



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

ESTELA ALVES DE MEDEIROS

**Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholders* como elemento de
planejamento estratégico nas organizações públicas brasileiras: o caso do
Código Florestal Brasileiro**

Brasília
2014



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

**CAPACIDADE DE GERENCIAMENTO DE STAKEHOLDERS COMO
ELEMENTO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS: O CASO DO CÓDIGO
FLORESTAL BRASILEIRO**

ESTELA ALVES DE MEDEIROS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Administração

Orientador: Prof. Ricardo Corrêa Gomes,
Ph.D.

Brasília
2014

ESTELA ALVES DE MEDEIROS

**CAPACIDADE DE GERENCIAMENTO DE STAKEHOLDERS COMO
ELEMENTO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS: O CASO DO CÓDIGO
FLORESTAL BRASILEIRO**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), aprovada pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes (UNB - PPGA)
Orientador

Prof. Dr. Bernardo Pinheiro Machado Mueller (UNB - ECO)

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon (UNB – PPGA)

Prof. Dr. Joaquim Rubens Fontes Filho (FGV)

Prof. Dr. André Sathler Guimarães (UFSCAR)

Brasília, 27 de agosto de 2014

Para Marcus e Luna, os grandes amores de minha vida.

Agradecimentos

A Deus, que permite todas as coisas;

À minha família, pelo apoio e paciência nos momentos de concentração;

Ao Professor Ricardo Gomes, pela parceria ao longo desses últimos anos e pelo apoio para unir os papéis de aluna/pesquisadora e mãe;

Aos professores, funcionários e colegas do PPGA/UnB, pela convivência e aprendizado;

Ao amigo Paulo Fresneda, por ter me dado a possibilidade de conciliar estudo e trabalho;

Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pela concessão de licença durante a fase final do Doutorado, tempo fundamental para a pesquisa;

Aos entrevistados, por terem disponibilizado parte do seu tempo para relatar o processo de negociação do Código Florestal;

Aos servidores da Biblioteca Nacional da Agricultura, por possibilitarem a consulta a um acervo com tantas raridades.

Sumário

Lista de Figuras.....	vii
Lista de Quadros	viii
Lista de Siglas	ix
Resumo	xii
Abstract.....	xiii
1 - Introdução.....	1
1.1 - Contextualização	1
1.2 - Delimitação do Estudo	3
2 - Referencial Teórico	8
2.1 - Estratégia	8
2.1.1 - Planejamento Estratégico	10
2.1.2 – Planejamento Estratégico no Setor Público	13
2.2 - Teoria dos <i>Stakeholders</i>	15
2.3 – Capacidade de Gerenciamento de <i>Stakeholders</i>	20
2.4 – Políticas Públicas	27
2.5 - <i>Advocacy Coalition Framework</i>	31
2.6 – Modelo de Análise	35
3 – Metodologia de Pesquisa	38
3.1 - Introdução.....	38
3.2 – Fase Exploratória Inicial.....	39
3.3 – Caso Código Florestal.....	40
3.4 – Validade e Confiabilidade da Pesquisa.....	43
3.5 – Coleta de Dados e Tratamento das Informações	45
4 – Histórico da Legislação Florestal	49
4.1 – Introdução	49
4.2 – Código Florestal de 1934	51
4.3 – Código Florestal de 1965	53
4.4 - Código Florestal de 2012	58
5 – Ministério do Meio Ambiente	59
5.1 – História do Ministério	59

5.2 – Planejamento Estratégico.....	62
5.3 – Análise Racional e Processual.....	66
6 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	75
6.1 – História do Ministério	75
6.2 – Planejamento Estratégico.....	78
6.3 – Análise Racional e Processual.....	81
7 – Negociação do Código Florestal de 2012	89
7.1 – Resultados da Pesquisa sobre Gestão Estratégica e <i>Stakeholders</i>	90
7.2 – Coalizão Agricultura.....	93
7.3 – Coalizão Meio Ambiente	98
7.4 – <i>Policy Broker</i>	104
7.5 – Negociação do Código Florestal.....	112
7.6 – Análise Transacional das Coalizões	133
8 – Considerações Finais	135
9 - Referências Bibliográficas	146
Apêndice 1 – Roteiro de Entrevista	154
Apêndice 2 - Questionário sobre Partes Interessadas (<i>Stakeholders</i>) & Gestão Estratégica..	155
Apêndice 3 - Lista de Organizações que Responderam o Questionário.....	157
Apêndice 4 – Principais Legislações	159

Lista de Figuras

Figura 1 - Modelo básico de formação da estratégia da Escola do Design.....	12
Figura 2 - Mapa de Stakeholders – Governo	17
Figura 3- Análise da Estratégia Corporativa	22
Figura 4 - Capacidade de Gerenciar Stakeholders.....	23
Figura 5- Diagrama do ACF	35
Figura 6 - Contribuições do ACF para análise da Capacidade de Gerenciamento de Stakeholders.....	36
Figura 7- Stakeholders da Coalizão Meio Ambiente.....	71
Figura 8 - <i>Stakeholders</i> Coalizão Agricultura	83
Figura 9 - Fases da negociação do Código Florestal 2012	90
Figura 10 - Frequência de Palavras Coalizão Agricultura com MDA.....	94
Figura 11 - Frequência de Palavras Coalizão Agricultura sem MDA	95
Figura 12- Matriz de Estratégias de Influência MAPA X MMA	97
Figura 13 - Estratégias de Influência das Coalizões	102
Figura 14 - Frequência de Palavras Coalizão Meio Ambiente	104
Figura 15 - Modelo do Subsistema de Políticas Públicas – ACF	105
Figura 16 - Níveis de Decisão Governo Federal – Código Florestal.....	110
Figura 17 - Modelo de Planejamento Estratégico para Organizações Governamentais	143
Figura 18 - Análise da Estratégia Corporativa em Organizações Públicas	144

Lista de Quadros

Quadro 1 - Tipologia de Estratégias de Influência	18
Quadro 2- Matriz de Estratégia para Stakeholders	24
Quadro 3 - Programas para <i>Stakeholders</i> específicos.....	25
Quadro 4 - Tipologia de Estruturas de Oportunidade de Coalizão.....	34
Quadro 5 - modelo comparativo entre as teorias utilizadas no estudo	37
Quadro 6 - Categorias do Estudo de Caso	44
Quadro 7 - Categorias e Nós NVivo10	48
Quadro 8 - Públicos de Interesse do MMA	69
Quadro 9 - Construção do PPA 2008-2011 do MMA x Modelo de Freeman (1984)	74
Quadro 10 - Públicos de Interesse do MAPA.....	81
Quadro 11 - Construção do Plano Estratégico do MAPA x Modelo de Freeman (1984)	87
Quadro 12 - 10 Palavras mais frequentes na Coalizão Agricultura com MDA.....	95
Quadro 13 - 10 Palavras mais frequentes na Coalizão Agricultura sem MDA	96
Quadro 14 - 10 Palavras mais frequentes na Coalizão Meio Ambiente	103
Quadro 15 – Análise Transacional MMA x MAPA	134
Quadro 16 - Capacidade de gerenciamento de <i>stakeholders</i> MMA x MAPA	141

Lista de Siglas

ABC – Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono

ABC – Academia Brasileira de Ciências

ABEMMA - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente

ACF - *Advocacy Coalition Framework*

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANA - Agência Nacional de Águas

Análise SWOT - Pontos Fortes, Pontos Fracos, Ameaças e Oportunidades

ANAMMA – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente

APP – Área de Preservação Permanente

BRACELPA - Associação Brasileira de Celulose e Papel

BSC – *Balanced Scorecard*

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CASEMG - Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais

CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CDSA – Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura

Ceagesp - Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo

CEASA/MG - Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A

CEPLAC - Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira

CF – Constituição Federal

CGS – Capacidade de Gerenciar *Stakeholders*

CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNT – Confederação Nacional do Transporte

COBIT - Control Objectives for Information and related Technology

CODEBAR - Companhia de Desenvolvimento de Barcarena

CMA – Comissão de Meio Ambiente

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONAFLOR - Comissão Nacional de Florestas

Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente
Conamaz - Conselho Nacional da Amazônia Legal
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
COP-15 - 15ª Conferência das Partes sobre o Clima
CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DEM – Partido Democratas
DGE – Departamento de Gestão Estratégica
Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENW - Estado Neo-Weberiano
FBCN – Fundação Brasileira para Conservação da Natureza
FBMC - Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária
GT – Grupo de Trabalho
Gespública – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF – Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal
INMET - Instituto Nacional de Meteorologia
IPPS – Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação
ISA- Instituto Socioambiental
JBRJ - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCR – Manual do Crédito Rural
MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MF – Módulos Fiscais
MF – Ministério da Fazenda
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MP – Medida Provisória

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
ONG – Organização Não-Governamental
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PLS – Projeto de Lei do Senado
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SDA – Secretaria de Defesa Agropecuária/MAPA
SECEX/MMA – Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente
SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEMAM/PR – Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da república
SICAR – Sistema do Cadastro Ambiental Rural
SIGOB – Sistema de Informação e Gestão para a Governabilidade
SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
Sisnama – Sistema Nacional de Meio Ambiente
SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos/MP
SPPO – Sistema de Planejamento-Programação-Orçamentação
SRB – Sociedade Rural Brasileira
SRI – Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
SUDEHEVEA – Superintendência da Borracha
SUDEPE – Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUPAR/SRI – Subchefia de Assuntos Parlamentares/SRI
TCU - Tribunal de Contas da União
WWF – Fundo Mundial da Natureza
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico
ZOPP - Planejamento de Projeto Orientado a Resultados

Resumo

A tese analisa como as organizações governamentais brasileiras gerenciam os *stakeholders* na implementação de programas estratégicos. Para tanto, foi realizado um estudo de caso comparativo sobre a revisão do Código Florestal a partir da ótica de dois principais atores governamentais: Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Entrevistas, análise de documentos e notícias de jornais de grande circulação permitiram captar a percepção dos gestores sobre como os ministérios lidaram com seus *stakeholders*, que são ambientalistas, ruralistas, governo e sociedade organizada. O modelo teórico utilizado na pesquisa uniu as proposições de Freeman (1984) sobre ‘Capacidade de Gerenciar *Stakeholders*’ (CGS) e o *Advocacy Coalition Framework* – ACF (SABATIER e WEIBLE, 2007). Após a identificação dos participantes da Coalizão Agricultura e Coalizão Meio Ambiente, utilizou-se as três perspectivas de análise propostas por Freeman (1984). Na análise racional, demonstrou-se que tanto MMA quanto MAPA fizeram mapeamento de *stakeholders*, apesar de não terem feito categorização quanto à influência e poder e nem o levantamento de seus valores. Do ponto de vista do instrumento de planejamento, o MAPA executou todas as etapas previstas na teoria (valores da organização, questões para os próximos 10 anos, análise de portfólio, revisão da estratégia e análise de ambiente). O MMA, por outro lado, executou apenas análise de portfólio para construção do PPA 2008-2011. Do ponto de vista da análise transacional, ambos os ministérios utilizaram como estratégia principal a negociação. O MAPA investiu também em informação científica, enquanto o MMA realizou mobilização social. Com relação ao programa de ação específico para lidar com as negociações do Código Florestal, a Coalizão Ambiental adotou posicionamento mais defensivo, enquanto a Coalizão Agricultura foi mais ofensiva e buscou a mudança de regras. Desta forma, o MAPA aparece com maior CGS que o MMA. Não se pode afirmar que a existência do Plano Estratégico fez a diferença no resultado alcançado com o novo Código Florestal. Porém, o Planejamento Estratégico do MAPA refletiu uma preocupação da Coalizão com as questões ambientais. A integração dos membros da Coalizão Agricultura foi peça-chave no processo, o que corrobora a proposição de Freeman (1984) sobre a importância do gerenciamento de *stakeholders*. A tese possibilitou a experimentação do modelo de Freeman (1984) associado ao ACF no setor público e propõe um modelo de planejamento estratégico integrado com *stakeholders* para o setor público.

Palavras-Chave: Planejamento Estratégico, *Stakeholders*, ACF, Código Florestal

Abstract

The thesis analyzes how the Brazilian government organizations manage stakeholders in the implementation of strategic programs. Thus, a comparative case study was conducted on the revision of the Forest Code from the perspective of two main governmental actors: Ministry of Environment (MMA) and the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply (MAPA). Interviews, document analysis and news from major newspapers allowed to capture the perceptions of managers about how the ministries dealt with its stakeholders, which are environmentalists, large farmers, government and organized society. The theoretical model used in the research joined propositions by Freeman (1984) on Stakeholders Management Capability – SMC and the Advocacy Coalition Framework - ACF (SABATIER and WEIBLE, 2007). After identifying the participants of the Agriculture Coalition and the Environment Coalition, we used the three perspectives of analysis proposed by Freeman (1984). On rational analysis, it was demonstrated that both MMA and MAPA did stakeholder mapping, despite not having categorized their influence and power and not lifting their values. From the point of view of the instruments of planning, MAPA performed all the steps of the theory (the organization's values, issues for the next 10 years, portfolio analysis, strategy review and environmental analysis). MMA, on the other hand, performed portfolio analysis only for the construction of PPA 2008-2011. From the perspective of transactional analysis, both ministries have used negotiation as their main strategy. The MAPA also invested in scientific information, while the MMA conducted social mobilization. Regarding specific action to deal with negotiations of the Forest Code, the Environmental Coalition adopted more defensive positioning, while the Agriculture Coalition was more offensive and sought to change the rules. Therefore, MAPA appears have more SMC than MMA. One cannot claim that the existence of the Strategic Plan made the difference in results obtained with the new Forest Code. However, the Strategic Planning of MAPA reflected a concern of the Coalition to environmental issues. The integration of Agriculture coalition members was important in the process, which supports Freeman's proposition (1984) on the importance of stakeholder management. The thesis enabled the test of the Freeman's model (1984) associated with ACF in the public sector and proposes a model integrated with stakeholders in the public sector strategic planning.

Keywords: Strategic Planning, Stakeholders, ACF, Forest Code

1 - Introdução

1.1 - Contextualização

O final do século passado foi marcado por modificações no papel do Estado e da Administração Pública. A crise, nos países desenvolvidos, do modelo de Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), no qual o Estado desempenhava simultaneamente o papel de regulador de contratos e provedor de direitos sociais, deu início a um movimento de ampla discussão sobre o papel Estado, o que resultou nos movimentos de reforma do Estado. Segundo Pollitt e Bouckaert (2004), a reforma da administração pública é normalmente pensada como um meio para se obter um fim, e não um fim em si mesmo. Mais especificamente, as múltiplas finalidades de uma reforma do Estado são (BRESSER PEREIRA, 2006): economia de gastos públicos, melhoria da qualidade dos serviços públicos, maior eficiência nas operações governamentais e aumento da efetividade das políticas públicas implementadas. Além destes benefícios, a reforma do estado também pode gerar maior controle dos burocratas por parte dos políticos e maior *accountability* das políticas públicas por parte do legislativo e dos cidadãos. Portanto, segundo Pollitt e Bouckaert (2004), o conceito de reforma do Estado passa por mudanças deliberadas de estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de fazê-las funcionarem melhor. Os autores lembram ainda que a reforma da administração pública não é a única maneira de se alcançar estes resultados.

Na década de 1990 o Brasil passou pelo ajuste estrutural (fiscal) com o governo Collor e pela reforma do Estado com o governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo Bresser Pereira (2006), a proposta do Plano Diretor da Reforma do Estado era descentralizar e delegar autoridade por meio da definição dos setores de atuação do Estado, das competências e das modalidades de administração mais adaptadas a cada setor – núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e setor de produção de bens e serviços. As ferramentas gerenciais devem ser utilizadas para alcance da eficiência do Estado: controle sobre o desempenho, por meio de indicadores de desempenho definidos e acordados por contrato; desenvolvimento de recursos humanos; orientação para o cidadão; utilização de sistemas de gestão pública visando informações gerenciais etc.

Além da Reforma do Estado, o país vivenciou, a partir da Constituição de 1988, a ampliação dos direitos sociais e da mobilização social rumo à maior inserção na formulação e

implementação das políticas públicas (COSTA, 2010). A ampliação da participação social na formulação e implementação das políticas públicas, nos últimos anos, ocorreu concomitante com iniciativas gerenciais do Estado. Pollitt e Bouckaert (2004) apontam esta tendência ao apresentar um modelo de Administração Pública denominado Estado Neo-Weberiano (ENW). Neste modelo, há uma mudança de uma orientação interna das regras burocráticas para uma orientação externa em direção às necessidades e aos desejos dos cidadãos. Essa mudança, segundo os autores, não se dá por meio da utilização dos mecanismos de mercado, mas pela criação de uma cultura profissional de qualidade e serviço. Outra característica do ENW é a suplementação da democracia representativa por um conjunto de dispositivos para consulta e representação direta dos cidadãos. A modernização de leis relevantes que levem a uma orientação para resultados e a profissionalização do serviço público para formar gerentes que se orientem pelas necessidades de seus usuários e cidadãos são outros elementos do ENW.

