



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

ANÁLISE DE STAKEHOLDERS NO ÂMBITO DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE UMA
ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

Amanda Caroline Nonato de Sousa

Brasília – DF
2016

Amanda Caroline Nonato de Sousa

**ANÁLISE DE STAKEHOLDERS NO ÂMBITO DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE UMA
ORGANIZAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dr. Ricardo Corrêa Gomes

Brasília – DF

2016

SSO725 Sousa, Amanda Caroline Nonato de
a ANÁLISE DE STAKEHOLDERS NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO
 ESTRATÉGICO DE UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA / Amanda
 Caroline Nonato de Sousa; orientador Ricardo Corrêa
 Gomes. -- Brasília, 2016.
 61 p.

 Monografia (Graduação - Gestão de Políticas
 Públicas) -- Universidade de Brasília, 2016.

 1. Governança Pública. 2. Planejamento
 Estratégico. 3. Stakeholders. 4. Ministério do Meio
 Ambiente. I. Gomes, Ricardo Corrêa, orient. II.
 Título.

Amanda Caroline Nonato de Sousa

**ANÁLISE DE STAKEHOLDERS NO ÂMBITO DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE UMA
ORGANIZAÇÃO PÚBLICA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

Amanda Caroline Nonato de Sousa

Prof. Dr. Ricardo Corrêa
Gomes
Professor-Orientador

Prof. Dr. Diego Mota Vieira
Professor-Examinador

Dr. Welles Matias de Abreu
Professor-Examinador

Brasília, 28 de novembro de 2016.

Aos meus pais, Agnaldo e Aline Sousa.

AGRADECIMENTOS

É com total convicção que afirmo que só cheguei até aqui porque nunca precisei caminhar sozinha. Em cada momento durante esse período de graduação, quando o fardo estava difícil para carregar sozinha, tive quem o dividisse comigo. Portanto, entrego esse trabalho hoje, sentindo-me profundamente grata!

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por permitir que esse sonho se tornasse realidade em minha vida. Até aqui, em seu infinito amor, me sustentou!

Agradeço aos meus pais, Agnaldo e Aline Sousa, por sonharem comigo e por me darem apoio incondicional para que eu pudesse chegar tão longe. Vocês mantiveram os pés no chão e me cederam suas asas pra que alçasse voos maiores. Portanto, essa conquista é nossa!

À minha pequena “grande família”, em especial, minha avó Socorro, minha tia Elaine, minha prima Marcella, meu irmão Denysson e minha cunha/amiga Loren, por toda força, palavras de incentivo e puxões de orelha quando pensei em desistir.

À Myriane de Faria, por dividir comigo essa longa estrada nos estudos e na vida. Existem amizades que valem por mil e a sua é uma delas!

Ao meu orientador, Ricardo Corrêa Gomes, por todo suporte e pela confiança em mim depositada. Os grandes mestres são aqueles que não se sentem inseguros em testemunhar sua trajetória, de forma a instigar e desafiar seus alunos a crescerem acreditando que é possível alcançar os mais altos lugares, se houver determinação para tal. Com essa inspiração, espero um dia chegar lá!

Aos caros professores Diego Vieira, Suylan Midlej e à Estela Medeiros, por toda experiência e conhecimento que compartilharam comigo no decorrer da pesquisa. Não há como mensurar o quanto aprendi com vocês nesse período!

“Se o machado está cego e sua lâmina não foi afiada, é preciso golpear com mais força; agir com sabedoria assegura o sucesso.”

Ec. 10:10

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso, na área de governança pública, tem como objeto de estudo a identificação de *stakeholders* em uma organização pública para o alcance de seus objetivos. A organização estudada foi o Ministério do Meio Ambiente, especificamente, a iniciativa estratégica de mudanças climáticas, que integra o fórum finalístico de mudança do clima e florestas no âmbito do Planejamento Estratégico do MMA. Levando em consideração o papel de destaque do Brasil no cenário internacional ambiental, especificamente, em relação ao regime de mudanças climáticas, o objetivo da pesquisa foi mapear a constelação de *stakeholders* que estão relacionados à iniciativa e que podem influenciar no alcance dos objetivos estratégicos da organização. A premissa metodológica baseou-se na busca de informações em fontes diversas, e posteriormente uma triangulação dos dados obtidos. A coleta dos dados ocorreu por meio de: grupo focal, observação participante, entrevista semiestruturada, além da pesquisa documental por meio de documentos oficiais, como relatórios do MMA e notas taquigráficas de audiências públicas, além de reportagens de jornais e revistas. Empregou-se uma abordagem qualitativa e interpretativista baseada na análise de conteúdo e na categorização dos dados segundo a literatura consultada e aos procedimentos metodológicos adotados. No decorrer da pesquisa foram identificados 44 *stakeholders* aptos a exercerem algum tipo de influência sobre a iniciativa de mudanças climáticas, já os classificando pelo tipo de postura que eles possuem em relação à iniciativa, que poderia ser de cooperação, competição ou ambígua, além dos tipos de poder que os *stakeholders* representam, de acordo com a percepção dos técnicos do MMA. Por fim, discute-se a importância da identificação e do gerenciamento do relacionamento de organizações públicas com as partes interessadas em seus processos operacionais, e o que pode servir de entrave para a aplicabilidade da técnica, baseando-se na literatura apresentada no referencial teórico e percepção dos servidores técnicos do MMA.

Palavras-chave: Governança pública. Planejamento Estratégico. Stakeholders. Ministério do Meio Ambiente.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Modelo de Governança do TCU.....	21
Figura 2: Dimensões de Identificação de Stakeholders	25

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Modelo Diagnóstico de Stakeholders	26
Quadro 2: Modelo Diagnóstico de Stakeholders (II)	26
Quadro 3: Respostas a Estímulos Ambientais	28
Quadro 4: Hierarquia de Poder versus Postura.	30
Quadro 5: Método de Classificação dos Stakeholders.....	43
Quadro 6: Relação de Stakeholders - Iniciativa de Mudanças Climáticas.....	48
Quadro 7: Hierarquia de Poder versus Postura - Iniciativa Estratégica de Mudanças Climáticas	50
Quadro 8: Ações Estratégicas sugeridas pelos entrevistados.....	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA – Agência Nacional de Águas

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CIMGC – Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima

DEMC – Departamento de Mudanças Climáticas

EPE - Empresa de Pesquisa Energética

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

GEE – Gases de Efeito Estufa

GF – Grupo Focal

GIZ – Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit

GP – Governança Pública

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
Renováveis

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel
Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas)

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MI - Ministério da Integração Nacional

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MP – Ministério Público

NAFC – Núcleo de Articulação Federativa para o Clima

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNMC – Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RAEs – Reuniões de Análise da Estratégia

SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente

TCU – Tribunal de Contas da União

UFRJ (COPPE) - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

WWF - World Wide Fund For Nature

WRI – World Resources Institute

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Contextualização.....	14
1.2. Formulação do Problema	17
1.3. Objetivo Geral.....	17
1.3. Objetivos Específicos	17
1.4. Justificativa	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1. GOVERNANÇA PÚBLICA	19
2.2. TEORIA DE STAKEHOLDERS	21
2.2.1 Identificação/Classificação dos Stakeholders	24
2.2.2 Como os stakeholders podem influenciar uma organização.....	26
2.2.3 Ações Estratégicas.....	28
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	32
3.1 Caracterização/Construção do Estudo de Caso.....	32
3.2 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa	35
3.3 Procedimentos de coleta	35
3.3.1 Observação participante.....	36
3.3.2 Levantamento de reportagens de jornais, revistas e sítios de notícias	36
3.3.3 Levantamento de documentos oficiais e notas taquigráficas de audiências públicas realizadas no Congresso Nacional	37
3.3.4 Grupo Focal.....	38
3.3.5 Entrevista em Profundidade para obter feedback sobre os resultados e aplicabilidade da pesquisa	39
3.4 Procedimentos de análise	40
3.5 Categorias de Análise	41
3.6 Validação dos resultados.....	43
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	45
4.1 Indentificação dos Stakeholders e sua relação com a iniciativa	45
4.2 Propostas de Ações Estratégicas	48

4.2.2 Proposta da autora.....	49
4.2.3 Ações sugeridas pelos entrevistados da iniciativa.....	51
5. CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS	53
Sítios.....	57
APÊNDICES.....	58
Apêndice A - Lista das audiências públicas consultadas.....	58

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso, na área de governança pública, tem como objeto de estudo a importância da identificação de *stakeholders* em uma organização pública para o alcance de seus objetivos. A organização estudada foi o Ministério do Meio Ambiente – MMA, especificamente, a iniciativa estratégica de mudanças climáticas, que integra o fórum finalístico de mudança do clima e florestas no âmbito do Planejamento Estratégico do MMA. Este capítulo foi desenvolvido com o propósito de apresentar as questões mais relevantes que embasam o estudo deste trabalho. Primeiro será apresentada uma contextualização, posteriormente a formulação do problema, exposição do objetivo geral da pesquisa e específicos que nortearam este trabalho, e pôr fim a justificativa para a realização da pesquisa.

1.1 Contextualização

Na arena internacional o Brasil possui um papel de destaque, atuando ativamente nas negociações sobre o meio ambiente. De acordo com Soares (SOARES, 2003, pp. 183-189 apud GAETANI & [et al.], 2013, p. 27) “*o Brasil vem-se mostrando líder no que se refere a normas internacionais para a proteção do meio ambiente*”. O fato de possuir a maior diversidade biológica do planeta contribui para essa proeminência, ademais, com sua extensão territorial de proporção continental o Brasil é uma nação privilegiada por possuir tamanho patrimônio ambiental.

No entanto, por ser um país em desenvolvimento, há uma pressão significativa para que esses recursos naturais sejam utilizados, ou seja, o desafio brasileiro seria “*crescer do ponto de vista da geração de riqueza e, ao mesmo tempo, promover a inclusão social e preservar o meio ambiente*” (GAETANI & [et al.], 2013). Com isso, se faz necessário à existência de um órgão que trabalhe de modo a garantir que tais recursos sejam utilizados de forma racional, e protegidos com base nos pressupostos do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2016a).

