simplificado para empreendimentos do setor elétrico de baixo impacto ambiental.

12. A resolução nº 2 do CNPE, de 17 de setembro de 2001, define Belo Monte como interesse estratégico no planejamento de expansão de hidroeletricidade até 2010. Recomenda que os estudos de impacto ambiental e de usos múltiplos das águas do reservatório sejam realizados com a participação do MME, MMA, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), ANEEL e Agência Nacional de Águas (ANA).

13. Em março de 2002, o CNPE cria um grupo de trabalho para elaborar um plano de viabilidade para Belo Monte.

14. Em 2002, a Eletronorte organiza, na Universidade de Brasília, o seminário “Dinamismo Econômico e Conservação Ambiental: um Desafio para Belo Monte... e para Todos”, objetivando submeter à crítica o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região de Belo Monte (PDSBM) e o Plano de Inserção Regional (PIR).

15. Em 2003, Luiz Pinguelli Rosa assume a presidência da Eletrobrás, afirmando que o projeto de construção de Belo Monte será discutido e soluções para o desenvolvimento econômico e social em torno da barragem estarão em pauta.

16. Em 2004, Luiz Pinguelli Rosa reafirma publicamente a disposição em construir Belo Monte.

17. Em 15/3/2004, as Leis nº 10.847/04 e nº 10.848/04 criaram um novo modelo para o setor elétrico, criando a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e um novo arcabouço de regras para comercialização de energia elétrica implicando em profunda reestruturação do planejamento da expansão dos sistemas elétricos.

18. Em 2008, Belo Monte torna-se um projeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

19. Em julho de 2008, há a definição pelo CNPE do AHE Belo Monte como o único aproveitamento hidrelétrico a ser explorado no rio Xingu por meio da resolução do CNPE nº 06/2008.

20. Em 2009, a Funai autoriza a construção da usina, afirmando ao Ibama que considera o empreendimento viável, observadas as condicionantes.

21. No dia 10 de dezembro de 2009, a Justiça Federal suspende o licenciamento e ordena a execução de novas audiências públicas. No dia 11 do mesmo mês, cai a liminar e o Ibama volta a analisar o projeto. Sem a licença prévia deste órgão, o governo federal fica impedido de realizar o leilão de concessão, previsto para 21 de dezembro.

22. Em fevereiro de 2010, o MMA libera Belo Monte com a publicação da Licença Ambiental.

Coalizão política materialista

1. Em abril de 2002, a Comissão de Minas e Energia solicita audiência com o Presidente do STF para tratar da proibição dos estudos relacionados a Belo Monte.

2. Em 6 de julho 2005, o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.785/05, que autoriza a implantação da usina, é aprovado pela Câmara. Uma semana depois, o Senado também aprova o projeto, agora denominado PDS nº 343/05.

3. No dia 19 de novembro de 2009, Belo Monte é tema de audiência pública no Senado. A Comissão dos Direitos Humanos de Legislação Participativa debate os termos do EIA com o MPF.

Coalizão política idealista

1. Em 1988, acontece, na Universidade da Flórida (EUA), um simpósio sobre manejo adequado de florestas tropicais. Nele estão presentes lideranças indígenas do Brasil que relatam os impactos previstos a partir do plano de exploração de energia na Amazônia, bem como a intenção do BIRD de financiar o projeto de hidrelétricas no Xingu.

2. Ainda em maio de 1988, o MPF move ação civil pública objetivando a suspensão dos estudos conduzidos pela Fadesp, alegando irregularidades em sua contratação. Argumenta também que a obra deveria ser licenciada pelo Ibama e não pelo governo do Pará, uma vez que o rio Xingu atravessa também o estado de Mato Grosso.

3. No mês de fevereiro de 1989, é realizado o I Encontro dos Povos Indígenas do Xingu na cidade de Altamira. O objetivo é chamar a atenção da sociedade para a construção do CHE do Xingu e protestar contra as decisões tomadas a respeito da Amazônia sem a participação de indígenas.

4. Em maio de 1989, realiza-se o 1º Encontro dos Povos Indígenas da Região da Volta Grande do Rio Xingu, além do Encontro das Comunidades da Volta Grande do Rio Xingu. Neles, é reafirmada posição contrária à construção de Belo Monte e publicados manifestos solicitando às autoridades maior reflexão sobre o setor elétrico.