No Brasil, gestão estratégica, avaliação de desempenho e melhoria de processos, temáticas gerenciais reforçadas pelo processo de reforma do Estado de 1995, continuam na agenda, não só do Executivo, mas também do Legislativo e do Judiciário. O Tribunal de Contas da União¹ (Brasil, 2006), por exemplo, vem implementando, internamente, ferramentas gerenciais e cobra o mesmo dos demais órgãos da Administração Pública Federal. Recentemente o TCU lançou o Referencial Básico de Governança, que é “um conjunto de boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar a qualidade e a efetividade de políticas governamentais e de serviços prestados aos cidadãos e, por conseguinte, acelerar o nosso desenvolvimento” (BRASIL, 2013, p. 6). Segundo o Tribunal (BRASIL, 2013), é preciso reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade por meio do fortalecimento dos mecanismos de governança.

A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade.
(Brasil, 2013, p. 14).

O Ministério da Saúde (BRASIL, 2009b) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (FRESNEDA *et al*, 2009) são exemplos de órgãos do Poder Executivo Federal que possuem Planejamento Estratégico. Segundo Bryson (1995), apesar do Planejamento Estratégico ter sido primeiramente desenvolvido no setor privado, desde a década de 1980 as

¹ Para informações adicionais sobre as ferramentas de planejamento e gestão utilizadas pelo Tribunal de Contas da União, ver o sítio: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao

organizações públicas e sem fins lucrativos têm se aproveitado desta ferramenta que as auxilia a lidar, de forma efetiva, com as dramáticas mudanças do ambiente. Seus benefícios incluem a promoção do pensamento e da ação estratégica, a melhoria do processo decisório, o aprimoramento do desempenho e da resposta (*responsiveness*) organizacional e auxiliar diretamente as pessoas da organização, com conhecimento e trabalho em equipe. Bryson (1995) afirma que a gestão estratégica é uma das ferramentas gerenciais utilizadas pelas organizações públicas com potencial de integração com as demandas dos *Stakeholders*. Por outro lado, na literatura existente sobre implementação da estratégia em organizações públicas brasileiras, movimento que se iniciou com o processo de reforma do Estado, há uma lacuna teórica no que se refere à interação com os *stakeholders*. É justamente nesta lacuna que a proposta de pesquisa aqui apresentada visa atuar.

1.2 - Delimitação do Estudo

Segundo Bryson (1995), planejamento estratégico pode ser definido como um esforço disciplinado visando à geração de decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que uma organização é, o que ela faz e porque ela o faz. Portanto, planejamento estratégico envolve um conjunto de conceitos, procedimento e ferramentas utilizados em situações nas quais se espera alcançar determinados resultados. As teorias de planejamento estratégico são usualmente pensadas para organizações do setor privado, que visam o lucro, conforme os exemplos apresentados na seção de Referencial Teórico. Mesmo assim, segundo Silva e Gonçalves (2011), apesar de não ter foco no lucro ou na busca de vantagens competitivas, o Planejamento Estratégico em órgãos públicos tem sido muito difundido nos últimos tempos, pois a excelência na prestação dos serviços ao cidadão passou a ser priorizada.

Uma das abordagens de gestão estratégica que mais se adapta a organizações públicas, segundo Bryson (1995), é a dos *stakeholders*, pois considera que uma estratégia só será efetiva se satisfizer as necessidades, do ponto de vista econômico, político e social, dos múltiplos grupos. O termo *stakeholder*, popularizado pelos trabalhos de Freeman (1984), pode ser entendido como todo indivíduo ou grupo que influencia ou é influenciado pelo alcance dos objetivos da organização. Este seria um sentido mais amplo do termo. Outro sentido, um pouco mais restrito, se refere à dependência que a organização tem de indivíduos, grupos ou outras organizações. Alguns exemplos de *stakeholders* seriam, então, fornecedores, funcionários, clientes/público-alvo, acionistas e comunidade local.

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, na medida em que a unidade de análise proposta é a relação entre a organização e os grupos e indivíduos que podem afetar ou ser afetados por ele. Apesar de a proposta inicial desta teoria estar, de fato, mais voltada ao ambiente de negócios e a questões gerencialistas, Phillips *et al* (2003) argumentam que é uma falácia ver a teoria dos *stakeholders* se aplicando apenas a corporações. Segundo eles, sua riqueza potencial possibilita a aplicação de determinados aspectos a empresas pequenas ou familiares, parcerias e organizações governamentais ou sem fins lucrativos. A proposta deste estudo se coaduna com este pensamento.

Do ponto de vista do setor público, os estudos realizados a partir da teoria dos *stakeholders* apresentam, por exemplo, modelos de identificação dos *stakeholders* de diversas organizações governamentais, como em Gomes (2005) e Bussy e Kelly (2010). Bryson (1995) apresenta um mapa típico de *stakeholders* para governos que inclui inúmeros *stakeholders*, como cidadãos, contribuintes e grupos de interesse. Gomes, Liddle e Gomes (2010) apresentam um modelo com cinco grupos de influência sobre os tomadores de decisão governamentais de nível local: reguladores, colaboradores, definidores da agenda, controladores e legitimadores.

Freeman (1984) propôs um modelo de gestão estratégica que se inicia com a avaliação dos *stakeholders*, segue com um conjunto de ferramentas de gerenciamento de *stakeholders* para facilitar o alcance dos objetivos organizacionais, e finaliza com a mensuração da satisfação com os resultados organizacionais. A base para o gerenciamento de *stakeholders* deve ser o conjunto de transações que os gestores na organização têm com os *stakeholders*. Isso requer a compreensão dos comportamentos, valores e contextos dos *stakeholders* e como suas relações ocorrem em três níveis de análise: racional (organização como um todo), processual (procedimentos operacionais) e transacional (barganhas cotidianas). A habilidade de unir estes três processos é denominada por Freeman (1984) ‘Capacidade de Gerenciar Stakeholders’ (CGS). Alcançar um alto grau de CGS depende da habilidade gerencial de efetivamente barganhar com os *stakeholders* e estabelecer solidariedade vis-à-vis barganhas transacionais que resultem em negociação, implementação e execução ganha-ganha (ZAKHEM, 2008).

As análises racional e processual utilizarão os principais temas abordados por Freeman (1984). Porém, para a análise transacional, será necessário utilizar o apoio do modelo

Advocacy Coalition Framework – ACF (SABATIER e WEIBLE, 2007), tendo em vista a maior clareza da formação da agenda governamental neste *framework*. Segundo Weible (2006), uma análise de *stakeholders* com o apoio do modelo do ACF auxilia a análise política em relação a toda dinâmica dos subsistemas com múltiplos atores que, motivados por suas crenças, estruturam suas relações em coalizões de advocacia e tentam influenciar a política por meio da utilização de múltiplos recursos e espaços.

Desta forma, *a proposta é analisar como as organizações governamentais brasileiras gerenciam os stakeholders na implementação de programas estratégicos*. O objetivo geral do estudo é dimensionar a importância do gerenciamento de *stakeholders* para o alcance de programas estratégicos. Para tanto, será realizado um estudo de caso comparativo sobre a revisão do Código Florestal a partir da ótica de dois principais atores governamentais: Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). O novo Código Florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, revisou a Lei nº 4.771/65. A proposta de reforma do Código Florestal que foi aprovada iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados em outubro de 1999². Após aprovação pelas duas casas do Congresso Nacional, o projeto de lei seguiu para sanção da Presidente Dilma Rousseff, que vetou 12 pontos da lei e propôs alteração de 32 artigos, por meio da edição de uma Medida Provisória (MP nº 571/2012). Esta MP foi convertida na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Os principais *stakeholders* destas negociações para aprovação do Novo Código Florestal são ambientalistas, ruralistas, governo e sociedade organizada.

Segundo Alston e Mueller (2007), o Brasil possuía uma das mais draconianas regulações do uso da terra em todo o mundo, em função das áreas de reserva legal e Área de Preservação Permanente que deveriam ser mantidas na propriedade rural, chegando a 80% na Amazônia. Os autores (Ibid) afirmam que uma legislação do tipo Código Florestal não seria normalmente aprovada nos dias atuais em função do balanço de poder entre os diversos interessados. Ela existe, portanto, em função de sua vigência desde a década de 1930. O estudo de caso desta tese focará, portanto, os ministérios que tem suas atividades voltadas a coordenar atividades de interesse de ruralistas e ambientalistas.

O MAPA é um Ministério de mais de 150 anos, responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor. O MMA, por outro lado, é um ministério novo, criado em 1992, responsável pelas políticas de proteção e recuperação do meio ambiente, do

² <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>

uso sustentável dos recursos naturais e da valorização dos serviços ambientais. Além da importância destas organizações no processo de revisão do Código Florestal, elas se encontram em situações distintas com relação ao Planejamento Estratégico. Enquanto o MAPA possui planejamento estratégico desde 2006 (FRESNEDA *et al*, 2009), o MMA realiza apenas o planejamento tradicional de governo neste período – Plano Plurianual, segundo informações da Diretoria de Gestão Estratégica/SECEX/MMA. Desta forma, serão comparadas instituições que atuam de forma diferente com relação ao planejamento, o que possibilitará verificar se a existência ou não de planejamento estratégico contribui para o melhor gerenciamento dos *stakeholders* e o alcance dos resultados pretendidos na revisão do Código Florestal.

Nesta linha de raciocínio, o estudo pretende atingir os seguintes objetivos intermediários: 1) Identificar quem são os *stakeholders* por parte de cada um dos Ministérios; 2) Analisar como eles foram mapeados; 3) Determinar como os *stakeholders* participam da construção de programas estratégicos destes órgãos governamentais e 4) Identificar as formas de gestão dos *stakeholders* empregadas pelos gestores nestes processos. Conforme a proposta de Donaldson e Preston (1995), a questão apresentada é principalmente instrumental, na medida em que estabelece um referencial para análise das conexões entre a prática de gerenciamento de *stakeholder* e o alcance de metas corporativas.

A Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholder* (FREEMAN, 1984) é uma temática pouco estudada, mas com potencial para explicação da efetividade do planejamento estratégico das organizações. Durante a revisão bibliográfica só foram encontrados dois estudos que tratam do assunto. O primeiro deles, de Abe Zakhem (2007), faz uma discussão da CGS a partir de uma abordagem da teoria da ação comunicativa de Habermas. O segundo, de Wickham e Wong (2009), explora a questão de como lidar com os *stakeholders* dissidentes a partir de estudo de caso do governo regional da Tasmânia. Tendo em vista a teoria de Freeman (1984) estar voltada para o setor privado, esta pesquisa possibilitará a comprovação de sua utilidade em organizações governamentais, corroborando ou sugerindo adaptações às proposições originais do autor. É importante ressaltar que o estudo de Wickham e Wong (2009) utilizam apenas alguns conceitos, mas não o modelo completo. Neste estudo o modelo de Freeman (1984) será aplicado em sua totalidade. Portanto, a tese inova por abordar a temática do gerenciamento de *stakeholders* integrado ao planejamento estratégico de organizações governamentais.

Na parte do referencial teórico, a seguir, serão abordados as teorias e os estudos sobre

estratégia e planejamento estratégico e também a Teoria dos *Stakeholders* relacionada com o tema gestão estratégica. Também será apresentado o modelo do *Advocacy Coalition Framework* – ACF, que complementarará o modelo de Freeman (1984) na análise da Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholders*. O terceiro capítulo será dedicado à apresentação da metodologia de pesquisa empregada.

No quarto capítulo, para melhor contextualização do estudo de caso do Código Florestal, será apresentado um breve histórico da legislação florestal, com destaque para os Códigos Florestais de 1934 e 1965. Os resultados da pesquisa serão apresentados nos três capítulos seguintes. O quinto capítulo será dedicado ao Ministério do Meio Ambiente. Além de um breve histórico da organização, serão realizadas as análises racional e processual do modelo de Freeman (1984) a partir do planejamento do Ministério e da negociação para as alterações no Código Florestal de 1965. O mesmo será feito para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no sexto capítulo. O sétimo capítulo apresentará em detalhes a negociação do novo Código Florestal, de forma a se contemplar a análise transacional do modelo de Freeman (1984). As considerações finais estarão no oitavo e último capítulo.

2 - Referencial Teórico

Como o objetivo geral do estudo é dimensionar a importância do gerenciamento de *stakeholders* para o alcance de programas estratégicos, será necessário utilizar um conjunto de teorias para apoiar as análises do caso do Código Florestal. Desta forma, serão abordados as teorias e os estudos sobre estratégia e também a Teoria dos *Stakeholders* relacionada com o tema gestão estratégica, de forma a se analisar os avanços e, principalmente, as lacunas teóricas que poderão ser utilizadas no desenvolvimento da tese. Por fim, será apresentado o modelo do *Advocacy Coalition Framework*, que apoiará a análise transacional do modelo de Freeman (1984).

As teorias sobre estratégia e planejamento estratégico trazem como uma de suas principais contribuições o modelo da Escola do *Design* (MINTZBERG, 2004), que se baseia na crença de que a formação da estratégia é um processo de concepção. Ela é criada a partir da integração entre as avaliações interna e externa.

Por outro lado, uma organização com Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholders* – CGS (Freeman, 1984) deve considerar as partes interessadas no Planejamento Estratégico da organização a partir de três enfoques: racional, processual e transacional. As transações organizacionais devem se encaixar nos processos e estes devem se alinhar ao mapa de *stakeholders*. Portanto, a CGS é função da habilidade de unir os três processos.

As análises racional e processual utilizarão os principais temas abordados por Freeman (1984). Porém, para a análise transacional, será necessário utilizar o apoio do *Advocacy Coalition Framework* – ACF (SABATIER e WEIBLE, 2007), tendo em vista a maior clareza da formação da agenda governamental neste modelo.

2.1 - Estratégia

Fayol (1990), no final da década de 1940, escrevendo suas experiências numa mineradora francesa, apontou as cinco funções do administrador numa estrutura organizacional: Prever e Planejar, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar. Prever e planejar se relacionam à estratégia: olhar para o futuro e traçar um plano de ação. A estratégia na administração, em seu início, também se relacionava às decisões que afetam os objetivos

da empresa (DRUCKER, 1955), e à estrutura (CHANDLER, 1962). Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), a estratégia pode ser vista como: a) um plano (direção, guia, curso de ação para o futuro); b) um padrão (consistência em comportamento ao longo do tempo); c) uma posição (definição de determinados produtos em determinados mercados); d) uma perspectiva (maneira de a organização fazer as coisas); e e) um ‘truque’ (uma manobra específica para enganar um concorrente).

Freeman *et al* (2010) afirmam que gestão estratégica enquanto disciplina tem suas raízes em cursos de escolas de negócio, principalmente nos denominados ‘políticas do negócio’. Esses cursos possuíam, segundo os autores, uma abordagem integrada e multifuncional, mas sem modelos definidos para o desenvolvimento destas políticas. Esta abordagem não foi suficiente para auxiliar os executivos a lidarem com os complexos problemas de gestão na era pós Segunda Guerra Mundial. A troca do termo ‘políticas do negócio’ por gestão estratégica ocorreu entre as décadas de 1960 e 1970, segundo Freeman *et al* (2010). Eles se referem a um encontro de especialistas em estratégia na Universidade de *Pittsburg*, em maio de 1977, para debater questões relacionadas a quatorze tópicos. Um modelo básico de gestão da estratégia apresentado neste encontro ainda é referência nos dias de hoje, segundo os autores. Este modelo contém atividades que incluem a formulação de objetivos organizacionais, análise do ambiente, formulação da estratégia, avaliação, implementação e controle.

Mintzberg (1973) apresenta três modos de formulação da estratégia. O primeiro deles é denominado empreendedor, cujo foco é a busca por novas oportunidades. O poder é centralizado no presidente da organização, com característica empreendedora, que toma decisões em um ambiente de grande incerteza, com o objetivo de crescer. O ambiente, neste modo, é visto como uma força para ser confrontada e controlada. O segundo modo é o adaptativo. Neste modelo não há objetivos claros e a formulação da estratégia reflete a divisão de poder entre os membros de coalizões complexas. Portanto, o processo de formulação da estratégia é reativo, buscando soluções para problemas existentes, ao invés da procura pró-ativa de novas oportunidades, o que leva a decisões incrementais e, muitas vezes, dissociadas. O terceiro modo, que será detalhado na próxima seção, é a de planejamento. Segundo Mintzberg (1973), o planejamento estratégico formal demanda racionalidade em termos econômicos, ou seja, a definição sistemática, quantitativa e precisa de metas (análise de custo-benefício das propostas). O ator-chave no processo é o analista, que utiliza técnicas científicas para desenvolver planos formais abrangentes. A principal característica é a integração entre

decisão e estratégias.