Em relação à normatização ambiental no Brasil, os destaques estão na promulgação da Lei nº 6.938, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, marco para a gestão do meio ambiente brasileiro em 1981, e a introdução na Constituição Federal, pela primeira vez, de um capítulo específico destinado ao meio ambiente. O artigo nº 225 da constituição afirma que

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
(BRASIL, 1988)

No âmbito institucional, no Brasil, destaca-se a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, em 1973, órgão orientado para a conservação do meio ambiente e para o uso racional dos recursos naturais, extinto em 1989, ano da criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal que passa a exercer o poder de polícia ambiental e executar ações das políticas nacionais relacionadas ao meio ambiente (MOURA, 2016)

Em novembro de 1992, cria-se o Ministério do Meio Ambiente, órgão de hierarquia superior, cujo objetivo vem a ser a estruturação da política do meio ambiente no Brasil. Desde a sua criação, o MMA passou por diversas transformações ocasionadas por mudanças de governo (FARIA, 2006). O Ministério tem como missão

Promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis e instâncias de governo e sociedade.
(BRASIL, 2016)

Os assuntos compreendidos como área de competência do Ministério do Meio Ambiente, conforme a Seção II, Art. 27, Inciso XV da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, são:

- a) política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos;
- b) política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;

- c) proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;
 - d) políticas para a integração do meio ambiente e produção;
 - e) políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e
 - f) zoneamento ecológico-econômico.
- (BRASIL, Lei nº 10.683, Seção II, Art. 27, Inciso XV, 2003)

Com o propósito de viabilizar o cumprimento dos diversos objetivos propostos pela Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, o Ministério do Meio Ambiente percebeu a necessidade da elaboração de um planejamento estratégico que pudesse gerenciar de forma adequada tais objetivos (BRASIL, 2014).

Contando com a participação de dirigentes e servidores, o Planejamento Estratégico do MMA foi elaborado entre março de 2013 e março de 2014, utilizando-se da metodologia de *Balanced Scorecard* – BSC (BRASIL, 2014), que de acordo com Howard Rohm (2008, p. 1 – Tradução nossa) é:

Um sistema de planejamento, gestão e comunicação estratégica de toda a organização, [...] que alinha o trabalho que as pessoas fazem com a visão e a estratégia da organização, comunica a intenção estratégica ao longo da organização e para as partes interessadas externas, e fornece uma base para melhor alinhar objetivos estratégicos com recursos.

O documento que resultou desse processo servirá como ponto de partida para os caminhos a serem trilhados pelo Ministério de 2014 a 2022 (BRASIL, 2014)

No âmbito das Diretrizes Estratégicas, um dos pontos principais incorporados ao documento é a atuação “*de forma integrada com os órgãos da administração pública, setor privado e sociedade civil*” (BRASIL, 2014, p. 9). Essa integração através do dialogo com todas as partes interessadas (stakeholders) se torna um ponto central na atuação do Ministério para o cumprimento de seus objetivos. O modelo de dialogo e integração institucional com as partes interessadas compõe um dos objetivos estratégicos do documento, e estabelece que:

O MMA deve avaliar e estruturar metodologias para abrir e manter canais institucionais de interlocução, inclusive para a produção de conhecimento, com suas entidades vinculadas, demais órgãos públicos, entidades privadas, academias e sociedade. A instituição deve estruturar sistemáticas ágeis e eficientes de comunicação e

diálogo com a parte interessada, para garantir o envolvimento dos atores necessários em prol do alcance dos objetivos institucionais. (BRASIL, 2014, p. 20)

1.2. Formulação do Problema

A partir disso, emerge o problema sobre o qual este trabalho se debruçará: Qual a importância de se identificar quem são as partes interessadas (*stakeholders*) que podem exercer algum tipo de influência sobre os objetivos estratégicos da organização?

O escopo teórico utilizado nesta pesquisa é embasado pelos conceitos de governança e também pela teoria de *stakeholders*. O referencial teórico reforçará que para o alcance dos objetivos estratégicos de qualquer organização, ter um conhecimento claro e constantemente atualizado de todos os *stakeholders* que circundam a organização e podem influenciá-la de alguma maneira, é uma tarefa fundamental.

1.3. Objetivo Geral

A pesquisa objetivará realizar o mapeamento da constelação de *stakeholders* que estão relacionados à iniciativa estratégica de mudanças climáticas, que integra o fórum finalístico de mudança do clima e florestas no âmbito do Planejamento Estratégico do MMA.

1.3. Objetivos Específicos

- Identificar quem são os *stakeholders* relacionados à iniciativa estratégica de mudanças climáticas;
- Identificar como estes stakeholders se relacionam com o MMA;

1.4. Justificativa

Levando em consideração o papel de destaque do Brasil no cenário internacional ambiental e a necessidade de preservação dos recursos naturais

do país, percebe-se o quão importante é que Ministério do Meio Ambiente possua um planejamento estratégico que lhe permita ser eficiente na gestão de seus objetivos.

Partindo do pressuposto que esses objetivos podem ser afetados por meio da atuação das partes interessadas, esta pesquisa buscará ser relevante ao agregar conhecimento ao campo de pesquisa sobre Análise de Stakeholders, pois a análise deste utilizou-se de diferentes modelos teóricos que demonstraram um potencial de complementariedade entre si.

Além disso, esse trabalho poderá oferecer uma visão diferenciada para este campo de estudo pelo fato de focalizar em uma agenda estratégica da organização, ou seja, não se trata de uma análise geral sobre a relação entre organização e partes interessadas, mas sim, de uma análise específica focada em objetivos estratégicos, no âmbito do planejamento estratégico da organização.

A pesquisa está estruturada da seguinte forma: na próxima seção será apresentado o referencial teórico que suportou as atividades envolvidas em todas as fases do projeto; na seção seguinte serão apresentados os métodos de coleta e de análise dos dados, com base nos quais a proposta de metodologia foi estruturada, além da caracterização da iniciativa estratégica de mudanças climáticas; e por fim, os resultados da análise e conclusão do trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresentará os principais referenciais teóricos e os conceitos utilizados para fundamentar esta pesquisa – ressaltando que o objetivo aqui não é esgotar o debate acerca desses assuntos. Iniciando com uma breve discussão sobre o conceito de governança e, em seguida, apresentando a teoria de *stakeholders*.

2.1. GOVERNANÇA PÚBLICA

A nova governança pública é uma forma de orientação das atividades realizadas pelos diversos órgãos da administração pública direta, baseada na ideia de que “*a formulação de políticas públicas necessita da participação de vários atores interdependentes que podem contribuir efetivamente para a definição de políticas mais adequadas e oportunas*” (OSBORNE, 2006, p. 387 – Tradução livre). Desta forma, ganham corpo ideias voltadas a transformar organizações públicas em mecanismos de articulação dos diversos anseios das partes interessadas que se juntam a estas no processo de produção de bens e serviços a serem entregues à sociedade, bem como na formulação de políticas públicas. Para Secchi,

“o movimento da governança pública (GP) se traduz em um modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo”. (SECCHI, 2009, p. 349)

Sob a perspectiva da governança pública, os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais as organizações públicas constroem estruturas horizontais de relacionamento e coordenação (SECCHI, 2009). Sendo assim, uma característica básica de GP é a “ênfase na coordenação entre atores públicos e privados, e na capacidade de coordenação horizontal [...] na busca de soluções para problemas coletivos” (SECCHI, 2009, p. 364).

Alguns vetores como “a crescente complexidade, dinâmica e diversidade de nossas sociedades” que “coloca os sistemas de governo sob novos desafios”, “a ascensão de valores neoliberais [...] em que a incapacidade do Estado em lidar com problemas coletivos é denunciada”, e a popularidade da

Administração Pública Gerencial com a qual a GP “*compartilha algumas características*”, podem justificar a ascensão do movimento da governança pública (SECCHI, 2009, p. 359)

Com o intuito de orientar as ações e práticas das organizações públicas brasileiras, o Tribunal de Contas da União lançou em 2013 o Referencial Básico de Governança, que apresenta de forma prática e objetiva os mecanismos de governança de organizações públicas. De acordo com este documento, os “*princípios básicos de governança*” seriam “*transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa*” (BRASIL, 2013, p. 20). Como conceito, o TCU entende que a “*Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*” (BRASIL, 2013, p. 19). Ainda segundo o TCU, as funções da governança seriam as seguintes:

- a. Definir o direcionamento estratégico;
- b. Supervisionar a gestão;
- c. Envolver as partes interessadas;
- d. Gerenciar riscos estratégicos;
- e. Gerenciar conflitos internos;
- f. Auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g. Promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

No modelo de governança do TCU (Figura 1), é adotada como primeira estratégia a identificação das partes interessadas que se aproximam das organizações públicas em seus processos.



Figura 1: Modelo de Governança do TCU
Fonte: (BRASIL, 2013)

O conceito de governança incorpora uma nova tendência onde o setor público, o setor produtivo e o terceiro setor se envolvem em uma “*gestão compartilhada e interinstitucional*”, onde se assume que um nenhum ator sozinho, nem mesmo o governo, detém todo conhecimento e recursos necessários para suportar suas ações, nem possui a capacidade de resolver todos os problemas individualmente (FREY, 2007, p. 136 apud MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 70). Torna-se assim indiscutível a necessidade de promover integração de todas as partes interessadas para se obter sucesso em cada ação.

2.2. TEORIA DE STAKEHOLDERS

Diversas teorias corroboram a necessidade que as organizações têm de harmonizar suas relações com agentes de seu ambiente externo e interno, de modo que, qualquer deterioração nestas relações pode causar algum tipo de prejuízo para a organização. (GOMES & GOMES, 2007 – Tradução livre)

A definição de ambiente da organização baseia-se nos acontecimentos externos que podem surtir algum efeito sobre o desempenho da organização. (PFEFFER & SALANCIK, 1978). O ambiente também pode ser definido como técnico, que seria a “*arena em que as organizações duelam com pessoas, grupos ou outras organizações que lutam por recursos*”; e como institucional, baseado em “*um conjunto de normas, crenças e valores pelos quais o comportamento da organização deve ser orientada para atingir legitimidade*”. (GOMES & GOMES, 2007, p. 79 – Tradução livre)

Basicamente, como sistema social, as organizações vivem em mundos institucionalizados e procuram de canais através dos quais os recursos necessários poderão ser trocados. Nesse contexto, inserem-se as Teorias Institucional e de Dependência de Recursos (DR).

Na teoria de Dependência de Recursos desenvolvida por Pfeffer e Salancik, “*as organizações competem pela posse de recursos necessários à sua continuidade ou ao cumprimento de seus propósitos*” (BARBOSA, 2010). Já a Teoria Institucional, concentra-se nas forças institucionais que influenciam e pressionam a aderir certas regras e normas, adotando novas estruturas e comportamentos (SCOTT & DAVIS, 2007).