5. Em agosto de 1989, o MDTX, que reúne cerca de 113 organizações sociais, elabora o documento intitulado "SOS Xingu: um chamamento ao bom senso sobre o represamento de rios na Amazônia".

6. No dia 21/7/2005, o Instituto Socioambiental, a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), o Greenpeace e o Centro dos Direitos das Populações da região do Carajás entram com representação na Procuradoria Geral da República contra a implantação de Belo Monte. Alegam que o Congresso autorizou a obra sem ouvir as comunidades afetadas.

7. Em 26 de agosto de 2005, com base nessa representação, a Procuradoria Geral da República ingressa com uma ADIN no STF contra o decreto aprovado pelo Congresso.

8. Em 28 de março de 2006, o processo de licenciamento ambiental da usina é suspenso através de uma liminar concedida. A decisão impede a continuidade das ações até que os povos atingidos sejam ouvidos pelo Congresso Nacional. Um ano depois, a mesma Justiça Federal de Altamira volta atrás e julga improcedente o pedido do MPF de anular o licenciamento feito pelo Ibama. A decisão abre precedente negativo ao afirmar que o Congresso Nacional pode autorizar a implantação de usinas hidrelétricas em terras indígenas sem a necessidade de lei específica e tampouco de consulta aos povos afetados.

9. Em novembro de 2009, acontece nos EUA audiência pública da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em que o caso de Belo Monte é apresentado como exemplo do impacto causado pelas grandes barragens na América Latina.

10. Em abril de 2010, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados decide solicitar à Norte Energia S.A. explicações sobre as denúncias realizadas em audiência pública.

11. No dia 2 de dezembro de 2010, indígenas e ribeirinhos fazem ato na rampa do Senado contra a usina após audiência da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal. Na audiência, os indígenas acusam a Funai de os ter abandonado.

12. Uma carta também é enviada à Organização das Nações Unidas (ONU) denunciando a violação do direito de consulta livre, prévia e informada, prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com a Tabela 7, é possível observar que a composição das coalizões influencia o tipo de ação empreendida. Como a Coalizão Política Tecnocrática sempre teve acesso à estrutura do Estado, verificou-se que diversas reformas foram conduzidas no setor elétrico para tornar a estrutura mais complexa e fortalecer uma visão política. Além da criação de órgãos na administração pública (Operador Nacional do Sistema Elétrico, ANEEL), leis também foram elaboradas para normatizar o mercado de energia elétrica, fazendo com que a iniciativa privada (e, portanto, membros da Coalizão Política Materialista) tivesse acesso não apenas à participação de licitações, mas também que direcionasse a política de expansão do setor. O modelo de licitação conta, ainda,

com um sistema de financiamento baseado no BNDES, facilitando ainda mais o acesso das empresas membro da coalizão ao poder. Assim, é possível afirmar que o contexto institucional existente está a serviço da Coalizão Política Tecnocrática e da Coalizão Política Materialista. Por outro lado, a chamada Coalizão Política Idealista parece não ter vez, combate principalmente com o auxílio do Ministério Público e conta também com o suporte de alguns parlamentares que se fazem presentes nas comissões da Câmara e do Senado. As ações dessa coalizão consistem principalmente na mobilização social a partir de eventos, manifestos e na judicialização das questões. A Coalizão Política Materialista, por sua vez, parece atuar mais discretamente como fiel escudeira da coalizão dominante, intervindo em eventuais questões e em momentos pontuais. Embora composta por atores economicamente poderosos, sua atuação foi mais visível no âmbito do Congresso Nacional.