2.1.1 - Planejamento Estratégico

Freeman (1984) afirma que, embora haja muitas definições de ‘estratégia’, ‘política’, ‘planejamento’ e outras variantes, a ideia básica é que eles se referem à configuração dos recursos de uma organização em relação a seu ambiente externo. Portanto, o conceito de planejamento estratégico se relaciona aos rumos que a organização deve seguir com base na análise das capacidades organizacionais e das oportunidades e ameaças do ambiente externo. Segundo Mintzberg (2004), inicialmente como um exercício orçamentário, o planejamento estratégico ganhou força em meados da década de 1960, instalando-se na maioria das grandes corporações norte-americanas. No governo americano sua implantação se deu por meio do Sistema de Planejamento-Programação-Orçamentação (SPPO).

Em 1965, Ansoff desenvolveu um modelo detalhado e complexo de formulação da estratégia visando expansão e diversificação produto-mercado. Sua visão de estratégia se relacionava, portanto, ao posicionamento corporativo no mercado, ou seja, à execução necessária para a mudança rumo aos objetivos pretendidos a partir da análise de ameaças e oportunidades no ambiente. O modelo apresenta-se como uma ‘cascata de decisões’, das mais agregadas às mais específicas. Portanto, o primeiro passo era decidir se a empresa deseja ou não se diversificar. Posteriormente, deve-se escolher um escopo amplo de produto-mercado. Por fim, é preciso refinar este escopo. A análise entre o ponto de partida e o ponto de chegada, a chamada disparidade, é que determina as estratégias (cursos de ação) a serem adotados. A sinergia entre as diversas unidades visando à implantação da estratégia é outro ponto fundamental de seu modelo. Segundo o autor, é preciso construir perfis de competência que acomodem sinergia, forças e fraquezas na mesma estrutura analítica. Internamente, se avalia a capacidade da empresa em resolver seus problemas sem diversificar. Em caso negativo, é preciso realizar uma avaliação do ambiente, ou seja, as oportunidades que estão fora do atual escopo corporativo de produto-mercado.

Para Bryson (1995), planejamento estratégico pode ser definido como um esforço disciplinado visando à geração de decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que uma organização é, o que ela faz e porque ela o faz. Portanto, planejamento estratégico envolve um conjunto de conceitos, procedimento e ferramentas utilizados em situações nas

quais se espera alcançar determinados resultados. Ainda segundo Bryson (1995), é também importante ressaltar o que planejamento estratégico não é: substituto para pensamento estratégico ou para liderança. Além disso, também não é substituto das estratégias organizacionais, pois as estratégias possuem diferentes fontes, sejam elas planejadas ou não. O resultado final é uma combinação entre o pretendido e as estratégias que emergiram durante sua implementação. O autor ressalta que a gestão estratégica se preocupa com o gerenciamento estratégico da organização de forma continuada. Portanto, a gestão estratégica liga o planejamento estratégico à implementação por meio do acompanhamento do orçamento; da mensuração, avaliação e gerenciamento do desempenho; e das retroalimentações entre estes diversos elementos.

Mintzberg (2004), ao analisar diversos modelos de desenvolvimento da estratégia, define o modelo essencial da chamada Escola do *Design*. Este modelo se baseia na crença de que a formação da estratégia é um processo de concepção. A estratégia é criada na interseção de uma avaliação externa (ameaças/oportunidades e fatores-chave para o sucesso) e uma avaliação interna (forças/fraquezas e competências distintivas). Desta forma, “as oportunidades externas são exploradas pelas forças internas, ao passo que as ameaças são evitadas e as fraquezas, contornadas” (MINTZBERG, 2004, p. 44). Os valores da liderança e outros aspectos, como responsabilidade social, influenciam na seleção da estratégia que será implementada. O modelo básico de formação da estratégia preconizado pela Escola do Design pode ser visto na Figura 1.

As premissas da Escola do Design, segundo Mintzberg (2004, pp. 45-46), são:

1. A formação de estratégia deve ser um processo de pensamento controlado e consciente;
2. A responsabilidade pelo processo deve ser do executivo principal: essa pessoa é O estrategista;
3. O modelo de formação de estratégia deve ser simples e informal;
4. As estratégias devem ser únicas: as melhores resultam de um processo de *design* criativo;
5. As estratégias devem resultar do processo de design plenamente desenvolvido;
6. As estratégias devem ser explícitas e, se possível, articuladas, o que significa que precisam ser simples;
7. Finalmente, depois de essas estratégias únicas, desenvolvidas, explícitas e simples terem sido totalmente formuladas, devem ser implementadas.



Figura 1 - Modelo básico de formação da estratégia da Escola do Design

Fonte: Mintzberg, 2004, p. 44

Mesmo com todas as teorias e esforços de planejamento estratégico, pesquisa da Ernst & Young de 1998, relatada por Kaplan e Norton em seu livro *Organização Orientada para a Estratégia* (2000), realizada entre 275 gestores de portfólio demonstrou que a capacidade de executar a estratégia é mais importante do que a qualidade da estratégia em si. Ou seja, a implementação é o fator crítico de sucesso para a estratégia. Segundo Kaplan e Norton (2000), a implementação da estratégia exige o alinhamento de todas as unidades (de negócio e de apoio) e dos empregados à estratégia formulada. Além disso, com a rapidez das mudanças no mundo atual, é preciso que a formulação e a implementação da estratégia convertam-se em processo contínuo. Durante a formulação da estratégia, é preciso levantar, dentre outras questões, segundo os autores, quais são as propostas de valor para os clientes. Desta forma, é necessária uma análise dos interesses dos *stakeholders* para a construção do Mapa Estratégico de determinada organização (BRYSON, 1995). Um exemplo atual de método de formulação da estratégia em conjunto com os *stakeholders*, segundo Kaplan e Norton (2008), é a co-criação. Segundo eles, “a co-criação de experiências capacita as empresas a desenvolver suas propostas de valor com os clientes” (KAPLAN e NORTON, 2008, pg 57). Portanto, as novas proposições no campo do planejamento estratégico tendem a incluir os *stakeholders* da organização em alguma fase da gestão da estratégia.

2.1.2 – Planejamento Estratégico no Setor Público

Segundo Bryson (1995), apesar do Planejamento Estratégico ter sido primeiramente desenvolvido no setor privado, desde a década de 1980 as organizações públicas e sem fins lucrativos têm se beneficiado desta ferramenta que as auxilia a lidar, de forma efetiva, com as dramáticas mudanças do ambiente. Segundo Silva e Gonçalves (2011), mesmo não existindo foco no lucro ou na busca de vantagens competitivas, a aplicação do Planejamento Estratégico em órgãos públicos tem sido muito difundida nos últimos tempos, pois a excelência na prestação dos serviços ao cidadão passou a ser priorizada. Wilkinson e Monkhouse (1994) afirmam que a meta financeira primária das organizações públicas é maximizar os resultados a partir de um dado orçamento. Além disso, segundo os autores (*ibid*), mesmo existindo elementos de competição nestas organizações, é muito mais usual se pensar em termos de comparação do que em competição neste setor.

Giacobbo (1997) afirma que uma das motivações para implementação de Planejamento Estratégico em organizações públicas é a tentativa de mitigar a descontinuidade administrativa gerada pelas constantes trocas da alta liderança. As pesquisas de Berry (1994) demonstram que há quatro condições que favorecem a adoção de planejamento estratégico nas organizações públicas: 1) início de governo; 2) sob condição de forte saúde fiscal; 3) quando as organizações governamentais trabalham próximas ao setor privado; e 4) quando se eleva o número de organizações públicas que adotaram planejamentos estratégicos.

Berry (1994) afirma que, com a implantação de processos de gerenciamento da estratégia nas organizações públicas, os gerentes alteram seu estilo gerencial para um modelo de maior responsividade, com foco na excelência dos serviços, empoderamento dos servidores no ambiente de trabalho e ênfase na missão e nos valores organizacionais. O planejamento estratégico deve considerar, segundo o autor (*ibid*), os seguintes passos: 1) declaração da missão organizacional, 2) identificação dos *stakeholders* da organização e determinação de suas avaliações sobre os propósitos e operações da instituição, 3) construção dos objetivos e metas estratégicas e 4) desenvolvimento de estratégias para alcançá-los.

Os constantes ciclos de alteração de liderança que ocorrem no setor público se apresentam como um desafio para formulação da estratégia das organizações governamentais. Desta maneira, Rose e Cray (2010) sugerem que estas organizações incluam em seu planejamento estratégico (estratégias deliberadas) uma etapa que considere as estratégias emergentes. Ou seja, o processo ocorreria em dois tempos. A primeira parte é realizada da

forma tradicional, como sugerido por Berry (1994). A seguir, a execução ocorre dentro os parâmetros definidos, mas a estratégia pode evoluir conforme ocorrem mudanças nas capacidades internas e nos contextos externos. Estas alterações serviriam de base para o próximo ciclo de planejamento estratégico.

Porém, a implementação do Planejamento Estratégico não é fácil, conforme apontado por Fresneda *et al* (2010) em artigo sobre os fatores facilitadores e dificultadores da implementação da gestão estratégica no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Apesar disso, a formulação do planejamento estratégico tem avançado nas organizações públicas brasileiras principalmente com os seguintes métodos, segundo Silva e Gonçalves (2011): Método Grumbach, *Balanced Scorecard* e Gerenciamento pelas Diretrizes.

Algumas das dificuldades de implementação do Planejamento Estratégico no setor público levantados por Silva e Gonçalves (2011) corroboram a descrição de Fresneda *et al* (2010): dificuldade de implementação de procedimentos de monitoramento adequados, cultura organizacional avessa à mudança, falta de apoio da alta liderança, falta de envolvimento das pessoas-chave na comunicação e na execução das ações do plano e dificuldade em desdobrar as ações do plano estratégico para as diversas unidades da organização. Silva e Gonçalves (2011) acreditam que estes entraves ocorrem na primeira utilização do Planejamento Estratégico nas organizações, e que estes tendem a ser reduzidos com o acúmulo de experiência de uso e o passar dos anos.

Além destas dificuldades já levantadas, que se referem às questões internas das organizações governamentais, é importante também avaliar a relação destas organizações com o ambiente externo, mais especificamente com os diversos *stakeholders* que interagem para a construção e implementação das políticas públicas. Diversos modelos da Ciência Política lidam com as interações com as partes interessadas visando construir ou alterar uma política pública. Pode-se citar, como exemplo, o *Advocacy Coalition Framework – ACF* (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993) e o Modelo dos Fluxos Múltiplos (ZAHARIADIS, 2007). Porém, nenhum deles considera as interações realizadas com os *stakeholders* do ponto de vista do planejamento estratégico. Desta forma, a Teoria dos *Stakeholders* de maneira geral, e mais especificamente o modelo de Freeman (1984) possibilitará esta abordagem. O modelo de Freeman será complementado, em sua análise transacional, pelo modelo do ACF.

2.2 - Teoria dos *Stakeholders*

Uma das abordagens de gestão estratégica que mais se adéqua a organizações públicas, segundo Bryson (1995), é a dos *stakeholders*, pois considera que uma estratégia só será efetiva se satisfizer as necessidades, do ponto de vista econômico, político e social, dos múltiplos grupos. O próprio início da construção da estratégia, segundo ele, demanda conhecer os principais tomadores de decisão e também identificar quais pessoas, grupos, unidades ou organizações devem ser envolvidas no processo. Para isso, é preciso fazer uma análise preliminar dos *stakeholders*, que envolve não só sua identificação, mas também seus critérios para julgar o desempenho organizacional e quão bom é o desempenho da organização perante a visão do *stakeholder*. Segundo o autor (*ibid*), a atenção com as preocupações dos *stakeholders* é crucial para o sucesso de organizações públicas e sem fins lucrativos.

Após a análise de *stakeholders*, segundo Bryson (1995), a equipe de planejamento estratégico pode passar para as próximas fases de construção da estratégia: definição de missão, valores e visão, análise dos ambientes interno e externo, identificação de questões estratégicas, formulação da estratégia, revisão e adoção de plano ou planos estratégicos, desenvolvimento de um plano de implementação da estratégia e revisão das estratégias. Portanto, segundo o autor, a análise de *stakeholders* ajudará a definir se uma organização necessita ter diferentes missões e diferentes estratégias para diferentes *stakeholders*.

O termo *stakeholder*, popularizado pelos trabalhos de Freeman (1984), pode ser entendido como todo indivíduo ou grupo que influencia ou é influenciado pelo alcance dos objetivos da organização. Este seria um sentido mais amplo do termo. Outro sentido, um pouco mais restrito, se refere à dependência que a organização tem de indivíduos, grupos ou outras organizações. Alguns exemplos de *stakeholders* seriam, então, fornecedores, funcionários, clientes/público-alvo, acionistas e comunidade local. Fassin (2009) divide o grupo de *stakeholders* em três segmentos: *stakeholders* “reais” (demandas legítimas, poder e influência recíproca), *stakewatchers* (derivam seu poder da representação de interesses dos *stakeholders* reais, mas a organização não possui nenhuma responsabilidade ou influência sobre eles) e *stakekeepers* (são totalmente independentes da organização, mas podem indiretamente e externamente impor responsabilidades). Neste estudo será utilizado o termo amplo *stakeholder*, mas eles estarão agrupados em coalizões.

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, na medida em que a unidade de análise proposta é a relação entre a organização e os grupos e indivíduos que podem afetar ou ser afetados por ele. Dentre estes problemas, os autores citam a criação de valor nos negócios, a mentalidade gerencial necessária nesse novo contexto e o problema da ética no capitalismo. Sobre esta última questão, eles afirmam que as forças da globalização se tornaram mais intensas, e tendo em vista que a tecnologia da informação levou a uma maior demanda por transparência, abertura e responsabilização, há um crescente interesse da compreensão de como capitalismo, ética, sustentabilidade e responsabilidade social podem levar a novas formas de se pensar nos negócios.

Apesar de a proposta inicial da teoria estar, de fato, mais voltada ao ambiente de negócios e a questões gerencialistas, Phillips *et al* (2003) argumentam que é uma falácia ver a teoria dos *stakeholders* se aplicando apenas a corporações. Segundo eles, sua riqueza potencial possibilita a aplicação de determinados aspectos a empresas pequenas ou familiares, parcerias e organizações governamentais ou sem fins lucrativos. Outra questão que os autores procuram argumentar é que ela não é uma teoria gerencial, e sim uma teoria de gestão organizacional e ética, na medida em que aborda tópicos inerentemente morais. Em outras palavras, a teoria dos *stakeholders* debate questões morais e de valores para a gestão das organizações, o que não ocorre em muitas teorias de gestão da estratégia que se concentram apenas na geração de riqueza para os acionistas.

Do ponto de vista do setor público, os estudos realizados a partir da teoria dos *stakeholders* apresentam, por exemplo, modelos de identificação dos *stakeholders* de diversas organizações governamentais, como em Gomes (2005) e Bussy e Kelly (2010). Bryson (1995) apresenta um mapa típico de *stakeholders* para governos que inclui inúmeros *stakeholders*, como cidadãos, contribuintes e grupos de interesse, conforme se observa na Figura 1. Gomes, Liddle e Gomes (2010) apresentam um modelo com cinco grupos de influência sobre os tomadores de decisão governamentais de nível local: reguladores, colaboradores, definidores da agenda, controladores e legitimadores. No grupo dos *stakeholders* reguladores estão presentes os atores que controlam a oferta de recursos, o que pode afetar o desempenho das políticas públicas. No grupo dos colaboradores encontram-se os atores que auxiliam na entrega da política ou na prestação do serviço público. Os definidores de agenda elege objetivos principais que conduzirão os objetivos e metas dos tomadores de decisão. Os legitimadores são os cidadãos e a população, em função do sistema eleitoral e democrático. No grupo dos controladores estão os atores que exercem tanto os mecanismos de controle

formais quanto os informais.