Uma teoria complementa a outra no estudo das relações entre a organização e o ambiente externo. Ambas demonstram que as pressões externas podem influenciar significativamente o comportamento das organizações (GOMES & GOMES, 2007 – Tradução livre). Oliver (1991) propõe a utilização das duas teorias para a identificação de respostas estratégicas para processos institucionais.

Partindo do pressuposto que o processo de representação de influências começa com a identificação dos *Stakeholders*, a teoria de *Stakeholders* apresenta-se como uma ponte entre as teorias Institucional e de Dependência de Recursos, sendo capaz de cobrir tanto aspectos técnicos quanto institucionais do das relações entre organização e ambiente, o que é essencial para a sobrevivência das organizações. (GOMES & GOMES, 2007 – Tradução livre)

O termo partes interessadas ficou mais próximo da teoria das organizações com a publicação do livro “*Strategic Management: a stakeholder approach*” de R. Edward Freeman em 1984. Neste livro, Freeman (1984)

estabelece as bases de uma teoria, cujo funcionamento se pautava em conceitos de estratégia e tinha como finalidade permitir um conhecimento mais aprofundado dos diversos atores que poderiam participar do funcionamento de organizações privadas com potencial de ameaça ou aliança. Tratava-se, à época, de um neologismo com a junção de duas palavras stake + holder e como uma extensão dos termos stockholder (acionista) e shareholder (sócio). A este termo (*stakeholder*) Freeman (1984, p. 46 – Tradução livre) atribuiu a seguinte definição “*Um stakeholder em uma organização é (por definição) qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da organização.*”.

A teoria dos *stakeholders*, segundo Freeman *et al* (2010), foi desenvolvida para resolver, ou pelo menos reconceitualizar, diversos problemas específicos das organizações em um novo contexto de ambiente turbulento, onde informações aparecem e desaparecem todo o tempo e contextos mudam de forma desordenada. A capacidade das organizações em alterar o ambiente em que habitam diminui na relação direta de sua capacidade de exercitar visão periférica e capacidade de antecipar o futuro de modo a identificar as informações que podem emergir a qualquer momento (SANDERS, 1998).

A teoria dos *stakeholders* tem sido empregada no âmbito da administração pública como uma ferramenta de auxílio ao gerenciamento do relacionamento das organizações com os seus ambientes técnico e institucional (GOMES, LIDDLE, & GOMES, 2010a). Bryson (1995) sugeriu que o planejamento estratégico das organizações públicas precisa incluir um mapeamento intenso e meticuloso dos atores que povoam o ambiente destas organizações e que formas de avaliar a satisfação destes com os resultados da organização seriam uma forma eficiente de assegurar que a organização continue contando com sua confiança. Freeman (1984) vai além e assevera que a satisfação dos *stakeholders* relacionados com o funcionamento das organizações seria a maneira mais eficiente de assegurar o sucesso delas.

Assumindo a importância dos *stakeholders* como fundamental no planejamento estratégico e na governança de organizações públicas, sugere-se a técnica de análise dos *stakeholders* como uma forma de conhecê-los com a profundidade necessária a facilitar o gerenciamento do relacionamento da

organização com eles. A análise de stakeholders já foi alvo de estudos em organizações públicas e privadas e tem sido realizada de diversas maneiras. Bryson (1995, p. 28 – Tradução livre) recomenda que

Os primeiros passos em uma análise de stakeholders é identificar quem são os stakeholders, quais os critérios que eles utilizam para avaliar o desempenho da organização e quais os resultados esperados por eles de acordo com os critérios de desempenho que eles priorizam. Passos adicionais devem ser considerados, como entender como o stakeholder influencia a organização, identificar o que a organização necessita deles e determinar, de maneira geral, a importância de cada stakeholder para a organização.

2.2.1 Identificação/Classificação dos Stakeholders

Nem todas as pessoas, organizações e grupos que participam das atividades de uma organização podem ser considerados como um *stakeholder*. Esta perspectiva foi proposta por Mitchel, Agle & Wood (1997) como forma de sistematizar o que deveria ser considerado como um *stakeholder* para organizações de qualquer espécie. No modelo proposto por estes autores foram estabelecidas as dimensões poder, urgência e legitimidade como atributos indispensáveis para que uma parte interessada fosse considerada como *stakeholder*. A Figura 2, representada sob a forma de Diagrama de Vein, como os *stakeholders* seriam identificados de acordo com estas três dimensões.

No centro da figura encontram-se os *stakeholders* considerado como definitivo. Eles são denominados de definitivos pelo fato de possuírem, de acordo com a perspectiva das pessoas na organização que possuem algum tipo de convivência com eles, poder para influenciar a organização, legitimidade para impor suas demandas e tem suas demandas consideradas como urgente.

Do centro da figura para as suas extremidades estão os *stakeholders* que são enquadrados em apenas duas das dimensões e, por este motivo, deverão receber atenção diferenciada da organização em seu planejamento estratégico e modelo de governança. Eles seriam os dominantes, que possuem poder e legitimidade; ameaçadores, que possuem poder e urgência; e os dependentes, que possuem legitimidade e urgência.



Figura 2: Dimensões de Identificação de Stakeholders
 Fonte: Adaptado de MITCHELL, AGLE, & WOOD, 1997

Na parte mais externa da figura estão os *stakeholders* que possuem apenas um dos atributos e eles seriam o *stakeholder* adormecido que possui apenas poder; o demandante que possui apenas urgência e o discricionário, que possui apenas legitimidade. A taxonomia proposta por Mitchell, Agle, & Wood (1997) é uma forma de identificação dos *stakeholders* que permite a visualização daquelas partes interessadas que devem efetivamente ser considerados em algum tipo de interação. Por exemplo, devido à escassez de recursos, as organizações não conseguem dedicar atenção adequada a todos os atores que a influenciam de alguma forma, nem aos que são influenciados por suas ações. Colocar um rótulo naqueles que efetivamente podem criar algum tipo de embaraço ou possibilitar ganhos, é a forma mais eficiente e econômica de adequar meios a fins.

Uma outra metodologia de identificação dos *stakeholders* foi proposta por Eden & Ackermann (2013) e que combina as dimensões de poder e interesse como formas de identificar as partes interessadas de uma organização. A Figura 3 demonstra como eles poderiam ser classificados. Partes interessadas com alto interesse e alto poder sobre a organização são considerados como jogadores em função de seu alto poder de barganha. Por outro lado, partes interessadas com baixo poder e baixo interesse na organização são consideradas como de pouco interesse para a organização.

		Poder	
		Baixo	Alto
Interesse	Alto	Massa de Manobra	Jogadores
	Baixo	Perdido na multidão	Manipuladores

Quadro 1: Modelo Diagnóstico de Stakeholders
 Fonte: Adaptado de EDEN & ACKERMANN, 2013

2.2.2 Como os stakeholders podem influenciar uma organização

A segunda etapa na análise é saber como estes stakeholders podem influenciar a organização de modo a definir estratégias de gerenciamento para lidar com eles. Analisando o planejamento de hospitais nos Estados Unidos, Savage [et al.] (1991) definiram duas dimensões como determinantes no processo de visualização de como *stakeholders* influenciam estas organizações e elas seriam potencial de cooperação e capacidade de ameaça à organização. A Figura 4 ilustra como a organização deveria gerenciar suas relações com eles.

		Poder para ameaçar	
		Alto	Baixo
Poder para cooperar	Alto	Tipo 4: Stakeholder Ambíguo Estratégia - Colaborar	Tipo 1: Stakeholder Colaborador Estratégia: Envolver
	Baixo	Tipo 3: Stakeholder Inimigo Estratégia: Defender	Tipo 2: Stakeholder Marginal Estratégia: Monitorar

Quadro 2: Modelo Diagnóstico de Stakeholders (II)
 Fonte: Adaptado de Savage [et al.] (1991)

O *stakeholder* tipo 1 é aquele considerado como “amigo” da organização, enquanto que o de tipo 3 seria o “inimigo”. Segundo Savage et al. (1991), mesmo sendo considerado como amigos, os *stakeholders* apoiadores precisam ser envolvidos nos processos de tomada de decisão. Por outro lado, a organização precisa desenvolver, por motivos óbvios, estratégias de defesa

para gerenciar suas relações com os *stakeholders* que tenham como missão enfraquecê-la.

Especial atenção precisa ser dedicada aos *stakeholders* que apresentam atitude mista em relação à organização, pois estes, apesar de representarem um alto potencial de cooperação, podem também representar alto potencial de ameaça. Neste caso, os autores sugerem que estratégias de colaboração sejam desenvolvidas de modo a mitigar o potencial de ameaça.

Apesar de apresentarem baixo potencial de cooperação e baixo potencial de ameaça, os *stakeholders* marginais precisam ser monitorados, pois mudanças ambientais podem fazer com suas opções mudem no passar do tempo. Não raro, um *stakeholder* marginal pode se transformar em um dos outros tipos em virtude de políticas implementadas pela organização.

Uma outra forma de identificar o tipo de influência que um *stakeholder* pode exercer sobre uma organização pública foi proposta por Gomes & Gomes (2009) e Gomes (2004) após analisar o comportamento de administrações municipais no Reino Unido e no Brasil. A conclusão que eles chegaram é que dependendo da situação, as influências dos *stakeholders* podem ser canalizadas para as organizações através de clusters de influências. A combinação destas duas realidades foram condensadas em uma proposta teórica apresentada em (GOMES, LIDDLE, & GOMES, 2010b), onde os autores propuseram um modelo de cinco fontes de influência exercidas pelos *stakeholders* no processo de gestão de prefeituras: regulação, colaboração, definição de agenda, controle e legitimação. O modelo ainda está em construção, mas já foi testado em estudos realizados no Ministério da Saúde como forma de analisar a formulação da política de medicamentos (MACHADO, 2013) e no desenvolvimento do projeto da Usina de Belo Monte (VIEIRA & GOMES, 2014).

Oliver (1991) sugeriu cinco estratégias de resposta a influências institucionais exercidas sobre organizações, que seriam consentir, comprometer, evitar, desafiar e manipular. Para cada uma das estratégias, a autora propôs táticas de relacionamento. Com alguma adaptação, este modelo poderia também ser aplicado com sucesso em organizações públicas. A figura 5 apresenta as estratégias e as táticas propostas.