Ao analisar o caso segundo o MIGDT, sugere-se que as ações da Coalizão Política Tecnocrática e da Coalizão Política Materialista sejam caracterizadas como promotoras da mudança institucional dos tipos substituição, conversão e camadas. Por sua vez, a Coalizão Política Idealista tem se engajado em mudanças dos tipos conversão e camadas, conforme sintetizado na Tabela 8. Na atuação da Coalizão Política Tecnocrática, a introdução de leis, medidas provisórias e resoluções configuram mudanças por substituição. A interpretação dada pela coalizão ao artigo 231 da Constituição Federal, que trata da exploração de recursos em terras indígenas, se configura em mudança por conversão. Na atuação da Coalizão Política Materialista, o Projeto de Decreto de Legislativo nº 1.785/2005, aprovado na Câmara, e o PDS nº 343/2005, aprovado no Senado, que autorizaram a implantação de Belo Monte, também podem ser considerados mudanças por camadas. Finalmente, a Coalizão Política Idealista, atuando principalmente por meio do MPF, buscou dar ao artigo 231 da Constituição Federal uma interpretação que atendesse aos seus interesses. Para ela, o artigo é ambíguo por não regulamentar como devem ser conduzidas as oitivas junto às populações indígenas, afirmando que essas consultas são insuficientes e que foram feitas pelo Ibama, quando deveriam ter sido realizadas pelo Congresso Nacional. Assim, a coalizão buscou sempre explorar a ambiguidade da regra, almejando a mudança por conversão. Cabe ressaltar que, em seu discurso, ela argumenta sobre a necessidade de se criar uma lei complementar que regulamente o referido artigo da Constituição Federal e, assim, caberia a interpretação de que se estaria iniciando um movimento de mudança institucional por camadas.

Tabela 8

As estratégias de mudança institucional de cada coalizão

Coalizão	Estratégias de mudança institucional gradual e transformativa (Substituição, Conversão, Camadas e Deslocamento)
Tecnocrática	Substituição: introdução das Leis nº 8.987/95, nº 9.074/95, nº 9.648/98, nº 10.847/04 e nº 10.848/04, além da Medida Provisória nº 2.152-2, em 2001, e das Resoluções do Conselho Nacional de Política Energética nº 02, de 2001, e nº 06, de 2008. Conversão: interpretação própria dada ao artigo 231 da CF.
Materialista	Camadas: o Projeto de Decreto de Legislativo nº 1.785/05, aprovado na Câmara, e o PDS nº 343/05, aprovado no Senado.
Idealista	Conversão: interpretação própria dada ao artigo 231 da CF. Camadas: lobby para criação de lei complementar que regulamente o artigo 231 da CF.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No caso em estudo, existe uma coalizão em condição hegemônica e outra coalizão aliada que, se não precisam agir como opositores em busca de mudança institucional, precisam, sim, alterar o contexto institucional para sustentar o atual equilíbrio de poder. Portanto, nem sempre as mudanças institucionais graduais e transformativas serão empreendidas por grupos em condição desfavorável, como parecem sugerir Mahoney e Thelen (2010). Exercitando o enquadramento da Coalizão Política Tecnocrática e da Coalizão Política Materialista na tipologia proposta pelos autores, sugere que ambas possam ter atuado ora como mutualísticos, ora como oportunistas. Por outro lado, a Coalizão Política Idealista parece sempre ter atuado como insurgente.

Concluindo, no caso de Belo Monte, as mudanças na política se deram a partir da pressão da opinião pública (motivada pelas ações da Coalizão Idealista), aprendizado a partir da incorporação de novas informações técnicas e, sobretudo, de processos competitivos de mudança institucional gradual e transformativa (Jenkins-Smith et al., 2014; Mahoney & Thelen, 2010). Isto posto, as mudanças em Belo Monte parecem ser concessões que a coalizão dominante precisou realizar para que o projeto se tornasse viável também do ponto de vista social e ambiental. Colocando as crenças da Coalizão Política Tecnocrática nessa perspectiva (Tabelas 5 e 6), tais concessões aderem a uma visão marcada pelas seguintes crenças do núcleo duro: 1D, 2B, 2C, 3C, 4C e 5D. Também parecem pautar essas concessões as seguintes crenças do núcleo político: 1B, 3C, 6C e 9A.