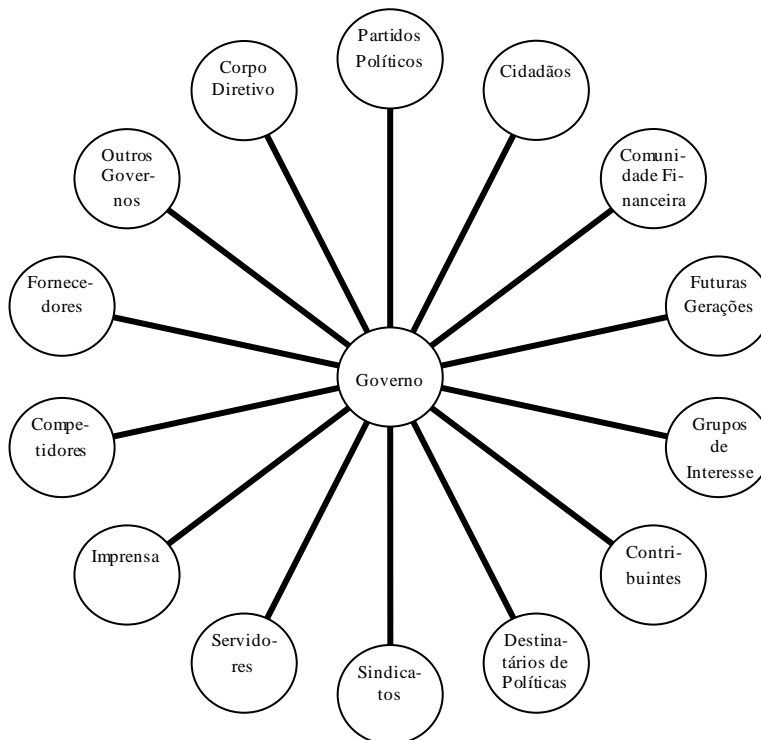


Figura 2 - Mapa de Stakeholders – Governo

Fonte: Bryson, 1995, p. 72

O conhecimento adequado de quem são os *stakeholders* e os respectivos graus de influências possibilita não apenas maior participação, mas principalmente uma participação mais qualificada, que contribua com a melhoria das políticas públicas. Assim como as empresas, as entidades governamentais também se encontram num ambiente complexo, de maior interconexão entre pessoas, grupos e organizações, cada um exercendo influência de modo a satisfazer seus próprios interesses. Portanto, muitos indivíduos, grupos ou organizações estão envolvidos, ou são afetados, ou possuem responsabilidade parcial por diversas políticas públicas.

Neste sentido, Frooman (1999) estudou os tipos de estratégia de influência os *stakeholders* possuem e quais critérios eles utilizam para escolher uma delas para afetar o processo decisório de uma organização. Quando há uma dependência da organização em relação a determinado *stakeholder*, a estratégia utilizada pode ser ‘Retenção na Fonte’ visando mudança de comportamento ou ‘de utilização’, na qual o recurso continua a ser fornecido, mas com condicionalidades. Quando há dependência mútua, a estratégia a ser utilizada é de

atendimento das necessidades de ambas as partes. Além da dependência direta, os *stakeholders* podem influenciar direta ou indiretamente a organização por meio de outro *stakeholder* que possua relação de dependência. Percebe-se, portanto, que poder é uma variável relevante na escolha de qual estratégia de influência o *stakeholder* utilizará. Frooman (1999) apresenta uma tipologia das estratégias de influência no Quadro 1.

A organização é dependente do <i>Stakeholder</i> ?		O <i>Stakeholder</i> é dependente da organização?	
		Não	Sim
	Não	Indireta/Retenção (Baixa Interdependência)	Indireta/ de Utilização (poder da organização)
	Sim	Direta/Retenção (poder do <i>stakeholder</i>)	Direta/ de Utilização (Alta Interdependência)

Quadro 1 - Tipologia de Estratégias de Influência

Fonte: Frooman (1999, p. 200), tradução livre

Além de Freeman, outros autores da área de estratégia também trataram da questão dos *stakeholders*. Ansoff (1965), por exemplo, acreditava que o apoio necessário dos *stakeholders* para a sobrevivência de uma empresa era um fenômeno contingencial, dependente de inúmeros fatores. Haselhoff (1976) explorou as implicações da consideração dos *stakeholders* para a formulação dos objetivos organizacionais. King e Cleland (1978) apresentaram um método para análise dos *stakeholders*. Rothschild (1976) utilizou o conceito para explicar o processo de planejamento desenvolvido na *General Electric*. Dill (1975) delineou três desafios para as empresas que querem ser reconhecidas por sua estratégia: avaliar as mudanças ambientais; assegurar uma resposta organizacional apropriada; e interagir com um ambiente ativo, formado por indivíduos e organizações que procuram influenciar as decisões estratégicas da empresa. Keeley (1978) aplicou o conceito de *stakeholder* à avaliação de desempenho. Ele propunha que os subordinados deveriam ser avaliados com base no grau de satisfação dos *stakeholders* com seu trabalho. A tradução das demandas dos *stakeholders* em objetivos organizacionais é responsabilidade do administrador da organização. Os diversos estudos na área da estratégia demonstram a importância de se captar e lidar adequadamente com as informações sobre o ambiente para a efetividade da estratégia. O uso original da análise de *stakeholders* pelo grupo que Freeman participava era justamente com esta finalidade (FREEMAN *et al*, 2010).

A criação da teoria dos *stakeholders*, segundo Freeman, Wicks e Parmar (2004), oferece uma alternativa ao novo contexto das organizações, com a criação de oportunidades num mundo turbulento. Tratando as mudanças no ambiente externo, Freeman (1984)

referencia os estudos de Ackoff (1974) e Post (1978) que tratam de quatro formas básicas da organização lidar com elas. A primeira, inatividade, envolve ignorar as mudanças e seguir conforme o usual. A segunda, reatividade, envolve agir apenas após algum estímulo externo. A terceira, proatividade, envolve tentar prever as mudanças externas que ocorrerão e reposicionar a organização antes das mudanças efetivas. A última é o modo interativo, ou seja, envolvimento ativo com forças externas e pressões que visam alterar o futuro. Mesmo que cada resposta seja adequada para determinados tipo de situação, Freeman (1984) reforça que, ainda assim, é necessário que as organizações tenham mente aberta para lidar com as mudanças externas, o que exige um novo modelo de gestão que inclua a interação com os *stakeholders*. A teoria dos *stakeholders*, segundo Freeman, Wicks e Parmar (2004), possibilitaria então uma nova visão às organizações e aos tomadores de decisão, com a criação de valor para os *stakeholders*, e esta seria a questão principal da estratégia organizacional.

Donaldson e Preston (1995) analisaram a diversidade de estudos que surgiram após a publicação de *Stakeholder Management* (FREEMAN, 1984) e sugeriram quatro concepções. A primeira é descritiva. Ela descreve a corporação como uma constelação de interesses, cooperativos e competitivos, que possuem valor intrínseco. A teoria do *stakeholder* é também instrumental, pois estabelece um referencial para análise das conexões entre a prática de gerenciamento de *stakeholder* e o alcance de várias metas corporativas. Sua base também é normativa e envolve a aceitação de que os *stakeholders* são pessoas ou grupos com interesses legítimos sobre os aspectos procedimentais e/ou substantivos da atividade corporativa; e que os interesses de todos eles possuem valor intrínseco e, portanto, devem ser considerados. A última concepção é a gerencial, que não apenas descreve situação ou prediz relações de causa-efeito, mas também recomenda atitudes, estruturas e práticas que constituem o gerenciamento de *stakeholders*.

Alguns autores, como Mitchell, Agle e Wood (1997) fazem uma distinção entre a abordagem e a teoria dos *stakeholders*. A primeira se refere ao relacionamento da organização com o ambiente e os interesses de outros atores em seus resultados. A teoria dos *stakeholders*, por outro lado, procura identificar, de forma sistemática, quais são os grupos que devem receber a atenção por parte da organização. Segundo Bryson (1995), a força do modelo do *stakeholder* é o reconhecimento das muitas reivindicações, complementares e concorrentes, feitas nas organizações por membros internos e externos; e sua preocupação com a satisfação das necessidades pelo menos dos principais *stakeholders* para a sobrevivência da organização.

Os pontos fracos, segundo ele, são a falta de critérios para julgamento das reivindicações concorrentes e a necessidade de mais auxílio no desenvolvimento de estratégias para lidar com interesses divergentes dos *stakeholders*.

2.3 – Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholders*

Do ponto de vista da estratégia, Freeman (1984) propôs um modelo de gestão estratégica que se inicia com a avaliação dos *stakeholders*, segue com um conjunto de ferramentas de gerenciamento de *stakeholders* para facilitar o alcance dos objetivos organizacionais, e finaliza com a mensuração da satisfação com os resultados organizacionais. Ele enfatiza que a própria mudança conceitual de ‘planejamento estratégico’ para ‘gestão estratégica’ demonstra um importante movimento rumo à ação, pois simplesmente planejar a partir das preocupações dos *stakeholders* não é suficiente. Programas e políticas que possam ser implementadas e controladas devem ser os resultados destes planos. O autor (FREEMAN, 1984) complementa que *Stakeholder* denota legitimidade, e enquanto alguns gerentes não consideram legítimas algumas demandas para a organização por serem inapropriadas, eles consideram a legitimidade do grupo em função de sua capacidade de afetar a direção da firma. Portanto, para ser um estrategista efetivo é preciso lidar com os grupos que podem afetar a organização e também com os grupos que podem ser afetados pela organização.

Smudde e Courtright (2011) afirmam que o gerenciamento proativo dos *stakeholders* mira em atividades futuras que tragam oportunidades de cooperação com as partes interessadas, pois não é possível olhar todo o tempo para o retrovisor e esquecer o caminho. Isso envolve um processo de aprendizado de duas voltas (*double-looping*), no qual a organização deve adaptar seus processos a um ambiente com mudanças. Segundo os autores (Ibid), o gerenciamento de *stakeholders* também é peça chave para o efetivo planejamento estratégico de uma organização. Ackermann e Eden (2011) reforçam que o gerenciamento de *stakeholders* é uma atividade dinâmica e que a priorização entre eles deve levar em consideração os objetivos da organização.

O esquema lógico da proposição de Freeman (1984) inicia com a ideia de que não importa o propósito e o que se espera, é preciso considerar os efeitos de suas ações nos outros e vice-versa. Isso requer a compreensão dos comportamentos, valores e contextos dos *stakeholders* e como suas relações ocorrem em três níveis de análise: racional (organização como um todo), processual (procedimentos operacionais) e transacional (barganhas cotidianas). A análise racional se inicia com o mapeamento dos *stakeholders* da organização.

Este mapeamento demonstrará, segundo o autor, que muitos membros de um grupo participam também de outros grupos de *stakeholders*. Também apontará as interconexões entre os diferentes grupos. A categorização destes grupos pode se dar a partir dos interesses ou de seu poder (habilidade em usar recursos para fazer algo realmente acontecer). As perguntas-chaves sobre *stakeholders* propostas pelo autor para serem feitas durante a análise da estratégia corporativa se relacionam aos seus valores, aos efeitos que a organização gera e como estes efeitos são percebidos, conforme a Figura 3.

A análise realizada pode gerar diferentes tipos de estratégia corporativa com relação aos *stakeholders*, conforme demonstra Freeman (1984). Mais especificamente, ele cita cinco tipos de estratégias genéricas. A primeira é a estratégia que visa maximizar os benefícios para um ou pequeno grupo de *stakeholders*. A segunda é voltada para os acionistas e outros *stakeholders* financeiros. A estratégia utilitarista visa maximizar os benefícios para todos os *stakeholders*, ou seja, o maior bem para o maior número de *stakeholders*. Outra visão desta estratégia é maximizar benefícios para a sociedade. A estratégia Rawlsiana, inspirada na teoria de Rawls (1971), age para elevar o nível do *stakeholder* com maior desigualdade. O último tipo de estratégia genérica é a da Harmonia Social, que age para manter ou criar harmonia social e ganhar consenso da sociedade. Apesar de todas estas etapas de avaliação, segundo Freeman (1984), apenas a análise racional proposta não é suficiente. É preciso que a organização também analise seus processos estratégico e operacional.

Para a análise processual, Freeman (1984) reforça a importância de três principais processos que auxiliam os gerentes na gestão da estratégia corporativa: análise de portfólio, revisão estratégica e análise do ambiente. O ponto mais importante da análise de portfólio, segundo o autor, é que o processo consiga apontar as questões corretas, de modo a apresentar os fatores críticos do sucesso organizacional. O processo de revisão da estratégia consiste em encontros periódicos da alta liderança com a unidade de gestão da estratégia para revisar os objetivos planejados e formular novas estratégias. O maior problema deste processo, segundo o autor, é não encorajar uma orientação externa, para os *stakeholders*, devido ao seu formalismo e às dificuldades de análise das preocupações de inúmeros *stakeholders*. O processo de análise do ambiente, segundo Freeman (1984), considera o horizonte futuro a partir de ameaças e oportunidades e pode utilizar técnicas diversas, como construção de cenários e análise de tendência. Ele afirma que o foco externo deve ser difundido, do ‘front-end’ para os processos de controle (*ibid*). Portanto, estes três processos devem ser melhorados e sofisticados, mas apenas isso não é o suficiente. Ele sugere então a análise transacional.

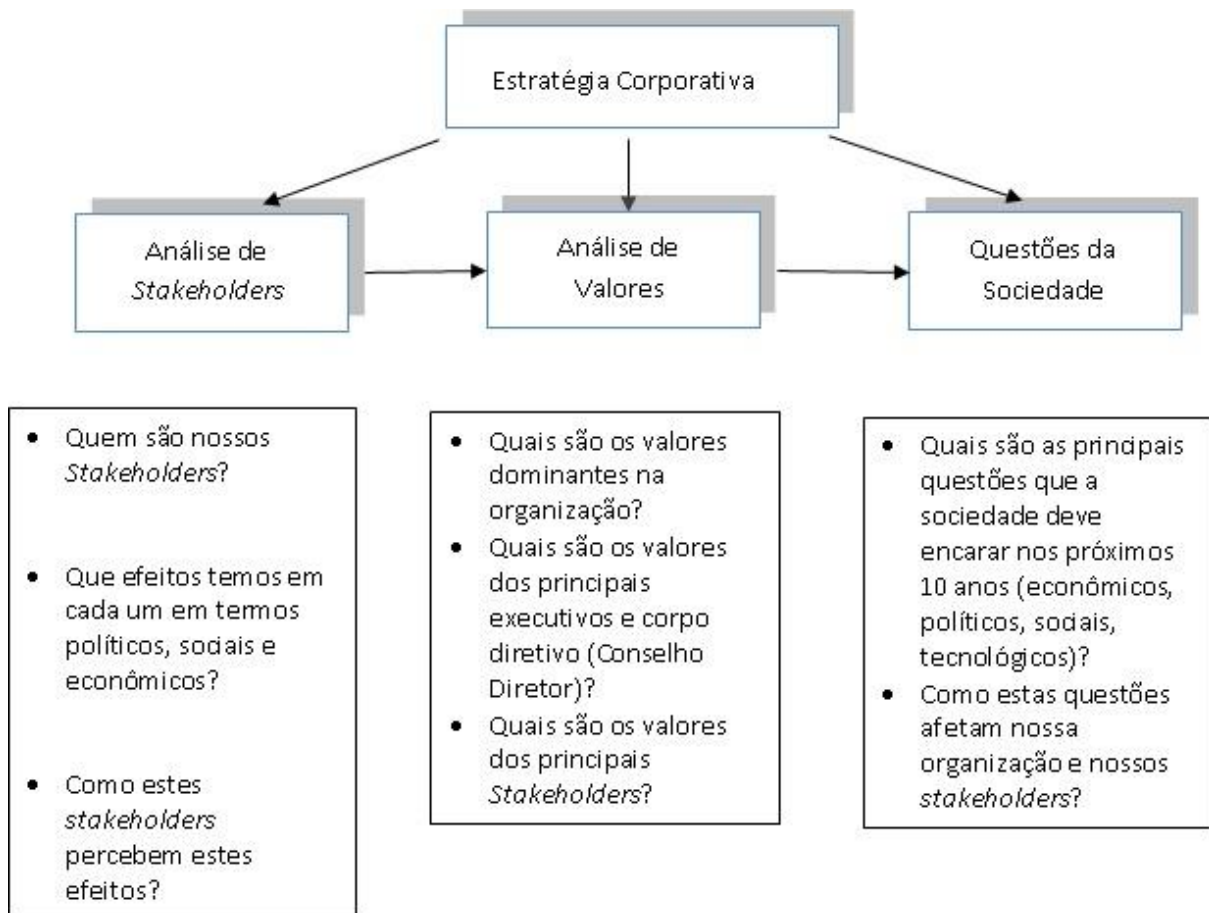


Figura 3- Análise da Estratégia Corporativa

Fonte: Freeman, 1984, p. 92 (tradução livre)

Segundo Freeman (1984), a base para o gerenciamento de *stakeholders* deve ser o conjunto de transações que os gestores na organização têm com os *stakeholders*. O autor afirma que a natureza do comportamento dos membros da organização e a natureza dos bens e serviços negociados são ingredientes-chave em transações organizacionais bem-sucedidas com os *stakeholders*. Além disso, é preciso que as transações sejam realizadas por gerentes que entendam as “moedas” utilizadas para cada *stakeholder*. Ele adverte que ignorar certos grupos de *stakeholders* nos níveis racional e processual faz com que pouco possa ser feito no nível transacional. Então, as transações organizacionais devem se encaixar nos processos e estes devem se alinhar ao mapa de *stakeholders*. A habilidade de unir estes três processos é denominada por Freeman (1984) ‘Capacidade de Gerenciar Stakeholders’ (Figura 4).