ESTRATÉGIAS	TÁTICAS
Consentir	Conviver Imitar Concordar
Comprometer	Balancear Pacificar Barganhar
Evitar	Esconder Defender Escapar
Desafiar	Provocar Confrontar Atacar
Manipular	Cooptar Influenciar Controlar

Quadro 3: Respostas a Estímulos Ambientais

Fonte: Adaptado de Oliver (1990)

Na mesma linha, a autora propôs em outro artigo (OLIVER, 1990) as contingências nas quais uma organização busca relacionamentos com partes interessadas em seu ambiente institucional e técnico. Segundo a autora, dependendo das contingências e do tipo do relacionamento, as organizações buscam estratégias de aproximação com seus stakeholders. Estas estratégias são redução da assimetria de informação, reciprocidade em ações, eficiência, estabilidade e legitimidade.

As ferramentas descritas acima serviram de base para o quadro teórico que será apresentado em seguida. A presença delas nesta seção tem o objetivo de assegurar que o conhecimento estante foi rastreado de modo a oferecer as melhores soluções possíveis para o problema de pesquisa. Algumas adaptações foram necessárias em função da natureza na qual as ferramentas foram desenvolvidas, mas estas adaptações não desfiguraram o *modus operandi* das mesmas.

2.2.3 Ações Estratégicas

Devido à complexidade e à quantidade de *stakeholders* que podem ser identificados em uma análise, é necessário que se estabeleçam estratégias de

priorização de *stakeholders* que facilitem o processo de tomada de decisão por parte dos gestores. Como base nessa ideia e na literatura sobre a Teoria de *Stakeholders*, a autora, em parceria com o Grupo de Pesquisa em Governança e Gestão Pública da Universidade de Brasília, desenvolveu um quadro baseado na hierarquia de Poder versus Postura, como bases nas seguintes premissas:

1. Um *stakeholder* que coopera é um *stakeholder* que requer menor esforço e menor estresse do gestor público. Por outro lado, um *stakeholder* que compete pode trazer problemas sérios para a organização.
2. A outra premissa é baseada nos tipos de poder que os *stakeholders* possuem para influenciar a organização. Em alguns casos, um *stakeholder* pode representar dois ou até três tipos de poder para a organização.

De modo a melhor entender os tipos de poder, considerou-se que um *stakeholder* que possua poder utilitário, representa menor poder sobre a organização, pois existem relações de troca baseadas em utilidade entre as partes. O *stakeholder* normativo, por sua vez, atua com base em regras e regulamentos previamente acordados, o que reduz bastante a complexidade e turbulência (DESS & BEARD, 1984) das relações. Apesar disso, é o tipo de poder com maior peso dentre todos. Controle do status quo possui um peso intermediário pelo fato de que possui poder para alterar as regras nas quais a organização baseia sua atuação. O tipo de poder coercitivo é considerado como mais ameaçador por ser tido como uma ameaça real ao funcionamento da organização.

Tipos de Poder Original	Tipo de Poder Adicional	Coopera (1)	Ambíguo (2)	Compete (3)		
Utilitário (1)	Utilitário (1)	Acompanhar	Explorar	Atacar		
	Normativo (2)			Acompanhar	Explorar	
	Controle do Status Quo (3)					Acompanhar
	Coercitivo (4)					
Controle Status Quo (2)	Utilitário (1)	Acompanhar	Cooptar	Atacar		
	Normativo (2)			Acompanhar	Cooptar	
	Controle do Status Quo (3)					Acompanhar
	Coercitivo (4)					
Normativo (3)	Utilitário (1)	Atender e Acompanhar	Cooptar e Explorar	Negociar e Atacar		
	Normativo (2)	Atender e Acompanhar	Cooptar	Negociar		
	Controle do Status Quo (3)	Atender e Acompanhar	Cooptar	Negociar e Atacar		
	Coercitivo (4)	Atender e Acompanhar	Cooptar	Negociar e Atacar		
Coercitivo (4)	Utilitário (1)	Atender e Acompanhar	Negociar e Explorar	Defender e Atacar		
	Normativo (2)	Atender	Negociar e Cooptar	Defender e Negociar		
	Controle do Status Quo (3)	Atender e Acompanhar	Negociar e Cooptar	Defender e Atacar		
	Coercitivo (4)	Atender	Negociar e Cooptar	Defender		

Quadro 4: Hierarquia de Poder versus Postura.

Fonte: Elaborado pela autora em parceria com o Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Governança

O quadrante azul representa os *stakeholders* que representam menor poder de ameaça para a organização. O quadrante laranja representa o de maior ameaça para a organização. O processo de gerenciamento dos *stakeholders* requer um acompanhamento contínuo da posição dos *stakeholders* neste quadro.

Em termos de saliência dos *stakeholders*, o quadro indica que existem 48 alternativas possíveis para se classificar um *stakeholder*. Os números ao lado das dimensões representam pesos que foram dados de acordo com a lógica de representação de poder ou ameaça. Por exemplo, um *stakeholder*

que tem poder original 4, poder adicional 4 e que atua como competidor (peso 3), teria seu peso relativo igual a 48. Ao passo que poder original 2, poder adicional 2 e atuação ambígua, representaria peso igual a 8.

A grande importância da ferramenta apresentada no Quadro 4 é que ele funciona como uma forma de reduzir a complexidade do relacionamento da organização com seus *stakeholders*. Ao invés de dar atenção a cada um dos *stakeholders*, os servidores podem definir estratégias de priorização e estratégias de gerenciamento por atacado. Os verbos propostos em cada um dos quadrantes são apenas sugestões baseadas na literatura (Oliver, 1990 e 1991). Vale ressaltar, que as estratégias mudam conforme o contexto, os *stakeholders* e as janelas de oportunidade. Porém, a definição de novas estratégias seriam facilitadas utilizando essas mesma matriz apresentada no Quadro 4.

Na próxima seção, serão apresentados os métodos e técnicas utilizados nesta pesquisa.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Neste capítulo serão descritos os procedimentos de coleta e análise de dados utilizados na pesquisa, após uma breve caracterização do estudo de caso. Cabe ressaltar que os dados utilizados pela autora para análise foram coletados em uma pesquisa realizada em parceria com o Grupo de Pesquisa em Gestão Pública Governança (GPG) da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília junto à Diretoria de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente através de Termo de Cooperação.

Todo o processo de coleta foi realizado em conjunto com o GPG, entretanto a análise dos dados foi feita individualmente pela autora. Essa análise individual passou por um processo de validação junto aos demais pesquisadores do Grupo de Pesquisa, e aos servidores técnicos do MMA. Ao final da pesquisa, um relatório final foi gerado e entregue à Diretoria de Gestão Estratégica, em dezembro de 2015.

Em novembro de 2016, a autora retornou ao MMA com o objetivo de obter um feedback sobre a aplicabilidade dos resultados da pesquisa inicial. Todos os dados da pesquisa preliminar foram condensados e reanalisados junto aos novos dados obtidos pela autora para a realização deste trabalho de conclusão de curso.

3.1 Caracterização/Construção do Estudo de Caso

Após a elaboração do planejamento estratégico, ao definir seu modelo de gestão o MMA estabeleceu reuniões periódicas para acompanhamento das suas diversas iniciativas estratégicas, que consistem em fóruns temáticos de discussões e Reuniões de Análise da Estratégia – RAEs trimestrais.

Os fóruns temáticos tratam de todos os objetivos estabelecidos no mapa estratégico do Ministério a partir de uma análise dos Fatos ou problemas que estejam acontecendo (F), da identificação das possíveis Causas (C), e propondo Ações corretivas (A), além de indicar responsáveis e prazo para executar as ações (BRASIL, 2014).

É importante salientar que os fóruns “*não acontecem por secretaria ou unidade do MMA, mas sim pelas agendas prioritárias e temáticas*” o que promove “*a integração e a comunicação entre diferentes departamentos e secretarias na busca por resultados efetivos e pela resolução de entraves, muitas vezes, comuns a diferentes atores envolvidos*” (BRASIL, 2014)

O fórum finalístico de mudança do clima e florestas é composto pelas as agendas estratégicas de Mudança do Clima, Concessões Florestais, Consolidação das Unidades de Conservação Federais e Cadastro Ambiental Rural – CAR. Todas as agendas mencionadas fazem parte do planejamento estratégico do MMA. Nesse trabalho será apresentada somente a análise em torno da agenda estratégica de Mudança do Clima.

No contexto do Planejamento Estratégico do MMA, as iniciativas estratégicas são “*projetos ou planos de ação que devem estar associados aos objetivos estratégicos, a fim de viabilizar seu alcance. Trata-se de ‘ações de intervenção’ para fazer com que os objetivos e metas sejam alcançados.*” (BRASIL, 2014)

A agenda prioritária da Iniciativa Estratégica de Mudanças Climáticas é a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Seus objetivos consistem na “*redução das emissões brasileiras de Gases de Efeito Estufa (GEE) e da vulnerabilidade à mudança do clima pela proteção e produção florestal*” (BRASIL, 2014). A “tutela” dessa iniciativa fica a cargo da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental.

Não é de hoje que o tema Mudanças Climáticas é alvo de grandes discussões no cenário internacional, envolvidas por disputas que vão de interesses ambientais a interesses políticos e econômicos. Entretanto, cada vez mais se tem escutado falar sobre suas causas, consequências e em como a busca pela atenuação dos efeitos das mudanças climáticas globais e a adaptação a estas é um dos maiores desafios para humanidade (VIOLA E. , 2009).

De acordo com Viola (2001), “*o regime de Mudança Climática é um dos mais complexos e relevantes regimes internacionais porque implica profundas inter-relações entre a economia global e o ambiente global*”. O mesmo autor descreve os regimes internacionais como “*um sistema de regras explicitadas*

num tratado internacional pactuado entre governos, que regulam as ações dos diversos atores sobre o assunto" (2001, p. 4). O regime de mudança climática é sustentado através da liderança de países cuja atuação serve como impulso ao seu processo. A participação dos Estados Unidos e União Europeia, é condicionante para o funcionamento do regime de controle de emissões, devido à sua importância econômica e global. Contudo, a atuação do Brasil nesse regime têm se mostrado importante no processo de decisão. (VIOLA E. , 2002)

Quando se fala em mudança climática, logo nos remetemos ao conceito de aquecimento global, que representa o aumento da temperatura média da atmosfera terrestre. De acordo com os dados do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, 2007) o aquecimento global de origem humana é gerado pelas emissões de gases de efeito estufa (GEE) – principalmente pelo dióxido de carbono (CO₂) - que elevaram progressivamente a temperatura média da terra, de 13,4°C para 14°C entre 1980 e 2005, com previsão de elevação de mais 2 a 3°C até 2050, se permanecer constante o atual padrão de emissões.