Interessante notar que, ao analisar a estrutura de crenças da Coalizão Política Tecnocrática e da Idealista, apesar das diferenças marcantes, existem pontos de convergência. Conforme demonstrado na Tabela 5, nas crenças do núcleo duro há concordância sobre as crenças: 1D, 2C, 4C e 5D. A respeito das Crenças do Núcleo Político, há convergência em torno das crenças 1B, 3C e 5B. Já a respeito dos aspectos instrumentais, não há qualquer convergência entre as duas coalizões adversárias. De fato, é possível especular que, ao longo da história de Belo Monte, ambas as coalizões parecem se afastar das crenças mais radicais. Sugere-se que isso possa ser exatamente uma constatação do processo de mudança política ao qual o ACF se refere. Dessa evidência surgem indagações: é possível analisar e posicionar os subsistemas políticos segundo um grau de maturidade em torno dos consensos produzidos? Em subsistemas políticos mais maduros as disputas entre coalizões têm menor ocorrência? Em situações como essas, como se dão os processos de mudança institucional gradual e transformativa? A maior incidência de processos de aprendizagem entre as coalizões gera menos processos competitivos de mudança institucional gradual e transformativa?

Finalmente, cabe verificar evidências da materialização das crenças identificadas na forma de instituições que regulam o subsistema político. No caso em foco, há o exemplo da Resolução nº 2, de 17 de setembro de 2001, do Conselho Nacional Política Energética (*definitive stakeholder* classificado como regulador e pertencente à Coalizão Hegemônica) que institui que os estudos de impacto ambiental e usos múltiplos das águas do reservatório da usina deveriam ser produzidos pela Eletronorte e acompanhados por outras entidades, como MMA, ANA, ANEEL e MPOG, para avaliar o potencial do empreendimento no desenvolvimento econômico e social da região. Não obstante, pelo lado da Coalizão Idealista, verifica-se uma interpretação do artigo 231 da Constituição Federal, que está alinhado com a crença de que a ampla participação social é elemento-chave da política em um Estado democrático e participativo.

Considerações finais

Bispo e Gomes (2018) indicam que “a dinâmica do ambiente social onde se situa a política pública é constituída de relações contraditórias e estruturalmente articuladas” (p. 1268). Esse parece ser o caso da Usina Hidroelétrica de Belo Monte. Buscou-se descrever e analisar como as relações entre *stakeholders* agrupados em coalizões de defesa são pautadas por um conjunto de instituições, sendo essas, ao mesmo tempo, alvo de questionamento e de confronto, passíveis de alteração e, conseqüentemente, geradoras de mudanças na política.

A partir dos modelos de análise de *stakeholders* empregados, foi possível evidenciar como os papéis exercidos pelos *stakeholders* e o grau de saliência que possuem são condições voláteis e sujeitas a uma dinâmica que precisa ser compreendida a partir do contexto em que estão inseridos (subsistema político) e dos momentos de interação. Também se apontou uma possível limitação do modelo de influência de *stakeholders* proposto por Gomes et al. (2010) em lidar com outros contextos que não governos locais, resultando na nova categoria chamada “sentinelas”. A respeito do ACF, procurou-se estudar a composição das coalizões caracterizando seus membros enquanto *stakeholders* dotados de diferentes graus de influência e com distintos papéis dentro do subsistema político. Assim, as análises de *stakeholders* realizadas previamente sinalizam em que arenas, quais os recursos e os tipos de estratégias serão adotados. Como observado, a Coalizão Política Tecnocrática exerce a hegemonia por conta das características de seus membros: *stakeholders* com amplo poder, legitimidade e urgência de demanda, exercendo papéis tais como colaboradores, reguladores, definidores de agenda e controladores. Já a Coalizão Política Idealista, em luta contra-hegemônica, possui membros com atuação mais restrita: apenas Controladores e Legitimadores. Por causa disso, suas principais estratégias foram judicializar a questão de Belo Monte e mobilizar a opinião pública.

O estudo corrobora a proposta de Vieira e Gomes (2014), no sentido de que a análise de mudança institucional gradual e transformativa (Mahoney & Thelen, 2010) pode se beneficiar caso acompanhada da análise de *stakeholders* e do ACF. O estudo de caso indica que o comportamento em prol desse tipo de mudança não é exclusividade de atores em situação desfavorável. Mesmo os grupos hegemônicos precisam lutar para manter um equilíbrio instável de poder (Thompson, 1995). Além disso, o estudo permitiu identificar como determinadas crenças a respeito de uma política pública se materializam em instituições, como foi o exemplo da Resolução nº 2 do CNPE, de 17 de setembro de 2001.