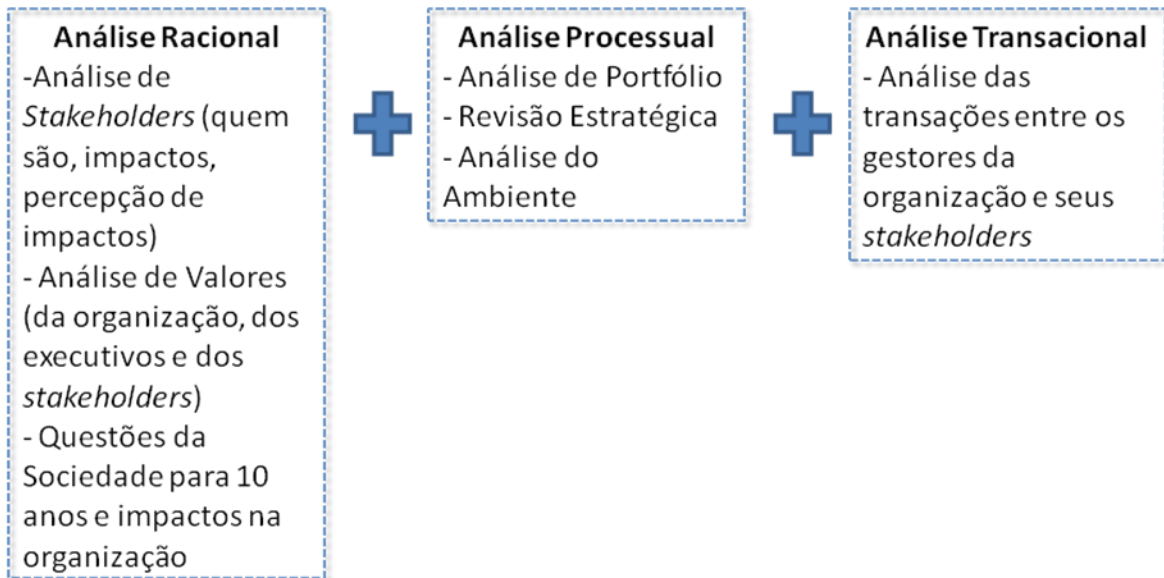


Figura 4 - Capacidade de Gerenciar Stakeholders

Fonte: Freeman (1984). Elaboração da autora

Segundo Freeman (1984), pode-se utilizar essa lógica para pensar novas estruturas, processos e funções ou reavaliar como o processo de gestão estratégica deve trabalhar para considerar os *stakeholders*, de forma a se obter situações ganha-ganha. Finalmente, os interesses dos *stakeholders* precisam ser equilibrados ao longo do tempo. Nesta linha, Chakravarthy (1986) sugere que sejam utilizados indicadores de desempenho estratégicos que vão além das tradicionais métricas de lucro. As organizações devem, portanto, medir o desempenho em termos de sua habilidade em satisfazer todos os *stakeholders* relevantes, e não apenas os acionistas.

Ao contrário das análises racional e processual, as quais Freeman (1984) traz elementos objetivos de análise, na análise transacional é preciso levar em consideração a realidade da organização estudada. Segundo Weible (2006), uma análise de *stakeholders* com o apoio do *Advocacy Coalition Framework* – ACF (SABATIER e WEIBLE, 2007) auxilia a análise política em relação a toda dinâmica dos subsistemas com múltiplos atores que, motivados por suas crenças, estruturam suas relações em coalizões de advocacia e tentam influenciar a política por meio da utilização de múltiplos recursos e espaços. Na próxima seção serão apresentados os principais conceitos do modelo do ACF.

Sobre a **Capacidade de Gerenciar Stakeholders**, Freeman (1984) faz algumas proposições. A primeira delas é que organizações com alta capacidade de gerenciamento de *stakeholders* desenham e implementam processos de comunicação com múltiplos *stakeholders*. A segunda é que organizações com alta capacidade de gerenciamento de

stakeholders explicitamente negociam com seus *stakeholders* sobre questões críticas e procuram acordos voluntários. Estas organizações também generalizam a abordagem de mercado para servir a inúmeros *stakeholders*, integram os gestores internos de *stakeholders* nos processos de formulação da estratégia, são proativas (antecipam preocupações dos *stakeholders* e tentam influenciar seu ambiente). Além disso, organizações com alta capacidade de gerenciamento de *stakeholders* alocam recursos de maneira consistente com as preocupações de seus *stakeholders* e, finalmente, pensam em termos de *stakeholder-serving*.

Ainda sobre as estratégias adaptadas para os diferentes *stakeholders*, Freeman (1984) propõe uma matriz de estratégia para *stakeholders* (quadro 2). Por este modelo, a organização desenhará estratégias que possam lidar com os interesses de seus *stakeholders*, dependendo da habilidade em ameaçar ou cooperar com a organização. Ou seja, a estratégia a ser adotada depende da habilidade de influenciar.

		Potencial de Ameaça	
		Alto	Baixo
Potencial de Cooperação	Alto	Oscilante (mudar as regras)	Ofensivo (explorar)
	Baixo	Defensivo (defender)	Manter (manter posição atual)

Quadro 2- Matriz de Estratégia para Stakeholders

Fonte: Freeman, 1984, p.143 (tradução livre)

Esta matriz 2x2 permite à firma determinar as estratégias mais apropriadas para gerenciar as relações com seus *stakeholders* a partir de uma categorização que leva em consideração a habilidade de influência. As ações sugeridas por Freeman (1984) para cada uma das estratégias acima pode ser vista no Quadro 3. Esta proposição teórica foi apoiada por outros autores como Savage et al (1991), Polonsky (1996) e Kimery e Rinehart (1998). Mais recentemente, Polonsky e Scott (2005) testaram esta matriz a partir de um estudo empírico que considerou oito grupos de *stakeholders* num cenário de desenvolvimento de novos produtos. O estudo demonstrou que, conforme proposto por Freeman (1984), há estratégias que melhor se adaptam ao *stakeholder* dependendo de sua capacidade de influência. Entretanto, algumas percepções desta habilidade de influência não correspondiam à realidade. Portanto, além da própria capacidade de influência, é preciso avaliar a visão do gerente com relação a esta capacidade.

Es estratégia	Ações/Programas Sugeridos
Mudança de Regras	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mudar as regras formais por meio do Governo 2) Mudar o fórum de decisão 3) Mudar os tipos de decisões que são tomadas 4) Mudar o processo de transação
Ofensivo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mudar as crenças sobre a organização 2) Fazer alguma coisa diferente 3) Tentar alterar os objetivos do <i>stakeholder</i> 4) Adotar a posição do <i>stakeholder</i> 5) Vincular o programa para outros que o <i>stakeholder</i> veja de forma mais favorável 6) Mudar o processo de transação
Defensivo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Reforçar as crenças atuais sobre a organização 2) Manter os programas existentes 3) Vincular questões para outros que o <i>stakeholder</i> veja de forma mais favorável 4) Deixar o <i>stakeholder</i> conduzir o processo transacional
Manutenção de Posição	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fazer nada e monitorar os programas existentes 2) Reforçar as crenças atuais sobre a organização 3) Prevenir contra mudanças no processo transacional

Quadro 3 - Programas para Stakeholders específicos

Fonte: Freeman (1984, p. 145). Tradução livre

O modelo desenhado por Freeman (1984) e seus exemplos estão ligados ao setor privado. O mesmo ocorre com os estudos subsequentes sobre estratégia e *stakeholders*. A maioria dos estudos analisados apresenta uma preocupação com o desempenho das organizações privadas, como é o caso de Atkinson, Waterhouse e Wells (1997). No setor público tem-se como exemplo de estudo sobre a mensuração do desempenho para os *stakeholders* o artigo de Wisniewski e Stewart (2004), que descreve o esforço de autoridades locais escocesas para construir um portfólio de informações que atendam os diversos *stakeholders*. Outro estudo sobre desempenho no setor público é o de McAdam, Hazlett e Casey (2005), no qual é analisado o desenvolvimento e a implantação de uma abordagem de gerenciamento do desempenho que considera múltiplos *stakeholders* em uma grande organização no setor público no Reino Unido. Kloot e Martin (2000) também analisam o desempenho da estratégia em governos locais e propõem um modelo colaborativo de gestão do desempenho que envolva todos os *stakeholders*.

Além dos estudos no setor público sobre desempenho com foco em *stakeholders*, há propostas de compreensão e identificação de stakeholders no governo (BUSSY e KELLY, 2010; GOMES, 2005), análise da importância dos *stakeholders* (GOMES, 2009) e propostas de utilização dos interesses dos *stakeholders* durante a construção da estratégia de organizações públicas (BRYSON, 1995; JOYCE, 1999). Sobre as organizações públicas brasileiras, foram encontrados dois estudos nos principais periódicos de Administração Pública: Gomes e Gomes (2009), que descreve a arena na qual os gestores de pequenos

municípios tomam decisões a partir das preocupações dos *stakeholders* em cinco grupos: limitação, colaboração, orientação, legitimidade e inspeção; e Machado (2013), que utiliza a teoria de *stakeholders* para analisar uma etapa da formulação da Política Nacional de Medicamentos.

Portanto, é preciso avançar na pesquisa sobre *stakeholders* na administração pública, principalmente na brasileira. Uma possibilidade é avaliar quais proposições de Freeman (1984) são válidas para o caso de organizações públicas. A última proposição sobre Capacidade de Gerenciar *Stakeholders* (*stakeholder-serving*), por exemplo, se relaciona com a filosofia das inúmeras iniciativas de reforma do Estado em diversos países. No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi aprovado em novembro de 1995 com o objetivo de “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995). Além das diretrizes, o Plano apresenta um histórico das reformas do Estado no País e também um diagnóstico da Administração Pública. O que se pretende, segundo o Plano Diretor, é uma administração pública “gerencial”, baseada em conceitos de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para chegar adequadamente ao cidadão. A administração deve ser, portanto, orientada para os cidadãos.

Visando realizar uma primeira análise da inclusão dos *stakeholders* durante a construção dos Planos Estratégicos das organizações governamentais brasileiras, de forma a verificar a receptividade da administração pública brasileira à maior participação social no gerenciamento da estratégia, foi aplicado, como fase exploratória desta tese, um *survey*, com perguntas abertas e fechadas, junto aos membros da Rede Governamental de Planejamento Estratégico, uma rede formada por 305 membros de diversas organizações públicas das três esferas de governo, principalmente do Poder Executivo. As respostas demonstraram que as organizações públicas brasileiras estão preocupadas com a identificação dos seus *stakeholders* e com a consideração de seus interesses durante o processo de construção da estratégia. Por outro lado, a pesquisa apontou que estas organizações ainda não estão preparadas para abrir suas estratégias para validação e avaliação por parte dos *stakeholders*. O detalhamento dos resultados deste estudo encontra-se no capítulo 7.

Algumas questões ficaram em aberto na teoria dos *stakeholders* de maneira geral, e principalmente no modelo de Freeman (1984) de gerenciamento da estratégia. A primeira delas é se os modelos de mapeamento e classificação dos *stakeholders* existentes (nível racional) são adequados para as organizações públicas e qual tipo genérico de estratégia é

mais ajustado para uma organização pública. Em seguida, no nível processual, como identificar o nível ideal de integração dos *stakeholders* (e seus interesses) com os processos de análise de portfólio, revisão da estratégia e análise de ambiente no caso das organizações públicas? Como definir gerentes de gestão de *stakeholders* num ambiente como o existente nas organizações públicas, no qual as atividades são determinadas pelas competências legais e regimentais? Quais critérios devem ser aplicados para determinar diferentes graus de capacidade de gerenciamento de *stakeholders* nas organizações públicas? Por fim, quais proposições de Freeman (1984) sobre a capacidade de gerenciamento de *stakeholders* são válidas para as organizações públicas?

Estas questões devem ser observadas no contexto de um novo modelo de administração pública, conforme visto na introdução, pois o Estado é plural e pluralista, segundo Osborne (2006). Plural, tendo em vista que múltiplos atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços públicos. O Estado também é pluralista em função dos múltiplos processos que integram o sistema político (*policy making system*). Portanto, o foco deve estar nas relações interorganizacionais e na governança dos processos para a obtenção de resultados efetivos. No caso desta pesquisa, o modelo de Freeman, em conjunto com o ACF, será testado a partir do estudo sobre as estratégias dos Ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para revisão do Código Florestal.

2.4 – Políticas Públicas

Jones (1970) definiu políticas públicas como atividades coletivas, executadas em seqüência, estruturadas em atividades temporárias, aproximadamente autônomas, e com limites definidos, que se resumem em: identificação do problema, busca ou formulação de soluções, tomada de decisão, implementação da ação ou gestão do problema e avaliação de resultados. Nesta definição de política pública, a tomada de decisão é entendida como a seleção de um curso de ação dentre de opções disponíveis. Entretanto, Saraiva (2006) ressalta que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. As decisões são condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e alterações provocadas na sociedade, assim como pelos valores, ideias e visões daqueles que participam do processo decisório (adotando ou influenciando as decisões).

Para Bonafont (2004), a tomada de decisão em políticas públicas é atualmente desenvolvida na forma de redes, onde existem fóruns especializados envolvendo entidades públicas e privadas, com compartilhamento de informações e recursos, que se relacionam

num contínuo entre conflito e consenso, e elaboram, discutem e negociam propostas. Bonafont (2004: 36) apresenta seu conceito de redes de políticas públicas como “um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que interatuam por meio de uma estrutura não hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns a respeito da política”.

Eugene Bardach (2005) construiu um guia prático de análise de políticas públicas a partir de sua experiência de trinta anos nesta disciplina na Universidade de Berkeley - Califórnia. Os oito passos para análise de política públicas, segundo o autor, são: defina o problema, reúna algumas evidências, construa alternativas, selecione os critérios (parâmetros de análise), projete os resultados, confronte os *trade-offs*, decida e conte sua estória (argumentação e defesa da proposta).

O primeiro passo - definição do problema - é crucial, pois fornece a razão para o trabalho a ser feito e, ao mesmo tempo, o senso de direção necessário para a fase de coleta de evidências. Ainda na definição do problema, Bardach (2005) sugere quantificá-lo quando possível, de forma a se ter uma dimensão de sua magnitude. Kingdon (2006) também enfatiza o reconhecimento de problemas como um passo crítico para o estabelecimento de agendas, pois as chances de um tema ocupar um lugar de destaque em uma agenda aumentam se o mesmo estiver associado a um problema importante.

Apesar do analista de políticas públicas gastar seu tempo principalmente pensando ou recolhendo dados que levem a evidências, na vida real o tempo disponível para coleta e análise de dados é mínimo. Portanto, o segundo passo, recolher algumas evidências, deve ser feito com muita cautela para se colher apenas os dados capazes de se transformarem em informação, que por sua vez trarão alguma evidência ao problema definido (BARDACH, 2005).

No terceiro passo, o analista deve construir um conjunto de opções de política, isto é, estratégias alternativas de intervenção para solucionar ou mitigar o problema. As propostas de alternativas não devem ser necessariamente mutuamente exclusivas. Algumas vezes uma alternativa é simplesmente melhor que as outras, e outras vezes elas precisam se combinar para se alcançar uma solução ideal. Para verificar se mudanças rotineiras afetam o escopo do problema, Bardach (2005) sugere aos analistas de políticas públicas verificarem as fontes mais comuns do ambiente das políticas públicas: 1) mudanças políticas após eleições; 2) mudanças no desemprego e nas taxas de inflação que acompanham os ciclos econômicos; 3) as mudanças orçamentárias (aumento ou contingenciamento) causadas pelas políticas de

impostos e de gastos; 4) mudanças demográficas; e 5) mudanças tecnológicas. Na maioria dos casos, a opção de deixar a tendência atual seguir seu rumo será desconsiderada na proposta de alternativas.