De fato, o clima do nosso planeta já passou por diversas mudanças ao longo da história, entretanto, o IPCC (2007) considera as evidências científicas incontestáveis quando afirma que os fatores antropogênicos – as ações do homem – são os principais causadores do aumento da temperatura na Terra nos últimos séculos.

Neste contexto, a Política Nacional de Mudanças Climáticas, que foi instituída no Brasil por meio da Lei nº 12.187/2009, oficializou o compromisso do país em reduzir voluntariamente as emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. Para combater e se adaptar a essas mudanças, o Brasil desenvolve uma série de ações a nível nacional. A partir dela, o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2016b):

define estratégias e propõe políticas relacionadas ao monitoramento e à implementação dos planos setoriais de mitigação e adaptação. O MMA promove, ainda, a cooperação técnica e científica com entidades relacionadas ao tema para que o país alcance os compromissos voluntários de redução de emissões de gases de efeito estufa.

3.2 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

De acordo com Gil (2002), as pesquisas podem ser classificadas em três grandes grupos: exploratórias, explicativas e descritivas. A presente pesquisa se caracteriza como descritiva que se aproxima da explicativa, que são aquelas que, não apenas objetivam “*a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis*”, mas também “*pretendem determinar a natureza dessa relação*” (GIL, 2002, p. 24), levando em conta que a mesma teve como objetivo identificar as características de um processo (ações e objetivos na iniciativa estratégica de mudanças climáticas) de um grupo (*stakeholders*) e as relações entre algumas variáveis.

No que se refere aos procedimentos de análise dos dados obtidos, de maneira coerente com o caráter descritivo dessa pesquisa, empregou-se uma abordagem qualitativa e interpretativista baseada na análise de conteúdo e na categorização dos dados segundo a literatura consultada e aos procedimentos metodológicos adotados. Nesta lógica,

o pesquisador começa reunindo informações detalhadas dos participantes e separa essas informações em categorias ou temas. Esses temas ou categorias são desenvolvidos em padrões amplos, teorias ou generalizações, que são, então, comparados com experiências pessoais ou com a literatura existente sobre o assunto. (CRESWELL, 2007, p. 142)

3.3 Procedimentos de coleta

A abordagem metodológica desta pesquisa priorizou a busca de informações em fontes diversas, utilizando-se tanto de dados primários quanto secundários, e para tanto foram empregadas diferentes técnicas para coleta dos dados:

- ✓ Observação participante em três reuniões de acompanhamento estratégico realizadas pela Departamento de Gestão Estratégica do MMA;

- ✓ Levantamento de reportagens de jornais, revistas e sítios de notícias na internet;
- ✓ Levantamento de notas taquigráficas de audiências públicas realizadas por comissões parlamentares permanentes e temporárias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;
- ✓ Realização de grupo focal com servidores técnicos do Ministério do Meio Ambiente;
- ✓ Entrevista semiestruturada com servidora técnica do Ministério do Meio Ambiente;

3.3.1 Observação participante

A observação participante para Lakatos e Marconi (2003, p. 194), se caracteriza pela *“participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo”*. Seria uma *“tentativa de colocar o observador e o observado do mesmo lado, tornando-se o observador um membro do grupo de molde a vivenciar o que eles vivenciam e trabalhar dentro do sistema de referência deles”* (MANN, 1970, p. 96 apud LAKATOS & MARCONI, 2003, p. 194).

Entre as primeiras atividades de pesquisa encontra-se a participação na reunião do Fórum de Mudanças Climáticas em 08/12/14. A participação nesse encontro teve caráter exploratório e propiciou contato com alguns dos atores internos, apropriação de vocabulário/termos-chaves e eventualmente documentos de acesso irrestrito. Já nessa etapa iniciou-se o mapeamento dos *stakeholders* do MMA. A reunião teve o áudio gravado e transcrito.

3.3.2 Levantamento de reportagens de jornais, revistas e sítios de notícias

Reportagens de jornais e revistas são publicações periódicas que, *“representam nos tempos atuais uma das mais importantes fontes bibliográficas”*, pois permitem *“ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”* (GIL, 2002, p. 45). Entretanto, para reduzir as possibilidades de comprometer a qualidade da pesquisa, Gil (2002) acrescenta que é necessário que os pesquisadores sejam cuidadosos quanto a este tipo de coleta de dados.

Levando em consideração essa recomendação, a busca por reportagens sobre a agenda mudança do clima foi realizada em portais de notícia dos principais jornais, como Folha de São Paulo e Correio Braziliense, além das agências oficiais de notícia: Agência Brasil, Agência Câmara e Agência Senado.

O horizonte temporal da busca compreendeu o período entre 2006 e 2014. No total foram consultadas 547 notícias específicas sobre mudanças climáticas. As notícias mais relevantes foram separadas e incluídas no software NVivo. A partir de então se iniciou um trabalho de análise do material para classificação nas categorias de pesquisa.

3.3.3 Levantamento de documentos oficiais e notas taquigráficas de audiências públicas realizadas no Congresso Nacional

Conforme Gil (2002, p. 45) as diferenças entre a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental centram-se no fato de que:

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

No âmbito desta pesquisa também foram analisados documentos oficiais, como o Plano Plurianual e o Plano Nacional de Mudança do Clima. Outra fonte de dados importante que subsidiou a busca e a análise documental corresponde às notas taquigráficas de audiências públicas realizadas por comissões parlamentares temporárias ou permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A partir de uma busca no sítio das duas casas na internet, foram selecionadas as comissões que tratam dos temas relacionados à iniciativa estratégica do MMA. Em seguida, pesquisou-se em cada comissão as audiências públicas pertinentes e então foram acessadas suas notas taquigráficas.

Ao todo, foram analisados 4322 minutos, ou seja, cerca de 72 horas de notas taquigráficas de audiências com a participação de diversos *stakeholders* do MMA. Por meio desse material, não apenas um inventário de atores-chaves

foi elaborado como também se procedeu à classificação dos *stakeholders* conforme as categorias de análise pré-estabelecidas a partir do marco teórico referenciado. A lista das audiências públicas consultadas está disposta no final deste trabalho no Apêndice A.

3.3.4 Grupo Focal

Morgan (1997 apud TRAD, 2009, p. 780) “*define grupos focais como uma técnica de pesquisa qualitativa, derivada das entrevistas grupais, que coleta informações por meio das interações grupais*”. As diferenças entre entrevistas grupais e grupos focais, estão na relação entre o pesquisador e o participante, e no foco da análise, pois, enquanto em entrevistas grupais o entrevistador estabelece uma relação dual com cada participante e faz análises individuais, no grupo focal, o moderador estabelece uma relação grupal, e sua análise concentra-se no grupo como um todo (GONDIM & BUNCHAFT, 2004).

Uma segunda definição descreve o Grupo Focal (GF) como “um conjunto de pessoas selecionadas e reunidas por pesquisadores para discutir e comentar um tema, que é objeto de pesquisa, a partir de sua experiência pessoal” (POWELL & SINGLE, 1996). Sendo assim, essa técnica de pesquisa trabalha com informações qualitativas, revela experiências, sentimentos e percepções.

Quem conduz o GF é um moderador que estimula o debate em grupo com questões geralmente complexas e polêmicas. Discute questões previamente analisadas pelo investigador, visando descobrir aspectos significativos, específicos e em profundidade.

O moderador de grupo focal não é diretivo, pois seu papel é o de facilitar o processo de conversação entre os membros de um grupo, deslocando seu interesse para a interinfluência de respostas que se produzem nas discussões grupais desencadeadas sobre um determinado assunto. As suas intervenções são pontuais, para esclarecer as opiniões emitidas, introduzir e concluir tópicos de discussão.

Dentre as vantagens da técnica, está a agilidade na obtenção de resultados, com maior probabilidade na fidedignidade dos dados, pois o ambiente de grupo minimiza opiniões falsas ou extremadas (GATTI, 2005).

Tendo em mente essas vantagens e especificidades desta técnica, foi realizado um Grupo Focal (GF), no dia 30 de março de 2015, com o propósito

de se obter alguns esclarecimentos sobre as ações e os principais resultados alcançados pelo Fórum de Mudanças Climáticas e Florestas, bem como sobre os atores mais relevantes para o processo de implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

Participaram do GF representantes de três Iniciativas Estratégicas que compõem o Fórum: de Cadastro Ambiental Rural - CAR; de Mudanças Climáticas; de Concessões Florestais); além de quatro técnicos do Departamento de Gestão Estratégica.

A técnica contou com a presença de uma moderadora, uma das pesquisadoras da equipe de professores do projeto de pesquisa, e duas relatoras. A duração foi de 1h40, e o registro foi realizado por meio de aparelho de áudio. O material foi transcrito e analisado à luz das categorias previamente definidas, com acréscimo de sugestões sobre alternativas para o gerenciamento das relações com os atores envolvidos.

3.3.5 Entrevista em Profundidade para obter feedback sobre os resultados e aplicabilidade da pesquisa

A entrevista em profundidade consiste numa técnica de pesquisa qualitativa com um único respondente na qual se estabelece um diálogo com um indivíduo que vivencia a realidade sobre a qual a pesquisa está sendo realizada (BAUER, 2002; MINAYO & [et al.], 2013). Laville e Dionne definem como entrevista semi-estruturada uma “série de perguntas abertas feitas oralmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador tem a possibilidade de acrescentar questões de esclarecimento” (1999, p. 333).

Com o propósito de obter um feedback sobre a percepção, por parte dos técnicos que compõem a iniciativa estratégica de mudanças climáticas, a respeito dos resultados e aplicabilidade da pesquisa de análise de stakeholders, foi realizada uma entrevista com a Coordenadora do Departamento de Mudanças Climáticas (DEMC), da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Optou-se por realizar esse tipo de entrevista, visando possibilitar também um bom nível de debate sobre a temática em questão.

A entrevista foi realizada no dia 11 de novembro de 2016, onze meses após a entrega do Relatório Final da pesquisa que continha o mapeamento de

stakeholders, além de sugestões de estratégias de gerenciamento dos mesmos, e durou cerca de meia hora. O registro foi feito em aparelho de áudio e o conteúdo foi transcrito.

3.4 Procedimentos de análise

Segundo Bardin (s/d apud GIL, 2002, p. 89) a análise de conteúdo desenvolve-se em três fases:

A primeira é a pré-análise, onde se procede à escolha dos documentos, à formulação de hipóteses e à preparação do material para análise. A segunda é a exploração do material, que envolve a escolha das unidades, a enumeração e a classificação. A terceira etapa, por fim, é constituída pelo tratamento, inferência e interpretação dos dados.