A respeito das limitações da pesquisa, é preciso reconhecer que a análise de *stakeholders*, facilitando a identificação e caracterização das coalizões, pode simplificar a realidade, pois estes foram considerados como uma unidade. Em outras palavras, uma análise mais refinada de cada *stakeholder* pode transparecer diferenças internas que façam com que, em uma mesma organização, existam representantes de coalizões diferentes. Tal possibilidade foi percebida na atuação do Congresso Nacional. A partir das notas taquigráficas, repara-se que existem comissões na Câmara e no Senado com atuação favorável à usina, ao contrário, por exemplo, da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, que adere aos interesses da Coalizão Política Idealista.

Outra limitação evidente é o fato de que dificilmente a abordagem adotada tenha sido capaz de captar todas as nuances das disputas e suas motivações. Um estudo de caso sobre Belo Monte conduzido a partir de outros *frameworks* pode lançar luz sobre questões não reveladas. Assim, caberia examinar o caráter relacional dos atores a partir da literatura sobre governança e redes de políticas públicas. Por exemplo, utilizar o trabalho de Stout e Love (2017) sobre encontros públicos (*public encounters*) entre agentes públicos e atores sociais e sua influência sobre os resultados das políticas. Essas interações sociais são estruturadas por um conjunto de regras formais e informais e podem ser observados em um contexto mais amplo de governança, durante o planejamento e a implementação da política. As autoras propõem uma abordagem (*Integrative Governance Encounters*) capaz de gerar consenso e resultados satisfatórios para a política apoiada em valores como a busca por integração, inclusão, consenso e pertencimento em oposição a uma abordagem apoiada em relações hierarquizadas de dominação numa perspectiva elitista (*Institutional Governance Encounters*).

A partir das limitações e contribuições observadas, uma série de questões emergem e podem constituir futuros estudos. Sugere-se que novos estudos investiguem quais são os *stakeholders* típicos de usinas hidrelétricas e verifiquem a partir de múltiplos casos se internamente há diferenciação em suas estruturas de crenças e valores. Sobre a especificação das coalizões, recomenda-se testar a abordagem sugerida por Weible et al. (2009) e Jenkins-Smith, et al. (2014) a respeito da existência de subcoalizões. Seria a Coalizão Política Materialista uma subcoalizão pertencente à Coalizão Política Tecnocrática? Futuras pesquisas podem também seguir o modelo proposto por Gomes et al. (2010), testando-o em outros contextos e avaliando a pertinência nova categoria proposta: as sentinelas.

Ainda a respeito da análise de *stakeholders*, recomenda-se investigar meios para quantificar o grau de saliência segundo as variáveis poder, legitimidade e urgência da demanda (Mitchell et al., 1997). Cabe também pesquisa sobre o ganho de saliência dada a cooperação entre *stakeholders*, isto é, como um ator pode se beneficiar ao estabelecer uma relação cooperativa com outro ator com maior influência. Sobre futuros estudos relacionados à Mudança Institucional Gradual e Transformativa, seria pertinente aprofundar a discussão sobre mudança empreendida pelos grupos em condição hegemônica. Nessa perspectiva, outros tipos de comportamentos e estratégias podem se fazer presentes. Recomenda-se inclusive, aprofundar os estudos sobre como as crenças e valores se manifestam no conjunto de instituições que regulam a política. Por fim, sugere-se analisar historicamente o modo de apropriação territorial da Amazônia e um exame mais detalhado do papel de setores econômicos interessados na implementação de Belo Monte, como o setor da mineração.

Referências

- Almeida, L. A., & Gomes, R. C. (2019). Perspectivas teóricas para análises de políticas públicas: como lidam com a complexidade? *Administração Pública e Gestão Social*, 11(1), 16-27. doi:10.21118/apgs.v11i1.1558
- Araújo, S. M. V. G. (2007). *Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.