Enquanto se espera que a análise das opções políticas tenha como base um modelo racional, que relata fatos e projeta consequências, por outro lado a seleção de critérios para definição de alternativas é um processo fortemente relacionado ao julgamento de valor (BARDACH, 2005). O modelo do *Advocacy Coalition Framework*, a ser apresentado a seguir, tem como uma de suas variáveis as crenças dos grupos de coalizão. Neste quarto passo, apresentado por Bardach (2005), são definidos os critérios que apontarão quão adequada é uma alternativa política frente ao problema definido. Além da resolução do problema, outros possíveis efeitos devem ser avaliados para seleção de critérios. Alguns critérios avaliativos são: eficiência (maximização do interesse público), equidade e justiça, e liberdade/comunidade (livre-mercado, privacidade, segurança, etc.). Também há critérios mais práticos para avaliar o processo de implementação: legalidade, aceitação política, força frente às condições administrativas de implementação e capacidade de melhoria.

Para cada uma das alternativas da lista final, é preciso projetar todos os resultados (ou impactos) que as partes interessadas podem se preocupar razoavelmente. Segundo Bardach (2005), este é o mais difícil dos oito passos, e até analistas experientes não executam bem este passo. A dificuldade pode ser explicada por três aspectos. O primeiro é que as projeções são para o futuro, do qual nunca se tem certeza. O segundo é que elas devem ser realistas, e as pessoas, em geral, preferem ser otimistas. Por fim, os analistas devem buscar o grau máximo de confiança na projeção. Para se alcançar projeções úteis dos resultados das políticas, é preciso combinar modelos e evidências, além de estimar a magnitude do impacto.

O sexto passo é confrontar os *trade-offs* (BARDACH, 2005). Algumas vezes é possível definir a melhor das alternativas entre todas as demais, a partir de determinado critério. Em outras, porém, é preciso balancear os *trade-offs* dos resultados associados com diferentes opções políticas, sendo o mais comum o custo-benefício pela proporção de cidadãos atendidos (custo marginal). Bardach (2005) lembra que as projeções devem ser feitas em cima dos resultados esperados, e não sobre as alternativas.

O sétimo passo, de decisão, é uma forma de demonstrar a qualidade dos passos anteriores (BARDACH, 2005). Se houver dificuldade de seleção de alternativa, é sinal que não houve uma clara demonstração de *trade-offs* ou dos problemas de implementação de cada uma. Para convencer o cliente ou o tomador de decisão, é preciso estar convencido. Por fim, o

último passo é a comunicação, ou seja, reunir as informações coletadas durante as etapas anteriores e apresentá-las ao público, que pode ser o cliente ou outras partes interessadas.

Saraiva (2006) afirma que as etapas normalmente consideradas em matéria de política pública (formulação, implementação e avaliação) necessitam de maior especificação na América Latina. A elaboração seria um momento distinto da formulação. Enquanto a primeira é a preparação da decisão política; a segunda é sua decisão com a consequente formalização. A implementação (preparação de planos, programas e projetos) também seria etapa diferente da execução propriamente dita.

As políticas públicas podem ter diversas classificações. Uma das mais citadas é a de Lowi (1972), que as divide em distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, beneficiando grande número de destinatários. Nas políticas regulatórias, os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas (FREY, 2000). Esta política é implementada tipicamente por agências reguladoras. As políticas redistributivas possuem caráter conflitivo, pois visam o deslocamento de recursos ou valores de uma camada social ou grupo social para outro. Por fim, as políticas constitutivas são aquelas que modificam ou determinam as regras e estruturas do processo político, como por exemplo o sistema de governo ou sistema eleitoral. O Código Florestal é uma política regulatória.

No Brasil, apesar dos sistemas eleitoral e de governo estarem baseados na representação proporcional de lista aberta e no sistema presidencialista, o que poderia ampliar os conflitos institucionais, há uma preponderância do Executivo na elaboração de leis e uma relativa cooperação do Legislativo, que vota de maneira disciplinada (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998). A Constituição de 1988 ampliou os poderes legislativos do Presidente da República. Como exemplo, tem-se a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos (*Ibid*). No caso do Código Florestal, tem-se a alteração da Lei de 1965 a partir de uma proposta legislativa do próprio Congresso – Câmara dos Deputados. Como se verá no Capítulo 7, não houve um alinhamento Executivo-Legislativo nesta matéria, o que levou a Presidente Dilma a utilizar seu poder de veto e a capacidade de edição legislativa (Medida Provisória) para fazer ajustes na versão final do Código Florestal de 2012.

2.5 - *Advocacy Coalition Framework*

As análises racional e processual da Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholders* utilizarão os principais temas abordados por Freeman (1984). Porém, para a análise transacional, será necessário utilizar o apoio do *Advocacy Coalition Framework* – ACF, tendo em vista a maior clareza da formação da agenda governamental nesta teoria. Segundo Weible (2006), uma análise de *stakeholders* com o apoio da teoria do ACF auxilia a análise política em relação a toda dinâmica dos subsistemas com múltiplos atores que, motivados por suas crenças, estruturam suas relações em coalizões de advocacia e tentam influenciar a política por meio da utilização de múltiplos recursos e espaços.

O ACF é um modelo de processo político desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) para lidar com *wicked problems*, ou seja, aqueles que envolvem conflitos de objetivo substanciais, disputas técnicas importantes e múltiplos atores de vários níveis de governo. Segundo Sabatier (1988), a compreensão das mudanças em uma política pública requer uma perspectiva temporal de uma década ou mais. Como será verificado no capítulo 4, as alterações no Código Florestal de 1965, Lei nº 4.771/65, iniciaram na década de 70 e se intensificaram a partir de 1999. Para o propósito deste estudo, porém, serão analisadas as negociações ocorridas a partir de 2008, ano marco apontado por quase todos os entrevistados. Com a ampliação do uso do modelo do ACF, houve a necessidade de sua melhoria, apresentada por Sabatier e Weible (2007). Os conceitos apresentados nesta tese consideram a versão ampliada do ACF.

O ACF possui três pedras fundamentais: 1) suposição de nível macro que grande parte da formulação de política ocorre entre especialistas, dentro de um subsistema político, mas seus comportamentos são afetados por fatores nos sistemas fronteiriços político e socioeconômico; 2) um “modelo do indivíduo” de micro-nível que é desenhado fortemente a partir da psicologia social; e 3) convicção de nível meso que a melhor maneira de lidar com a multiplicidade de atores em um subsistema é agregá-los em “*advocacy coalitions*” (SABATIER e WEIBLE, 2007).

Segundo Sabatier e Weible (2007), o ACF assume que a formulação de políticas é muito complexa nas modernas sociedades, tanto substancialmente quanto legalmente, e que os participantes devem se especializar se desejam ter alguma influência. Esta especialização ocorre dentro dos subsistemas políticos, composto de participantes que regularmente procuram influenciar a política dentro do subsistema político. Um subsistema é caracterizado pelas dimensões funcional/substantiva, por exemplo, política de águas, e territorial (nível

estadual, municipal, etc). Os participantes da política possuem fortes crenças e procuram traduzi-las em políticas. Como as informações técnicas e científicas têm importante papel nas mudanças de crença desses participantes, os pesquisadores, como analistas políticos e consultores, possuem papel central no processo político. Porém, as crenças são estáveis ao longo de um período, o que dificulta alterações políticas.

Sabatier (1988) ressalta que a habilidade de mapear crenças e políticas num mesmo conjunto provê uma ferramenta para avaliar a influência dos vários atores na política pública ao longo do tempo. Este mapeamento será realizado a partir da teoria dos *stakeholders*. Segundo Weible (2006), a análise de *stakeholders* além de se propor a responder as questões sobre quem deve ser levado em consideração, deve incluir as seguintes considerações: quais são os valores/crenças e interesses dos *stakeholders*? Quem controla os recursos críticos? Com quem formam coalizões? Quais estratégias e arenas institucionais eles usam para o alcance seus objetivos?

Há uma separação entre os subsistemas políticos maduros e os nascentes. Delimitar o escopo apropriado de um subsistema é complicado pela existência de subsistemas sobrepostos e aninhados. Esta tarefa se dificulta ainda mais quando se lida com tratados internacionais que automaticamente impõem restrições aos níveis nacional e subnacionais. Portanto, um dos aspectos de pesquisa mais importante para ACF é identificar o escopo apropriado de um subsistema, segundo Sabatier e Weible (2007).

A grande maioria das formulações de política ocorre dentro de subsistemas políticos e envolve negociações entre os especialistas. O comportamento dos participantes políticos dentro dos subsistemas é, entretanto, afetado por dois conjuntos de fatores exógenos, um relativamente estável e outro bastante dinâmico (SABATIER, 1988). Os parâmetros e estáveis incluem atributos básicos do problema, distribuição de recursos naturais, estruturas e valores socioculturais fundamentais, e estrutura constitucional básica. Esses fatores raramente se alteram no período mínimo de uma década, apesar de serem importantes no estabelecimento de recursos e restrições nos quais os atores devem operar. Os fatores dinâmicos externos incluem mudanças nas condições socioeconômicas, alterações nas coalizões de governo e decisões políticas de outros subsistemas. Eles também afetam o comportamento dos atores, mas sua capacidade de alteração o torna fatores críticos que afetam as maiorias mudanças das políticas. Uma das hipóteses do ACF, segundo Sabatier e Weible (2007), é que mudanças em um desses fatores dinâmicos é condição necessária para as mudanças políticas significativas. Outra forma de alteração das políticas é por meio do aprendizado (experiência ou novas

informações) obtido na consecução ou revisão dos objetivos políticos. Como se verá nos próximos capítulos, a forte pressão da coalizão Agricultura, afetada pela implementação da Política Florestal, assim como o aprendizado na implementação do Código Florestal de 1965, apontou a necessidade de revisão da Lei.

O ACF defende que as crenças normativas devem ser empiricamente apuradas e não excluir a priori a possibilidade de comportamento altruísta (SABATIER e WEIBLE, 2007). Portanto, atores de diferentes coalizões percebem a mesma informação de maneiras muito diferentes, levando à desconfiança. Como os atores valorizam mais as perdas do que os ganhos, os indivíduos se lembram mais das derrotas do que das vitórias.

ACF conceitua uma estrutura hierárquica de três níveis, segundo Sabatier e Weible (2007). No nível mais amplo estão as crenças mais profundas, que alcança a maioria dos subsistemas políticos. Como estas crenças são adquiridas na infância, há grande dificuldade de mudá-las. No nível seguinte estão as crenças políticas. Essas crenças alcançam um subsistema político inteiro. Como os participantes políticos são grandes conhecedores das relações dentro do subsistema político, eles desejam investir na aplicação de certas crenças profundas para o desenvolvimento de crenças políticas naquele subsistema. Porém, não há uma relação de um-para-um entre estas crenças. As crenças políticas também são difíceis de serem alteradas, pois lidam como escolhas políticas fundamentais. Sabatier e Weible (2007) acreditam que operacionalizar duas ou três destas crenças políticas é suficiente para identificar pelo menos duas “*advocacy coalitions*”.

Sabatier e Weible (2007) utilizam a expressão “preferências políticas de políticas-chave”, que significa as crenças normativas que projetam uma imagem de como o subsistema político deveria ser e ajudar a unir aliados e dividir oponentes. Preferências políticas de políticas-chave podem ser o elemento que mantém coalizões unidas. O último nível consiste em crenças secundárias. Elas possuem escopo mais estreito do que as crenças políticas, portanto suas alterações requerem menos evidências e acordos entre os atores dos subsistemas. É mais fácil, portanto, alterá-las.

O modelo ACF prevê que as crenças e os comportamentos das diversas partes interessadas (*stakeholders*) estão incorporados em redes informais e que o processo de formulação de políticas é estruturado, em parte, pelas redes entre importantes participantes políticos (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993). O modelo assume que estes participantes lutam para traduzir os componentes de seus sistemas de crença em política antes que seus oponentes o façam. A fim de ter alguma chance de sucesso, eles devem procurar aliados,

compartilhar recursos e desenvolver estratégias complementares. A perspectiva de perda motiva os atores a se alinharem e cooperarem com os aliados.

Os aliados são procurados entre pessoas que possuem crenças políticas similares. Se eles se engajam em um grau superior de coordenação, eles formam uma “*advocacy coalition*”, segundo Sabatier e Weible (2007). A coordenação envolve algum grau de trabalho conjunto visando alcançar objetivos políticos comuns. Segundo os autores (2007), este modelo provê a ferramenta mais útil para agregação do comportamento de centenas de organizações e indivíduos envolvidos em um subsistema político. Em cada subsistema, se encontrará entre duas e cinco “*advocacy coalitions*”.

Desde 1999 algumas melhorias foram acrescentadas ao ACF, segundo Sabatier e Weible (2007). A proposta inicial continha apenas dois conjuntos de variáveis externas ao subsistema político: parâmetros sistêmicos estáveis e eventos externos. Eles afetam recursos e restrições dos atores, e conseqüentemente afetam a formulação de política dentro dos subsistemas. Foi adicionada, então, uma nova categoria de variáveis denominada “estruturas de oportunidade de coalizão” visando mediar parâmetros sistêmicos estáveis e o subsistema, conforme quadro 4. As duas variáveis utilizadas, então, são: grau de consenso necessário para mudanças políticas substanciais e abertura do sistema político. Desta maneira estruturas de coalizões pluralistas tenderão a ter normas moderadas de compromisso e sistemas abertos de decisão. Estruturas corporativistas envolvem normas fortes de consenso e compromisso e normas relativamente restritas de participação. Sistemas Westminster têm fracas normas de compromisso e normas relativamente restritas de participação.

Abertura do Sistema Político	Grau de Consenso Necessário para Alterações Substanciais da Política Pública		
	Alto	Médio	Baixo
Alto	Pluralista	Pluralista	
Médio	Corporativista recente	Westminster	
Baixo	Corporativista tradicional		Executivo Autoritário

Quadro 4 - Tipologia de Estruturas de Oportunidade de Coalizão

Fonte: Sabatier e Weible, 2007, p. 201 (tradução livre)

Outra melhoria foi o acréscimo de tipologia dos recursos da coalizão utilizados para tentar influenciar as políticas públicas (SABATIER e WEIBLE, 2007). Segundo os autores, esses recursos são: autoridade legal formal para tomar decisões políticas, opinião pública, informação, tropas mobilizáveis, recursos financeiros e líderes habilidosos. Os choques internos também passaram a ser considerados como fontes de alterações políticas consideráveis. Este postulado tem duas ramificações. A primeira é que os choques internos e

externos redistribuem recursos políticos críticos. A segunda é que os choques internos confirmam as crenças políticas nas “*advocacy coalitions*” minoritárias e aumentam a dúvida dentro das coalizões dominantes. A Figura 5 demonstra, de forma esquemática, as proposições do ACF.