Nesta pesquisa o processo de análise dos dados se deu em duas etapas. Primeiramente, a autora deste trabalho e os pesquisadores que integraram a pesquisa junto ao MMA, realizaram análises individuais dos dados coletados utilizando o Software de análise qualitativa de dados, NVivo, no qual foi criado um banco de dados com todo o material coletado, e onde se procedeu a filtração de informações, com base nas categorias de análise pré-estabelecidas, o que gerou relações/listas brutas de stakeholders.

A relação de Stakeholders gerada a partir da análise individual da autora, dos dados coletados, passou por um processo de validação junto aos demais pesquisadores que participaram da pesquisa, na qual, os integrantes da equipe reuniram-se para a troca de impressões e validação interna dos resultados obtidos (nos dias 14 e 21 de maio de 2015). As análises individuais foram confrontadas e daí gerou-se um documento único com a análise da equipe de pesquisa a ser submetida ao processo de validação externa junto aos técnicos do MMA.

Para Miles & Huberman (1994), o processo de análise dos dados pode ser definido a partir das seguintes etapas: condensação dos dados, apresentação dos dados e desenho e verificação de conclusões. O processo de condensação compreende à seleção, escolha de foco, simplificação, abstração e transformação dos dados que surgem do trabalho de campo. A apresentação dos dados é o formato como as informações são organizadas para o público interessado. Nessa pesquisa foram criadas as planilhas com o

inventário de stakeholders e suas classificações. Por fim, o desenho e a verificação de conclusões é o processo no qual a condensação e a apresentações dos dados são analisadas e interpretadas.

As diretrizes adotadas especificamente para a interpretação dos dados seguiram as orientações de Janesick (2000): os pesquisadores realizaram imersão nos dados num processo indutivo capturando significados implícitos e gerando insights intuitivos. Buscou-se o equilíbrio entre a descrição e a interpretação.

Bauer (2002) indica que a validade da técnica deve ser avaliada não apenas com relação a uma leitura verdadeira do texto, mas também em termos de sua fundamentação nos materiais pesquisados e congruência com a teoria referenciada.

3.5 Categorias de Análise

As categorias de análise foram extraídas do marco teórico determinado à época do projeto de pesquisa e referem-se basicamente ao modelo de intensidade de influência dos stakeholders proposto por Mitchell, Agle & Wood (1997) que se baseia em três dimensões: Tipos de Poder para influenciar as organizações (Coercitivo, Normativo e Utilitário), Legitimidade do Relacionamento e Urgência da Demanda. A partir da definição das categorias, foram coletados os dados com sistematização corroborando as referidas categorias.

A seguir determina-se uma ligeira descrição de cada dimensão e de suas variáveis. As dimensões são componentes do escopo da análise de stakeholders e funcionam no modelo caixa de ferramentas. Ou seja, elas estão todas disponíveis para uso, mas não são utilizadas caso não sejam necessárias. Por exemplo, no serviço público, a definição de urgência da demanda pode requerer métodos de coleta e de análise de dados que tornem o processo operacionalmente muito custoso. Além disso, a delimitação da urgência de alguma atividade pode ser vista como acessória na operacionalização da análise de identificação de stakeholders (em pesquisa com prefeituras inglesas Gomes (2005) optou por desconsiderar esta dimensão dando preferência às dimensões de poder e legitimidade).

O Poder para influenciar a organização pode ser: Normativo, baseado em leis e normas às quais a organização não tem controle; Coercitivo, baseado em meios físicos, força ou ameaça; Utilitário, relacionado a dependência de recursos e incentivos; e Controle dos Status Quo, através da manipulação de significados junto ao público, que também pode ser compreendido como influência baseada em ideias, em um plano mais simbólico. A respeito da Legitimidade do Relacionamento, considera-se que é preciso legitimidade moral ou legal junto à organização, isto é, seus interesses precisam ser reconhecidos como sendo legítimos. Por fim, a dimensão Urgência da Demanda indica o grau com que a demanda do stakeholder merece atenção imediata da organização. Dois atributos caracterizam tal urgência: sensibilidade ao tempo e importância da questão. Portanto, no processo da análise de stakeholders, foram consideradas as seguintes categorias:

CLASSIFICAÇÃO DE STAKEHOLDERS		SIGNIFICADO	EXEMPLOS
IDENTIDADE	SOCIEDADE CIVIL	ARENA DE AÇÕES COLETIVAS VOLUNTARIAS EM TORNO DE INTERESSES, PROPÓSITOS E VALORES. A SOCIEDADE CIVIL COMUMENTE ABRAÇA UMA DIVERSIDADE DE ESPAÇOS, ATORES E FORMAS INSTITUCIONAIS, VARIANDO EM SEU GRAU DE FORMALIDADE, AUTONOMIA E PODER.	ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E ENTIDADES DE CLASSE.
	GOVERNO	AUTORIDADE GOVERNANTE DE UMA UNIDADE POLITICA.	PRÉSIDENTE, MINISTERIOS, SECRETARIAS ESTADUAIS.
	SETOR PRODUTIVO	CONJUNTO DE INDIVIDUOS E ORGANIZAÇÕES DOS TRES SETORES ECONÓMICOS (AGRICULTURA, INDÚSTRIA E SERVIÇOS).	EMPRESAS, ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS, PRODUTORES RURAIS.
	OUTROS	ORGANIZAÇÕES QUE NÃO SE ENCAIXAM EM NENHUMA DAS CLASSIFICAÇÕES ANTERIORES.	ORGANISMOS INTERNACIONAIS
POSTURA	COOPERAÇÃO	AGIR OU TRABALHAR JUNTO COM OUTRAS PARTES INTERESSADAS PARA UM FIM COMUM.	ÓRGÃOS PARCEIROS.
	COMPETIÇÃO	RIVALIZAR	ÓRGÃOS QUE POSSUEM INTERESSE OPOSTO.
	AMBIGUO	POSTURA VARIÁVEL SEGUNDO OS INTERESSES EM QUESTAO.	ATOR QUE ORA COOPERA, ORA COMPETE.
PODER	COERCITIVO	BASEADO EM MEIOS FISICOS, FORÇA OU AMEAÇA.	MINISTÉRIO PÚBLICO.
	NORMATIVO	BASEADO EM LEIS E NORMAS ÀS QUAIS A ORGANIZAÇÃO NAO TEM CONTROLE	ÓRGÃOS QUE PODEM CRIAR NORMAS, COMO MINISTERIOS.
	UTILITÁRIO	RELACIONADO À DEPENDÊNCIA DE RECURSOS E INCENTIVOS.	ATORES QUE POSSUEM PODER DE CORTE DE VERBAS (GOVERNO OU SETOR PRODUTIVO).
	CONTROLE DO STATUS QUO	MANIPULAÇÃO DE SIGNIFICADOS JUNTO AO PÚBLICO, COMO INFORMAÇÕES NA MÍDIA.	ATORES QUE POSSUEM INFORMAÇÕES QUE PODEM INFLUENCIAR O PÚBLICO OU QUE TENHAM ACESSO A MÍDIA, COMO EMBRAPA E ONGS.

Quadro 5: Método de Classificação dos Stakeholders

Fonte: Inspirado em Freeman 1984, Mitchell, Agle & Wood 1997

3.6 Validação dos resultados

Uma vez consolidados os resultados a partir da análise individual da autora e posterior validação através do confronto com a análise de outros pesquisadores, foi realizada uma oficina com os técnicos do MMA para validação final dos resultados. A oficina com os técnicos da iniciativa estratégica de mudanças climáticas ocorreu no dia 17 de junho de 2015.

A oficina foi organizada com a seguinte estrutura: em um primeiro momento apresentou-se o método de trabalho e realizou-se breve explanação

sobre os conceitos presentes no marco teórico que definiram as categorias de análise com apoio de material explicativo distribuído entre os participantes. Em seguida, foi apresentado um painel com o inventário de *stakeholders* identificados. Os técnicos participantes foram então convidados a analisar o inventário, acrescentando ou retirando *stakeholders* do painel, além de procederem classificação própria de acordo com as categorias pré-estabelecidas e especificadas no material distribuído. Após a oficina de validação, a equipe de pesquisa tornou a se reunir para avaliar as contribuições obtidas e consolidar o resultado final.

Essa triangulação dos dados obtidos e a validação, junto a outros pesquisadores e aos técnicos do MMA, da relação de *stakeholders* preliminarmente construída pela autora, assegura uma maior confiabilidade aos resultados gerados no decorrer deste trabalho.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados serão apresentados de forma sintetizada em um quadro, no qual os *stakeholders* foram listados a partir da identidade, postura através da qual o *stakeholder* se apresenta para os gestores do MMA e tipos de poder, que podem ser mais de um sobre as atividades da iniciativa o que poderia vir a ser um problema sério para a gestão. Os *stakeholders* são percebidos como entes que cooperam, competem, ou que se apresentam de forma ambígua ora cooperando, ora competindo.

Em seguida, são apresentada ações estratégicas tangíveis de acordo com os tipos de poder e postura dos *stakeholders*, levando em consideração a proposta desenvolvida em parceria com o Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Governança ao MMA, e as principais ações sugeridas pelos entrevistados da iniciativa.

4.1 Identificação dos Stakeholders e sua relação com a iniciativa

O quadro que se segue apresenta a relação de *stakeholders* aptos a exercerem algum tipo de influência sobre a iniciativa de Mudanças Climáticas. Em uma análise preliminar, foram identificadas 71 diferentes organizações que possuíam interesse ou poderiam ser afetadas pelo alcance dos objetivos estratégicos da iniciativa. Após a oficina de validação com os técnicos do MMA, essa relação foi reduzida a 44 diferentes *stakeholders*. Esse enxugamento da relação de *Stakeholders* identificados testifica a proposta de Mitchell, Agle, & Wood (1997) de que nem todas as organizações e grupos que se relacionam com organização estudada podem ser considerados como um *stakeholder*.

Para cada um dos *stakeholders* identificados, de acordo com a percepção dos técnicos do MMA, a análise sugere que eles possuem um tipo de postura com relação à iniciativa, que estão dispostas na primeira coluna. Dos 44 *stakeholders* identificados com uma real potencialidade de influenciar o alcance dos objetivos estratégicos da iniciativa de mudanças climáticas, vinte e seis eram organizações governamentais, cinco da sociedade civil, dois do setor produtivo e onze, que não se classificam dentro das três categorias anteriores,

entraram na classificação “outros”. Os *stakeholders* também foram classificados pelo tipo de poder, sendo que, em alguns casos, os participantes da oficina de validação indicaram que eles podem representar mais de um tipo de poder.