- Bauer, M. W. (2008). Análise de conteúdo clássica, uma revisão. In M. W. Bauer, & G. Gaskell (Orgs.), *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (pp. 189-217). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Bispo, F. C. S., & Gomes, R. C. (2018). Os papéis dos stakeholders na formulação do PRONATEC. *Revista de Administração Pública*, 52(6), 1258-1269. doi:10.1590/0034-761220180095
- Brasil. (1987). *Plano nacional de energia elétrica: 1987/2010*. Rio de Janeiro, RJ: Ministério de Minas e Energia.
- Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., & Calmon, P. C. P. (2015). Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(2), 91-99. doi:10.21118/apgs.v7i2.706
- Falleti, T. G. (2010). Infiltrating the State: The evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988. In J. Mahoney, & K. Thelen (Orgs.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power* (pp. 38-62). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaskell, G. (2008). Entrevistas individuais e grupais. In M. W. Bauer, & G. Gaskell (Orgs.), *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (pp. 64-89). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Gomes, R. C., Liddle, J., & Gomes, L. O. M. (2010). A five-sided model of stakeholder influence. *Public Management Review*, 12(5), 701-724. doi:10.1080/14719031003633979
- Hardy, C. (1996). Understanding power: bringing about strategic change. *British Journal of Management*, 7(s1), S3-S16. doi:10.1111/j.1467-8551.1996.tb00144.x
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C., & Sabatier, P. A. (2014). The advocacy coalition framework: foundations, evolution and ongoing research. In P. A. Sabatier, & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (3a ed., pp. 183-223). Boulder: Westview Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney, & K. Thelen (Orgs.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mawhinney, H. (1993). An advocacy coalition approach to change in Canadian education. In P. Sabatier, & H. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach* (pp. 59-82). Boulder: Westview Press.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886. doi:10.2307/259247
- Munro, J. (1993). California water politics: explaining policy change in a cognitive polarized subsystem. In P. A. Sabatier, & H. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach* (pp. 105-128). Boulder: Westview.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). Methodological appendix: measuring longitudinal change in elite beliefs using content analysis of public documents. In P. A. Sabatier, & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach* (pp. 237-256). Boulder: Westview Press.

- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. In P. A. Sabatier (Org.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Org.), *Theories of the policy process* (2a ed., pp. 189-220). Boulder: Westview Press.
- Savage, G. T., Nix, T. W., Whitehead, C. J., & Blair, J. D. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Executive*, 5(2), 61-75. doi:10.5465/ame.1991.4274682
- Stake, R. E. (2000). Case studies. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln. *Handbook of qualitative research*. (2a ed., pp. 435-454). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stout, M., & Love, J. (2017). Integrative governance: a method for fruitful public encounters. *American Review of Public Administration*, 47(1), 130-147. doi:10.1177/0275074015576953
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economics. In W. Streeck, & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: institutional change and advanced political economies* (pp. 1-39). Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2009). Institutional change in advanced political economies. *British Journal of Industrial Relations*, 47(3), 471-498. doi:10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x
- Thompson, J. B. (1995). *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Viana, L. B. F. (2011). *Entre o abstrato e o concreto: legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da transposição* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Vicente, V. M. B., Calmon, P. P., & Araújo, S. M. V. G. (2017). Analisando as mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal à luz do modelo das coalizões de defesa. *Organizações & Sociedade*, 24(80), 135-157. doi:10.1590/1984-9230807
- 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*, 21(71), 679-694. doi:10.1590/S1984-92302014217100008
- Weible, C. M. (2006). 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*, 17(1), 95-117. doi:10.1093/jopart/muj015
- 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. doi:10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x

Financiamento

O autor não recebeu apoio financeiro para a pesquisa, autoria ou publicação deste artigo.

Autoria

Diego Mota Vieira

Doutor em Administração pela Universidade de Brasília. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Governo e Políticas Públicas.

E-mail: diego1mv@yahoo.com.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1275-1648>

Conflito de interesses

O autor informa que não há conflito de interesses.

Verificação de plágio

A O&S submete todos os documentos aprovados para a publicação à verificação de plágio, mediante o uso de ferramenta específica.

Disponibilidade de dados

A O&S incentiva o compartilhamento de dados. Entretanto, por respeito a ditames éticos, não requer a divulgação de qualquer meio de identificação dos participantes de pesquisa, preservando plenamente sua privacidade. A prática do open data busca assegurar a transparência dos resultados da pesquisa, sem que seja revelada a identidade dos participantes da pesquisa.

A O&S é signatária do DORA (The Declaration on Research Assessment) e do COPE (Committee on Publication Ethics).