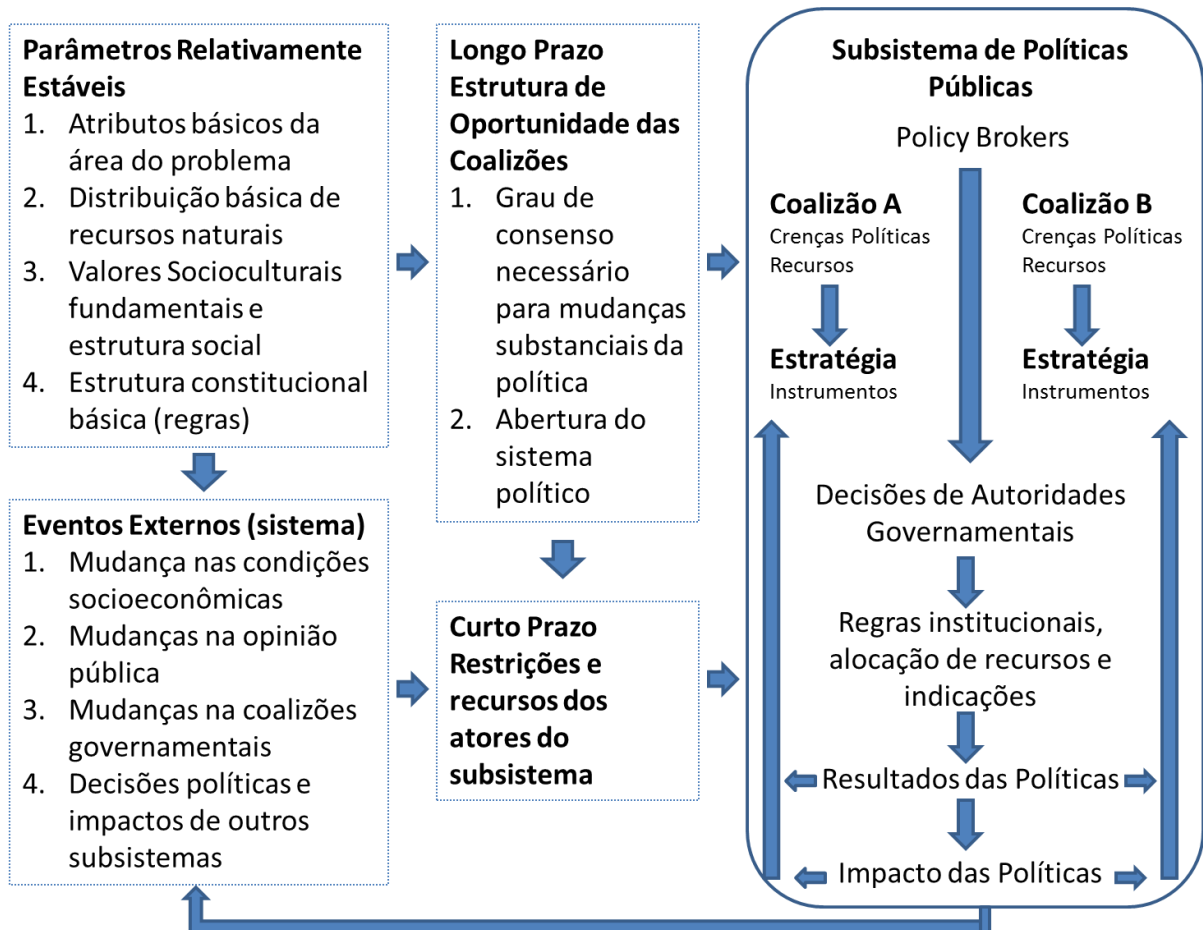


Figura 5- Diagrama do ACF
Fonte: Sabatier e Weible, 2007, p. 202. (tradução livre)

2.6 – Modelo de Análise

O modelo de análise proposto para esta tese considera as contribuições da Teoria de Freeman (1984), que alia Planejamento Estratégico com a Teoria dos Stakeholders, e algumas premissas do *Advocacy Coalition Framework* - ACF. O esquema gráfico pode ser visto na Figura 6.

Uma organização com Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholders* – CGS (FREEMAN, 1984) deve considerar as partes interessadas no Planejamento Estratégico da organização a partir de três enfoques: racional, processual e transacional, conforme visto

anteriormente. As transações organizacionais devem se encaixar nos processos e estes devem se alinhar ao mapa de *stakeholders*. Portanto, a CGS é função da habilidade de unir os três processos.

O ACF contribuirá para a identificação dos principais valores (parâmetros relativamente estáveis) das duas *advocacy coalitions* da política florestal estudadas nesta tese – agricultura e meio ambiente - e de como os eventos externos e os fatores de curto e longo prazo geraram estratégias durante a negociação do Novo Código Florestal.

Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholder*

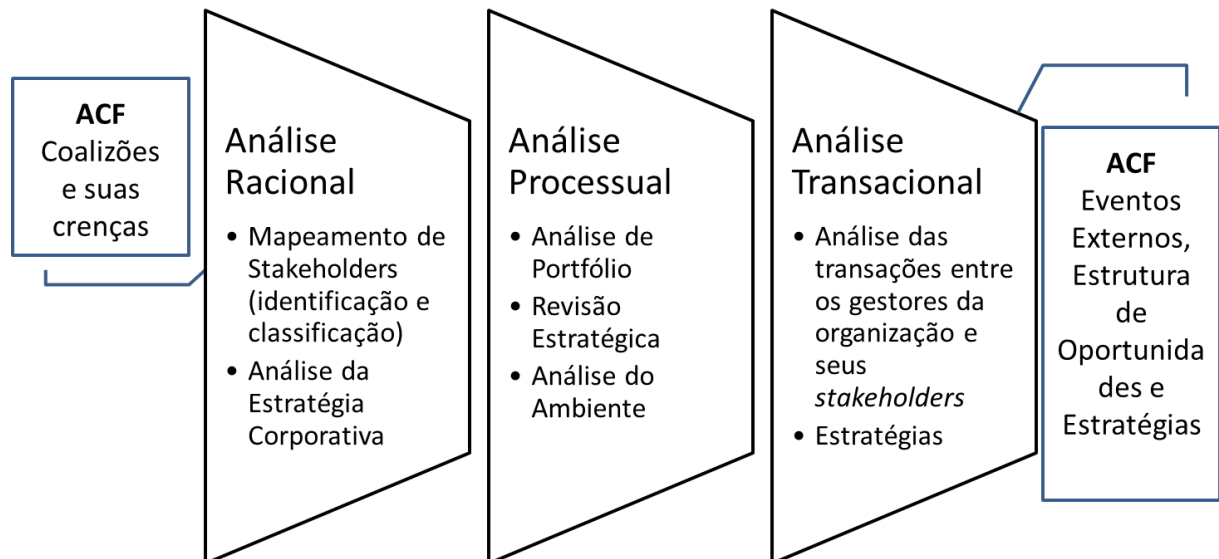


Figura 6 - Contribuições do ACF para análise da Capacidade de Gerenciamento de Stakeholders

Fonte: Elaboração da autora

A seguir apresenta-se um quadro resumo com os principais aspectos, contribuições e limitações das teorias que tratam de Planejamento Estratégico, *Stakeholders* e ACF.

Teorias	Principais Aspectos	Contribuições	Limitações
Planejamento Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> - Foco no futuro; - Análise das capacidades organizacionais e das ameaças e oportunidades do ambiente externo; - Definição sistemática e quantitativa de metas; - Acompanhamento sistemático da implementação das decisões. 	<ul style="list-style-type: none"> - Integração entre decisão e estratégias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desconsidera os interesses dos <i>stakeholders</i> nas diferentes etapas de construção e implementação da estratégia.

<i>Stakeholder</i>	<ul style="list-style-type: none"> - A unidade de análise é a relação entre a organização e os grupos e indivíduos que podem afetar ou ser afetados por ele - <i>stakeholders</i>; - Estratégia só é efetiva se satisfizer as necessidades dos múltiplos grupos 	<ul style="list-style-type: none"> - Modelos de Identificação e categorização dos <i>stakeholders</i>; - Considera as interações realizadas com os <i>stakeholders</i> do ponto de vista do planejamento estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> - Prioriza relações de cooperação (ganha-ganha); - Não busca compreender a formação de coalizões ou grupos de interesse; - Prioriza os interesses dos <i>stakeholders</i>, e não seus valores e crenças.
ACF	<ul style="list-style-type: none"> - Múltiplos atores de vários níveis de governo, além de consultores, cientistas, e mídia; - Perspectiva mínima de uma década para entender mudança política; - Os participantes da política possuem fortes crenças e procuram traduzi-las em políticas; - Papel das informações técnicas e científicas nas mudanças de crença; - As crenças são estáveis ao longo de um período, o que dificulta alterações políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Auxilia a análise política dentro de subsistemas com múltiplos atores que, motivados por suas crenças, estruturam suas relações em coalizões de advocacia; - Mapeamento de crenças é ferramenta de avaliação da influência dos diversos atores na política; - Considera a figura do <i>policy broker</i> como agente negociador entre coalizões. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estuda apenas a formação/alteração da política, desconsiderando sua implementação; - Não considera as iniciativas de coordenação entre coalizões.

Quadro 5 - modelo comparativo entre as teorias utilizadas no estudo

Fonte: Elaboração da autora

3 – Metodologia de Pesquisa

3.1 - Introdução

Como orientação filosófica, a perspectiva ontológica empregada na pesquisa é o construtivismo (LEE e LINGS, 2008). A intenção do estudo é interagir com os principais atores envolvidos, de modo a capturar suas percepções com relação ao que deveria ser considerado como elemento central de investigação. Neste sentido, o pesquisador interage intensamente com os atores envolvidos de modo a construir, através da percepção dos atores, os conceitos mais representativos.

Stablein (2009) descreve as características universais de todas as pesquisas de estudos organizacionais: o propósito do pesquisador, o público-alvo e os dados. Sobre o propósito, o autor afirma que normalmente ele é tratado como “questão de pesquisa”, que foi explicitada na introdução. Os dados conectam a intenção do pesquisador com o público-alvo. Segundo Stablein (2009), todos os estudiosos de organização selecionam e interpretam dados para seu público na tentativa de atingir seus propósitos. Para isso, são demandados esforço e criatividade do pesquisador na coleta, análise e relato de dados.

A pesquisa se desenvolverá por meio da estratégia de estudo de caso, método preferido no exame de eventos contemporâneos cujos comportamentos relevantes não podem ser manipulados (YIN, 2010). Portanto, as características tecnicamente importantes dos estudos de caso enquanto investigação empírica, segundo Yin (2010), são: 1) investigação em profundidade de fenômeno contemporâneo em seu contexto de vida real e 2) os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.

Segundo Yin (2010), a principal diferença entre o estudo de caso e outros métodos de pesquisa é o foco de atenção do pesquisador em determinado objeto, que pode ser uma pessoa, um programa, uma instituição, uma empresa ou um grupo de pessoas que compartilham o mesmo ambiente e a mesma experiência. Severino (2007) reforça que o caso escolhido para a pesquisa deve ser significativo, possibilitando fazer uma generalização para situações análogas, autorizando inferências. O autor (*Ibid*) ainda completa que os dados devem ser coletados e registrados com o rigor necessário. Yin afirma que “o estudo de caso, como o experimento, não representa uma “amostragem” e ao realizar o estudo de caso, sua meta será expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar freqüências

(generalização estatística)” (2010, p.36).

Antes do estudo de caso propriamente dito, porém, foi realizada uma pesquisa exploratória com a Rede Governamental de Planejamento Estratégico para avaliar a relevância do tema *stakeholder* para a Administração Pública brasileira. A metodologia desta fase será explicada na próxima seção e os resultados serão apresentados no início do Capítulo 7. O que se pretendia era aprofundar o conhecimento sobre como as organizações públicas (administração direta, mas especificamente) estão considerando os *stakeholders* em seus processos de tomada de decisão. Quatro principais questões nortearam o estudo em questão:

- 1) As organizações governamentais brasileiras preocupam-se com a identificação de seus *stakeholders*?
- 2) As organizações governamentais brasileiras consideram direta ou indiretamente o interesse de seus *stakeholders* durante seus processos de planejamento estratégico?
- 3) As organizações governamentais brasileiras que possuem planejamento estratégico há mais tempo são mais abertas à participação direta dos seus *stakeholders* nas fases de construção ou validação do planejamento estratégico?
- 4) As organizações governamentais brasileiras possuem mecanismos de avaliação da satisfação de seus *stakeholders* com relação às suas políticas e serviços?

3.2 – Fase Exploratória Inicial

Devido à organização federativa do País, não há o número preciso de organizações governamentais nas três esferas de governo. Além da União, os 27 Estados e mais de 5.500 Municípios também possuem diversas Organizações Governamentais subordinadas. Com isso, pode-se afirmar que há pelo menos 50.000 organizações governamentais no Brasil. No nível executivo federal, principal público desta pesquisa, há aproximadamente 280 organizações governamentais. Nem todas, porém, possuem Planejamento Estratégico, e não há registro oficial de quais e quantas organizações o possuem. É preciso buscar a informação em cada uma das organizações.

Desta forma, para analisar se as organizações governamentais brasileiras têm inserido seus *stakeholders* nos processos de formulação da estratégia, optou-se por um *survey*, com questões abertas e fechadas. O questionário foi construído a partir dos objetivos de pesquisa e passou por uma validação prévia por dois juízes. Para a análise das respostas, utilizou-se,

então, estatística descritiva, com auxílio da ferramenta de análise de dados do Microsoft Excel 2007, e análise de conteúdo.

O questionário foi dividido em duas partes. Na primeira, constaram questões de caráter sociodemográfico que buscavam caracterizar o respondente pelo tipo de organização em que trabalha, e o tempo de trabalho na mesma. A segunda parte foi dedicada às questões relacionadas à gestão estratégica e os *stakeholders*. Os respondentes foram questionados, por exemplo, sobre a existência de Planejamento Estratégico na instituição, a importância dada pela organização à identificação dos *stakeholders* e se ocorreu participação dos mesmos durante a construção e a validação da estratégia organizacional. O questionário completo encontra-se no Apêndice 2.

O questionário foi enviado aos membros da Rede Governamental de Planejamento Estratégico. Esta é uma rede voluntária, virtual, formada por membros de organizações governamentais das três esferas de governo. A Rede foi escolhida como foco desta pesquisa inicial, pois representa um *locus* de encontro de organizações/pessoas interessadas no tema. A Rede foi criada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pode ser encontrada no portal de comunidades virtuais do setor público (www.catir.gov.br).

Na data de envio dos questionários, a Rede contava com trezentos e cinco (305) membros. A lista de envio, porém, registrou duzentos e cinquenta (250) mensagens válidas de correio eletrônico. Oitenta (80) membros de cinquenta e oito (58) diferentes organizações governamentais responderam o questionário, sendo 87,5% servidores de organizações federais, 10% de estaduais e 2,5% de municipais. Os respondentes das organizações de nível executivo federal representam 17% de seu universo geral. Se considerado o universo de organizações governamentais de nível federal com Planejamento Estratégico, que não é conhecido, mas não coincide com a totalidade, então esta representatividade é maior.

O tempo médio na organização entre os respondentes é de 9 anos. Com relação ao nível na organização, 27,5% declararam pertencer ao nível executivo; 43,8% à gerência média e 28,8% ao nível operacional.

3.3 – Caso Código Florestal

O estudo sobre o gerenciamento de *stakeholders* foi realizado a partir do caso do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Conforme será detalhado no próximo capítulo, o Código Florestal anterior recebeu diversas intervenções desde 1965, mas o embate entre as

coalizões envolvidas se ampliou a partir de década de 1990 e alcançou um ponto sem retorno com a publicação do Decreto nº 6514/2008, que regulamenta as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e acabou gerando restrições ao setor produtivo rural. Apesar de existir outros grupos interessados, como Ministério das Cidades, as negociações envolveram principalmente ambientalistas e ruralistas. A composição de cada Coalizão foi definida a partir da análise de reportagens e das entrevistas realizadas. O caso expõe a liderança de dois Ministérios que possuem situações distintas com relação ao planejamento. Enquanto o Ministério da Agricultura possui planejamento estratégico desde 2006, o Ministério do Meio Ambiente possuía apenas o Plano Plurianual como instrumento de planejamento.

Além da questão das diferenças no planejamento dos dois Ministérios que encabeçam as coalizões principais, a negociação para as mudanças no Código Florestal foi um caso de grande destaque na mídia e de grande mobilização de ambos os lados. Conforme será apresentado nos próximos capítulos, apesar da Coalizão Meio Ambiente ter se utilizado mais da mobilização social como estratégia de influência, a Coalizão Agricultura também mobilizou o setor produtivo para pressionar as votações.

Caravanas de todo o país desembarcam hoje (5) em Brasília para participar de mobilização pela aprovação do novo Código Florestal, em discussão no Congresso Nacional. A concentração começa às 9h em frente ao Congresso.

Promovido pela Frente Parlamentar da Agropecuária e pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil, o movimento deve pressionar parlamentares pela aprovação da nova legislação ambiental. O presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras, Marcio Lopes de Freitas, defende a necessidade urgente de votação do projeto. No dia 11 de junho de 2011 termina o prazo estabelecido para que os proprietários rurais averbem suas reservas legais.
(Agência Brasil – 05/04/2011 - Caravanas se mobilizam pela aprovação do Código Florestal)

No ano passado, a participação da Igreja Católica viabilizou o recolhimento de mais de 1 milhão de assinaturas em favor da Lei da Ficha Limpa aprovada pelo Congresso Nacional. Com a mobilização de agora, a CNBB espera ser ouvida na discussão do novo código. “Não queremos nos furtar a participar da melhoria do texto”, disse aos jornalistas o secretário-geral da CNBB, dom Leonardo Ulrich Steiner.
(Agência Brasil – 17/06/2011 – Igreja Católica anuncia que vai colher assinaturas contra novo Código Florestal)

No seminário, foi lançada campanha pedindo à presidenta Dilma Rousseff para vetar os pontos aprovados pelo Senado que, no entender dos ambientalistas, permitem o desmatamento e concedem anistia a quem desmatou. O deputado Chico Alencar (PSOL-RJ) disse, durante o evento, que haverá uma mobilização nacional denominada ‘Veta, Dilma’.