	IDENTIDADE	POSTURA	TIPOS DE PODER
1	AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA)	COOPERA	NORMATIVO UTILITÁRIO
2	AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL)	COOPERA	NORMATIVO UTILITÁRIO
3	CASA CIVIL / PR	AMBÍGUO	NORMATIVO COERCITIVO
4	ÓRGÃOS ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE	AMBÍGUO	NORMATIVO
5	EMBRAPA	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
6	EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE	COOPERA	UTILITÁRIO
7	FRENTE PARLAMENTAR AMBIENTALISTA	AMBÍGUO	NORMATIVO
8	FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA	AMBÍGUO	NORMATIVO
9	MINISTÉRIO DA SAÚDE	COOPERA	NORMATIVO UTILITÁRIO
10	IBAMA	COOPERA	NORMATIVO UTILITÁRIO
11	IBGE	COOPERA	UTILITÁRIO
12	ICMBIO	COOPERA	NORMATIVO UTILITÁRIO
13	INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE)	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
14	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)	COOPERA	NORMATIVO UTILITÁRIO
15	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT)	COMPETE	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO

16	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI)	COOPERA	NORMATIVO UTILITÁRIO
17	MINISTÉRIO DAS CIDADES	AMBÍGUO	NORMATIVO UTILITÁRIO
18	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
19	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME)	AMBÍGUO	NORMATIVO CONTROLE DO STATUS QUO UTILITÁRIO
20	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC)	AMBÍGUO	NORMATIVO UTILITÁRIO
21	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MP)	COOPERA	NORMATIVO UTILITÁRIO
22	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	AMBÍGUO	NORMATIVO UTILITÁRIO
23	MINISTÉRIO PÚBLICO	COOPERA	COERCITIVO
24	NÚCLEO DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA PARA O CLIMA (NAFC)	AMBÍGUO	CONTROLE DO STATUS QUO
25	SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS/PR	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
26	MINISTÉRIO DA FAZENDA	AMBÍGUO	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
27	FÓRUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS	COOPERA	CONTROLE DO STATUS QUO
28	INSTITUTO ETHOS	COOPERA	CONTROLE DO STATUS QUO UTILITÁRIO
29	REDE-CLIMA	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
30	WORLD WIDE FUND FOR NATURE (WWF)	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
31	OBSERVATÓRIO DO CLIMA (REDE DE ONGS)	AMBÍGUO	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
32	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI)	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
33	FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO	AMBÍGUO	CONTROLE DO STATUS QUO

34	COMISSÃO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA CÂMARA	COOPERA	NORMATIVO CONTROLE DO STATUS QUO
35	COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA (CIMGC)	COOPERA	UTILITÁRIO NORMATIVO
36	FÓRUM BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
37	FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - OBSERVATÓRIO DO CLIMA (REDE DE EMPRESAS)	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
38	PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
39	PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC)	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
40	WORLD RESOURCES INSTITUTE (WRI)	COOPERA	UTILITÁRIO CONTROLE DO STATUS QUO
41	BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID)	COOPERA	UTILITÁRIO
42	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD)	COOPERA	UTILITÁRIO
43	DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ)	COOPERA	UTILITÁRIO
44	UFRJ (COPPE)	COOPERA	UTILITÁRIO

Quadro 6: Relação de Stakeholders - Iniciativa de Mudanças Climáticas

Fonte: Elaboração da autora

4.2 Propostas de Ações Estratégicas

Como dito anteriormente, diversas teorias corroboram a necessidade que as organizações têm de harmonizar suas relações com agentes de seu ambiente externo e interno, de modo que, na medida em que há qualquer deterioração nestas relações isso pode causar algum tipo de prejuízo para a organização. Nesse contexto, ações estratégicas de gerenciamento de *stakeholders* são necessárias para a otimização dessas relações entre a organização e o ambiente que a circunda.

4.2.2 Proposta da autora

Devido à complexidade e à quantidade de *stakeholders* identificados, os *stakeholders* mapeados na iniciativa estratégica de mudanças climáticas foram inseridos no quadro de priorização de *stakeholders* desenvolvido em parceria com o Grupo de Pesquisa em Governança e Gestão Pública, que consta no referencial teórico deste trabalho. Os técnicos da iniciativa não indicaram nenhum *stakeholder* como sendo de atenção máxima (poder original e adicional coercitivo e postura de competição).

TIPOS DE PODER		COOPERA	AMBÍGUO	COMPETE
UTILITÁRIO	UTILITÁRIO	EPE IBGE BID PNUD GIZ COPPE		
	NORMATIVO	MAPA MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL MPOG CMIGC	MINISTÉRIO DAS CIDADES MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	
	CONTROLE STATUS QUO	EMBRAPA INPE MRE SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PR REDE-CLIMA FÓRUM BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS FGV	MINISTÉRIO DA FAZENDA	MCTI

		PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS IPCC WRI		
	COERCITIVO			
CONTROLE STATUS QUO	UTILITÁRIO	INSTITUTO ETHOS WWF CNI	OBSERVATÓRIO DO CLIMA	
	NORMATIVO			
	CONTROLE DO STATUS QUO	FÓRUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS	NÚCLEO DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA PARA O CLIMA FIESP	
	COERCITIVO			
NORMATIVO	UTILITÁRIO	ANA ANEEL MS IBAMA ICMBIO	MME MDIC	
	NORMATIVO		FRENTE PARLAMENTAR AMBIENTALISTA	FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA
	CONTROLE STATUS QUO	COMISSÃO DO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CD)	MME	
	COERCITIVO		CASA CIVIL	
COERCITIVO	UTILITÁRIO			
	NORMATIVO			
	CONTROLE DO STATUS QUO			
	COERCITIVO	MINISTÉRIO PÚBLICO		

Quadro 7: Hierarquia de Poder versus Postura - Iniciativa Estratégica de Mudanças Climáticas

Fonte: Elaborado pela autora

4.2.3 Ações sugeridas pelos entrevistados da iniciativa

Na visão dos entrevistados (Grupo Focal), é possível pensar em algumas estratégias mais urgentes e pontuais para o atual contexto na relação com os principais stakeholders envolvidos com as respectivas iniciativas analisadas. Essas estratégias foram apontadas a partir das principais falhas identificadas, tendo como parâmetro as atividades desenvolvidas na iniciativa à época.

INICIATIVA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS		
PRINCIPAL FALHA IDENTIFICADA	ESTRATÉGIA	OBJETIVO
<p>INTERRUPÇÃO NOS PROCESSOS EM FUNÇÃO DA DESCONTINUIDADE DE ALGUNS GESTORES.</p>	<p>REVER ESTRUTURA DE GOVERNANÇA EXISTENTE – GRUPO EXECUTIVO DE TRABALHO (GET)</p> <p>AÇÕES ESTRATÉGICAS TANGÍVEIS TÍPICAS</p> <p>- SONDAÇÃO DE OPORTUNIDADES - CRIAÇÃO OU REVISÃO DE ESTRUTURA DE GOVERNANÇA</p>	<p>REDUZIR QUANTIDADE DE ATORES (GET) E REVER AS ATRIBUIÇÕES DE CADA UM, BUSCANDO REPRESENTAÇÕES MAIS COMUNICATIVAS PARA EXECUTAR DE FORMA MAIS COORDENADA A POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇA DO CLIMA</p>

Quadro 8: Ações Estratégicas sugeridas pelos entrevistados.

Fonte: Elaborado pela autora

A entrevista com a Coordenadora do Departamento de Mudanças Climáticas (DEMC), da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, ratificou os resultados obtidos no Grupo Focal. No decorrer da entrevista, que tinha como objetivo a obtenção de um Feedback quanto à análise de Stakeholders como uma ferramenta que facilitaria o alcance dos objetivos estratégicos da iniciativa, a interrupção nos processos em função da descontinuidade de alguns gestores foi reafirmada como um entrave para um melhor aproveitamento da técnica proposta.

5. CONCLUSÃO

Este relatório teve como objetivo apresentar as principais conclusões obtidas no processo de análise dos *stakeholders* relacionados à iniciativa estratégica de mudanças climáticas do Fórum de Mudanças Climáticas e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O processo foi conduzido com a participação de gestores e técnicos da Diretoria de Gestão Estratégico da Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente e técnicos envolvidos na iniciativa, e teve o suporte de uma Equipe de Pesquisadores da UNB.

Como resultado deste trabalho, foi elaborado um mapa de *stakeholders* indicando quais eram os que realmente poderiam exercer alguma influência sobre os objetivos estratégicos da iniciativa, o qual foi apresentado no Quadro 6. Devido à complexidade e volume de *stakeholders* identificados na pesquisa, os mesmos foram encaixados em uma ferramenta que, não apenas os identifica como apresenta formas de convivência/gerenciamento das relações do MMA com cada um dos deles conforme o referencial teórico, conforme o quadro 7.

As estratégias de gerenciamento dos *stakeholders* podem sofrer variações diversas, dada a realidade dinâmica das organizações e do contexto político. Portanto, cabe a cada organização realizar um acompanhamento dos atores envolvidos em suas iniciativas, bem como capacitar constantemente sua equipe para realizar esse acompanhamento. Uma ação que pode ser relevante é a realização de discussão aprofundada com equipe de trabalho sobre as razões de se realizar análise de *stakeholder*.

O Planejamento Estratégico do Ministério do Meio Ambiente foi desenvolvido com o horizonte temporal de 2014 a 2022, com o propósito de viabilizar a continuidade de suas ações. Entretanto, devido a mudanças de dirigentes e a instabilidade do cenário político no Brasil, a cada mudança de gestores, os objetivos e estratégias da organização passavam por uma revisão, o que claramente prejudicou a utilização do mapa de *stakeholders* resultante do projeto de pesquisa.

Por fim, para uma futura pesquisa/análise prática, sugere-se uma análise de como essa descontinuidade a utilização/eficiência de instrumentos como o mapeamento e análise de *Stakeholders*.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, S. C. (2010). *Implementação de Programas Públicos Federais: Caráter da Coordenação Interorganizacional*. Brasília: Universidade de Brasília.
- BARDIN, L. (s/d). *Análise de conteúdo* (70 ed.). Lisboa:.
- BAUER, M. W. (2002). Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (pp. 189-217).
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico.
- BRASIL. (2003). *Lei nº 10.683, Seção II, Art. 27, Inciso XV*.
- BRASIL. (2013). *Referencial básico de governança*. Brasília: TCU.
- BRASIL. (2014). *Planejamento Estratégico - Gestão para Resultados 2014-2022*. Brasília: MMA.
- BRASIL. (2016). *Apresentação*. Brasília: MMA.
- BRASIL. (2016a). *Meio Ambiente no Brasil*. Brasília: MMA.
- BRASIL. (2016b). *Clima*. Brasília: MMA.
- BRYSON, J. M. (1995). *Strategic Planning For Public and Non-Profit Organization*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- CRESWELL, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. (L. d. ROCHA, Trad.) Porto Alegre: Artmed.
- DESS, G. G., & BEARD, D. W. (1984). Dimensions of Organizational Task Environment. *Administrative Science Quarterly*, 52-73.
- EDEN, C., & ACKERMANN, F. (2013). *Making strategy: The journey of strategic management*. Sage.
- FARIA, I. M. (2006). *Evolução do Ministério do Meio Ambiente*. Seropédica – RJ: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO.
- FREEMAN, R. E. (1984). *Strategic Management: a stakeholder approach*. Massachusetts: Pitman.
- FREEMAN, R. E., & [et al.]. (2010). *Stakeholder theory: The state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FREY, K. (jan./abr. de 2007). Governança urbana e participação pública. *RAC Eletrônica*, 1, 136-150.

- GAETANI, F., & [et al.]. (2013). *O Brasil na Agenda Internacional para o Desenvolvimento Sustentável Um olhar externo sobre os desafios e oportunidades nas negociações de clima, biodiversidade e substâncias químicas*. Brasília: MMA.
- GATTI, B. A. (2005). Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas. *Série Pesquisa em Educação. Líber Livro*.
- GIL, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- GOMES, R. C. (2004). Who are the relevant stakeholders to the local government context? Empirical evidences on environmental influences in the decision-making process of English Local Authorities. *BAR- Brazilian Administration Review*, 34-52.
- GOMES, R. C. (2005). Who are the relevant stakeholders to the local government context? Empirical evidences on environmental influences in the decision-making process of English Local Authorities. *Revista de Administração Contemporânea*.
- GOMES, R. C., & GOMES, L. d. (Jan./Mar. de 2007). Proposing a Theoretical Framework to Investigate the Relationships between an Organization and its Environment. *RAC*, v. 11, 75-95.
- GOMES, R. C., & GOMES, L. d. (2009). Depicting the arena in which Brazilian local government authorities make decisions: What is the role of stakeholders? *International Journal of Public Sector Management*, pp. 76-90.
- GOMES, R. C., LIDDLE, J., & GOMES, L. d. (2010a). Cross-cultural analysis of stakeholder identification in municipal districts: a comparison of Brazil and England. *Public Management Review*, 53-75.
- GOMES, R. C., LIDDLE, J., & GOMES, L. d. (2010b). A five-sided model of stakeholder influence: a cross-national analysis of decision making in local government. *Public Management Review*, 701-724.
- GONDIM, S. M., & BUNCHAFT, A. F. (2004). Grupos Focais na Investigação Qualitativa da Identidade Organizacional: Exemplo de Aplicação. *Rev. Estudos de Psicologia*, 63-77.
- IPCC. (2007). *Climate Change – Impacts, Adaptation and Vulnerability*.
- JANESICK, V. J. (2000). The choreography of qualitative research design. In: *In Handbook of Qualitative Research* (pp. 379-399). London: Sage.
- LAKATOS, E. M., & MARCONI, M. d. (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.
- LAVILLE, C., & DIONNE, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. (H. MONTEIRO, & F. SETTINERI, Trans.) Porto Alegre: Artmed.
- MACHADO, S. H. (2013). O uso da teoria de stakeholders em uma análise da etapa de formulação da Política Nacional de Medicamentos. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 543-565.

- MANN, P. H. (1970). *Métodos de investigação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MATIAS-PEREIRA, J. (2008). *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas.
- MILES, M. B., & HUBERMAN, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Sage Publications.
- MINAYO, M. C., & [et al.]. (2013). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Vozes.
- 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*, 853-886.
- MORGAN, D. L. (1997). *Focus group as qualitative research*. London: Sage.
- MOURA, A. M. (2016). *Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- NOBRE, C. A., & [et al.]. (2007). MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AMAZÔNIA. *MUDANÇAS CLIMÁTICAS/ARTIGOS*, pp. 22-27.
- OLIVER, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review* , 241-265.
- OLIVER, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. . *Academy of Management Review*, 145-179.
- OSBORNE, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* , 377-387.
- PFEFFER, J., & SALANCIK, G. R. (1978). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper and How.
- POWELL, R. A., & SINGLE, H. M. (1996). Focus groups. *International journal for quality in health care*, 499-504.
- ROHM, H. (2008). *Using the Balanced Scorecard to Align Your Organization*. Balanced Scorecard Institute.
- SANDERS, T. I. (1998). *Strategic thinking and the new science: planning in the midst of chaos, complexity, and change*. New York: The Free Press.
- SAVAGE, G. T., & [et al.]. (1991). Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders. *Academy of Management Executive*, pp. 61-75.
- SCOTT, W. R., & DAVIS, G. F. (2007). *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open Systems Perspectives*. Routledge.
- SECCHI, L. (MAR./ABR. de 2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP*, pp. 347-369.

- SOARES, G. F. (2003). *A proteção internacional do meio ambiente*. Barueri, SP: Manole.
- TRAD, L. A. (2009). Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, 777-796.
- VIEIRA, D. M., & GOMES, R. C. (Oct./Dec. de 2014). Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas. *Organizações & Sociedade*, 21.
- VIOLA, E. (2001). O Regime Internacional de Mudança Climática e a Participação do Brasil (1992-2001). *ANPOCS*.
- VIOLA, E. (2002). O REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA E O BRASIL.
- VIOLA, E. (2009). Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira. *CINDES*.

Sítios

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Clima. Disponível em:
<<http://www.mma.gov.br/clima>> Acesso em: 20 de nov. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Apresentação. Disponível em:
<<http://www.mma.gov.br/institucional>> Acesso em: 20 de nov. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Histórico Brasileiro. Disponível em:
<<http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-de-educacao-ambiental/historico-brasileiro>> Acesso em: 20 de nov. 2016.

APÊNDICES

Apêndice A - Lista das audiências públicas consultadas

- ✓ 3ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura. Realizada no dia 31 de Março de 2009, às 15 horas e 16 minutos e encerrada as 16 horas e 1 minuto.
- ✓ 5ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura. Realizada no dia 16 de Abril de 2009, às 10 horas e 09 minutos e encerrada às 11h23.
- ✓ 6ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura. Realizada no dia 28 de Abril de 2009, às 14 horas e 50 minutos e encerrada às 16h52.
- ✓ 7ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura. Realizada no dia 05 de Maio de 2009, às 14 horas e 46 minutos e encerrada às 15h50.
- ✓ 14ª Reunião da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, Extraordinária, 8ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária e, 13ª Reunião da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura, realizada nos dias 13 e 14 de Maio de 2009, às 19 horas e 18 minutos e encerrada às 02h13.
- ✓ 9ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura. Realizada no dia 19 de Maio de 2009, às 14 horas e 56 minutos e encerrada às 17h10.
- ✓ 18ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª

Legislatura. Realizada no dia 14 de Agosto de 2009, às 09 horas e 24 minutos e encerrada às 19h25.

- ✓ 22ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura. Realizada no dia 08 de setembro de 2009, às 14 horas e 50 minutos e encerrada às 16h31.
- ✓ 23ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura. Realizada no dia 15 de Setembro de 2009, às 14 horas e 45 minutos e encerrada às 16h56.
- ✓ 25ª Reunião da Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas - CMMC, extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura, realizada em conjunto com as Comissões da Câmara dos Deputados: do Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional e do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, no dia 23 de Setembro de 2009. Iniciada as 14 horas e encerrada às 17h05;
- ✓ 26ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura. Realizada no dia 24 de Setembro de 2009, às 09 horas e 35 minutos e encerrada às 16h31;
- ✓ 27ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura. Realizada no dia 28 de Setembro de 2009, às 09 horas e 40 minutos e encerrada às 13h05;
- ✓ 30ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura. Realizada no dia 20 de Outubro de 2009, às 14 horas e 57 minutos e encerrada às 16h01;
- ✓ 34ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura. Realizada no dia 19 de novembro de 2009, às 14 horas e 40 minutos e encerrada às 18h16;

- ✓ 3ª Reunião da Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, criada mediante a Resolução nº 4, de 2008-CN, do Presidente do Congresso Nacional, que “cria, no âmbito do Congresso Nacional, Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas. Iniciada às 11 horas e 20 minutos, a reunião é encerrada às 11 horas e 31 minutos;
- ✓ 4ª Reunião da Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, criada mediante Resolução nº 4, de 2008, do Presidente do Congresso Nacional, que cria, no âmbito do Congresso Nacional, a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas. Iniciada às 11 horas e 02 minutos, a reunião é encerrada às 13 horas e 22 minutos;
- ✓ 5ª Reunião da Comissão Mista Permanente de Mudanças Climáticas, criada mediante a Resolução nº 4, de 2008-CN, que cria, no âmbito do Congresso Nacional, Comissão Mista Permanente de Mudanças Climáticas. Iniciada às 11 horas e 11 minutos, a reunião é encerrada às 13 horas e 28 minutos;
- ✓ 7ª sessão conjunta das comissões, sendo a 9ª reunião da Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas do Congresso Nacional e 15ª da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização Financeira e Controle. Iniciada às 9 horas e 49 minutos, a reunião é encerrada às 11 horas e 54 minutos;
- ✓ 11ª Reunião da Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas do Congresso Nacional. Iniciada às 11 horas e 15 minutos, a reunião é encerrada às 13 horas e 14 minutos;
- ✓ 12ª Reunião da Comissão Mista Permanente Sobre Mudanças Climáticas, Extraordinária, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, realizada em 30 de Outubro de 2014. Iniciada às 10 horas e 24 minutos e encerrada às 13 horas e 07 minutos;
- ✓ Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Em 25/4/2013, iniciada às 10 horas e 34 minutos e encerrada às 13 horas e 12 minutos;

- ✓ Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Em 23/5/2013, iniciada às 10 horas e oito minutos e encerrada às 12 horas e 01 minuto;
- ✓ Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Em 24/10/2013, iniciada às 10 horas e 23 minutos e encerrada às 12 horas e 57 minutos;
- ✓ Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Em 19/11/2013, iniciada às 15 horas e 01 minuto e encerrada às 18 horas e 13 minutos;
- ✓ Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Em 22/05/2014, iniciada às 10 horas e 09 minutos e encerrada às 13 horas e 23 minutos.