(Agência Brasil – 28/02/2012 - Marina Silva diz que tentativa de ruralistas por mudanças no Código Florestal é farsa)

Godoy (2010) apresenta a classificação de Merriam (1988) para estudos de caso: descritivo, interpretativo e avaliativo. O estudo de caso descritivo se caracteriza pelo relato detalhado de um fenômeno social que envolva, por exemplo, sua configuração, estrutura, atividades, mudanças no tempo e relacionamento com outros fenômenos. Normalmente são atóricos, não se guiam por hipóteses e não buscam a formulação de hipóteses genéricas. No estudo avaliativo o foco é na geração de dados e informações para a análise dos méritos, dos resultados e da efetividade de um programa. Por fim, o estudo interpretativo, como o proposto nesta pesquisa, além de conter a descrição do fenômeno estudado, busca encontrar padrões nos dados e desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas.

Stablein (2001) define três tipos de dados nos estudos de caso: etnocasos, casos “geradores de teoria” e casos “exemplares”. O etnocaso ou etnografia produz etnodados e é orientado para representar a realidade dos participantes nativos. Ele abrange a descrição e a interpretação dos eventos que ocorrem na vida de um grupo. O segundo tipo de dados de caso é voltado para proposições teóricas generalizáveis a partir da imersão do pesquisador no campo. Portanto, têm-se construtos definidos pelo pesquisador. O caso exemplar está entre os dados mais influentes nos Estudos Organizacionais (EOs), segundo o autor. Esses casos influenciam porque são normalmente apresentados a participantes organizacionais e estudantes em salas de aula de EOs, pois trabalham com problemas, processos ou soluções quase universais.

Segundo Godoy (2010), problemas de pesquisa que geram estudos de caso podem surgir do desejo do pesquisador de explicar alguma situação cotidiana a partir da prática. Por outro lado, os estudos de caso também podem ser motivados por questões de natureza conceitual, a partir de teorias previamente estabelecidas, ou que se propõem a elaborar uma teoria a partir de um ou mais casos analisados. Portanto, procura-se responder questões de processo (‘por que’ e ‘como’), assim como questões de compreensão que descrevem e interpretam ‘o que’ aconteceu em determinada situação.

3.4 – Validade e Confiabilidade da Pesquisa

Para garantir maior qualidade em qualquer pesquisa social empírica, Yin (2010) apresenta quatro testes: validade do construto, validade interna, validade externa e confiabilidade. O teste de validade do construto identifica medidas operacionais corretas para os conceitos sendo estudados. O teste de validade interna busca o estabelecimento da relação causal encontrada, diferenciadas das relações espúrias. A validade externa visa definir o domínio para o qual as descobertas do estudo podem ser generalizados. Por fim, o teste de confiabilidade demonstra a capacidade de repetição das operações do estudo com geração de resultados semelhantes.

Yin (2010) afirma que, do ponto de vista metodológico, três táticas estão disponíveis para aumentar a validade do construto em estudos de caso. A primeira é utilizar múltiplas fontes de evidência, de forma a buscar linhas convergentes de investigação. Este estudo utilizou três formas de coleta de dados: 1) entrevistas semi-estruturadas; 2) pesquisa documental de 2.1) documentos, como relatórios e notas taquigráficas de audiências públicas; e 2.2) reportagens de veículos de comunicação oficiais (Agência Brasil, Agência Câmara e Agência Senado) e não-oficiais (Folha de São Paulo, Correio Braziliense e Estadão). Outra tática é estabelecer uma cadeia de evidências (YIN, 2010). O relatório da pesquisa, neste caso, a tese, deve ter citações suficientes para as partes relevantes do banco de dados do estudo de caso. Foi o que procurou-se fazer nos capítulos de análise do caso (5, 6 e 7) Além disso, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados.

As dimensões que conduziram as atividades de coleta e análise de dados deste estudo se relacionam ao modelo de Freeman (1984) em conjunto com o ACF (SABATIER e WEIBLE, 2007), conforme a Figura 6 do capítulo anterior. Na perspectiva racional, as questões analisadas se relacionam ao mapeamento dos *stakeholders*. Na perspectiva processual foram analisados os processos de análise de portfólio, revisão da estratégia e mapeamento do ambiente. Na perspectiva transacional se focou nas barganhas realizadas para a revisão do Código Florestal. É importante ressaltar que o fenômeno não pode ser isolado de seu contexto. A seguir encontra-se o quadro com as categorias utilizadas neste estudo de caso.

Categorias	Definição Operacional	Elementos	Práticas Organizacionais	Fontes
Perspectiva Racional	Mapeamento de <i>stakeholders</i> e de seus interesses percebidos	Mapeamento de <i>stakeholders</i>	1) Existência de Mapeamento 2) Método de mapear <i>stakeholders</i> 3) Classificação: cooperação, competição, tipo de interesse, capacidade de influência (poder)	Plano Estratégico, Regimento, Entrevistas
Perspectiva Processual	Processos organizacionais usados (explícita ou implicitamente) para gerenciar as relações da organização com seus <i>stakeholders</i>	Escritório de Estratégia	1) Existência de unidade organizacional que acompanhe as ações estratégicas 2) Processos organizacionais estratégicos consideram mapeamento de <i>stakeholders</i>	Regimento Interno, Entrevistas
		Análise de Portfólio	1) Realização periódica de Análise de Desempenho 2) Consideração dos Fatores Críticos de Sucesso durante construção da estratégia	Relatórios de Gestão Estratégica, Plano Estratégico, Entrevistas
		Revisão da Estratégia	1) Estratégia revisada periodicamente pela Alta Direção 2) Revisão da estratégia com foco nos interesses dos <i>stakeholders</i>	Relatórios de Gestão Estratégica, Plano Estratégico, Entrevistas
		Mapeamento do Ambiente	1) Realização de estudos de tendências 2) Mapeamento de Pontos Fortes e Fracos na Organização 3) Construção de cenários	Plano Estratégico, Estudos, Entrevistas
Perspectiva Transacional	Conjunto de transações ou barganhas entre a organização e seus <i>stakeholders</i>	Interação com <i>stakeholders</i>	Interação da organização como um todo e dos gerentes com os <i>stakeholders</i>	Entrevistas, documentos
		Recursos disponíveis	Recursos disponibilizados visando interação	
		Mapeamento	a) Existência de mapeamento de <i>stakeholder</i> b) Identificação de <i>stakeholders</i> legítimos e não-legítimos	
		Tipo de negociação	Tipo de negociação preferida pela organização	

Quadro 6 - Categorias do Estudo de Caso

Fonte: Elaboração da autora

A última tática é fazer com que o rascunho do relatório de estudo de caso seja revisado pelos informantes-chave (YIN, 2010). Além do envio da transcrição das entrevistas para todos os entrevistados revisá-las, caso achassem necessário, o relatório desta pesquisa passará pela banca da tese, um dos públicos-alvo dos relatórios apontado por Yin (2010).

A validade interna é uma preocupação principalmente para estudos de caso explanatórios, segundo Yin (2010). As principais táticas analíticas para buscar a validade interna são: combinação de padrão, construção de explicações, tratamento de explicações rivais e uso de modelos lógicos (YIN, 2010). A busca da validade interna na análise dos dados desta tese foi buscada por meio da combinação de padrão, ou seja, da comparação entre o padrão previsto (modelo de análise) com o padrão observado empiricamente. O tratamento de explicações rivais foi outra tática utilizada, conforme será observado nos próximos capítulos.

Os testes de validade externa tratam de saber se as descobertas do estudo são generalizáveis além do estudo de caso imediato (YIN, 2010). A utilização de dois “casos” - MAPA e MMA – dentro do caso Código Florestal procurou seguir uma lógica de replicação. Apesar de não garantir a generalização, ela reforça os resultados encontrados na tese. Finalmente, a confiabilidade em estudos de caso é obtida por meio de protocolos de estudo de caso e do desenvolvimento de uma base de dados do estudo de caso (YIN, 2010). O detalhamento feito do estudo procurou demonstrar os passos seguidos para que possa haver repetição da pesquisa.

3.5 – Coleta de Dados e Tratamento das Informações

Predominantemente qualitativas e de conotação interpretativista (LEE e LINGS, 2008), as entrevistas utilizaram roteiro semi-estruturado, baseado nas categorias do quadro acima, e foram gravadas para análise de conteúdo. O roteiro foi testado com o primeiro entrevistado e posteriormente melhorado. A vantagem de se utilizar um roteiro é dar ao entrevistador “flexibilidade para ordenar e formular as perguntas durante a entrevista” (GODOI e MATTOS, 2010, p. 304). Foram realizadas 12 entrevistas com participantes do processo de revisão do Código Florestal (MAPA, MMA, MDA, Casa Civil/PR, Câmara dos Deputados, setor produtivo e ONG ambiental) e 3 entrevistas com responsáveis por Planejamento no MAPA e no MMA, no período de abril de 2013 a abril de 2014, totalizando aproximadamente 850 horas de entrevistas, média de 56 minutos por entrevista. Uma das entrevistas foi realizada em Florianópolis – SC e as demais em Brasília – DF, sempre nos locais de trabalho dos entrevistados. Apesar de muitas tentativas, não se conseguiu entrevistar

nenhum representante do Senado Federal. Os entrevistados foram escolhidos por sua participação na revisão do Código Florestal.

Os nomes foram levantados por meio da pesquisa em reportagens sobre o processo e confirmados em cada entrevista. Ou seja, utilizou-se a técnica bola-de-neve, que consiste em solicitar a um indivíduo que tenha sido abordado que indique outro para participar da pesquisa por julgar sua contribuição relevante (MALHOTRA, 2006). O maior número de entrevistas foi realizado no Poder Executivo, tendo em vista o foco da pesquisa. As informações das entrevistas, dos documentos e das reportagens foram comparadas por meio do software NVivo 10. O fim do ciclo de coleta de dados se deu ao se atingir o estado de saturação. Ele é alcançado quando a inclusão de novos estratos não agrega nada de novo.

A interpretação do conteúdo das entrevistas teve como primeiro passo a recuperação das informações, por meio de gravação e revisão das anotações. A única entrevista que não pode ser degravada foi a realizada em uma ONG ambiental, pois o arquivo eletrônico se perdeu com a atualização de software do gravador. O conteúdo, entretanto, não foi perdido, pois, além da gravação, todas as entrevistas possuem anotações das respostas. Posteriormente, os entrevistados receberam as anotações de entrevista para eventuais alterações. Apenas quatro dos entrevistados fizeram alguma modificação no texto da entrevista.

As entrevistas foram analisadas a partir da perspectiva de análise de discurso. Segundo Godoi (2010), em seu uso sociológico, a análise de discurso trata de organizar a reconstrução dos sentidos dos discursos em sua situação – micro e macrosocial – de enunciação. Segundo ela, antes de uma análise formalista, trata-se de encontrar um modelo de representação e de compreensão do texto concreto em seu contexto social e na historicidade de suas proposições. É importante observar que a análise contextual toma sentido em relação ao ator que enuncia o discurso. Desta forma, “a função de produção do sentido pertence simultaneamente ao investigador, ao sujeito e ao contexto organizacional” (GODOI, 2010, p. 394).

A pesquisa documental tem como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, além de documentos impressos, utilizam-se jornais, fotos, filmes, gravações e documentos legais (SEVERINO, 2007). No caso desta pesquisa, serão utilizados principalmente documentos legais, reportagens e documentos digitalizados e impressos, como relatórios. Segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), o uso de documentos em pesquisa deve ser valorizado, pois as informações que deles se pode extrair possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita contextualização histórica e sociocultural. A pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias

(SÁ-SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009).

O passo final da pesquisa é a análise dos dados, que, de acordo com a abordagem positivista, é conduzida sob critérios estritos de validação e confiabilidade, de modo a respaldar os resultados obtidos. A análise de conteúdo, segundo Bardin (2011), tem o seguinte conceito:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.
(Bardin, 2011, p. 48)

A análise do conteúdo das entrevistas e da pesquisa documental (documentos e reportagens) foi feita a partir de uma análise categorial. Segundo Bardin (2011, p. 43), a análise categorial “pretende tomar em consideração a totalidade de um texto, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou ausência) de itens de sentido”.

Os documentos passaram por uma primeira análise e os mais relevantes, incluindo a totalidade das entrevistas, foram incluídos no software de análise de dados qualitativos NVivo 10. Apesar de a frase ter sido selecionada inicialmente como unidade de codificação, muitas vezes foi necessário expandir o registro para melhor compreensão do sentido. Os elementos foram codificados em nós que representam as categorias do estudo, conforme resumo do Quadro 7. A categoria Perspectiva Racional contou com um Nó e 12 sub-nós, a categoria Perspectiva Processual possui um único Nó e 3 sub-nós e a categoria Perspectiva Transacional contou com um Nó do modelo de Freeman (1984) e 3 Nós do modelo do ACF (SABATIER e WEIBLE, 2007).

A atividade de análise categorial foi realizada manualmente no software NVivo 10, tendo em vista a complexidade do tema e os tipos de fontes analisados que não possuem padronização (entrevistas semi-estruturadas, documentos e reportagens). O software auxiliou em relatórios de frequência de palavras, ocorrências nos Nós e Sub-nós e na geração de gráficos sobre as estratégias de influência utilizadas pelo MAPA, pelo MMA e pelas coalizões. Além das análises gerais nos Nós e Sub-nós, o software também auxiliou na análise que considerou as Coalizões em conjunto ou apenas os Ministérios MAPA e MMA.

As análises realizadas procuraram verificar a existência ou não de aspectos relacionados às Perspectivas Racional, Processual e Transacional nos planejamentos institucionais do MAPA e do MMA. Em seguida, confrontaram-se os resultados obtidos na negociação do Código e a posição dos Ministérios para demonstrar se a existência de um

planejamento estratégico aliado à interação com os *stakeholders* (Coalizão) levou a um melhor resultado final.

Categoria	Nós	Sub-nós
Perspectiva Racional	<i>Stakeholders</i> e Valores	Ambientalistas
		Análise de Valores
		Câmara
		MAPA
		Mapeamento de <i>Stakeholders</i>
		MDA
		MMA
		Movimentos da Agricultura Familiar
		Outros <i>Stakeholders</i>
		Presidência
		Ruralistas
Senado		
Perspectiva Processual	Análise Processual	Análise Ambiente
		Análise Portfólio
		Revisão Estratégica
Perspectiva Transacional	Estratégias de Influência	Informação Científica
		Mobilização Social
		Negociação
		Outras
	Eventos Externos (sistema)	Decisões Políticas
		Mudança nas coalizões governamentais
		Mudanças na opinião pública
		Mudanças socioeconômicas
	Oportunidade de Coalizões	Abertura do sistema político
		Consenso para mudança
	Restrições e recursos atores	

Quadro 7 - Categorias e Nós NVivo10

Fonte: Elaboração da autora

4 – Histórico da Legislação Florestal

4.1 – Introdução

A primeira legislação de proteção florestal brasileira, segundo Cureau e Leuzinger (2013), foi o Regimento do Pau-Brasil, de 12 de dezembro de 1605, que impunha expressa licença real para seu corte. A finalidade da norma, no entanto, não era a proteção de uma espécie ameaçada de extinção, e sim a reserva dos benefícios de seu comércio à Coroa portuguesa. Além disso, as Ordenações do Reino, datadas de 1514 e aplicadas na Colônia, traziam medidas de proteção a determinados elementos naturais, como caça e pesca, mas sem considerar as peculiaridades brasileiras (CUREAU e LEUZINGER, 2013). As Ordenações Filipinas, aprovadas em 1603, já apresentaram algumas disposições que demonstravam certa preocupação com a conservação das riquezas naturais brasileiras (CUREAU e LEUZINGER, 2013).

Nos séculos XVIII e XIX, segundo Franco e Drummond (2012), foram os intelectuais racionalistas influenciados pelo iluminismo, brasileiros e portugueses residentes no Brasil que haviam estudado na Europa, que construíram uma crítica pioneira à destruição imprevidente do patrimônio natural brasileiros. Segundo os autores, a preocupação vinha do valor político e instrumental da natureza para o progresso material do país. Uma parte considerável destes intelectuais propunha substituir o modelo de produção baseado no latifúndio, na monocultura e no trabalho escravo por um modelo de economia previdente, com uso racional dos recursos da natureza – uso intensivo de insumos e tecnologia (FRANCO e DRUMMOND, 2012). Nesta época, surgiram vários atos tendentes à proteção de determinados recursos e ecossistemas, em especial mangues, matas e recursos florestais. Em 1797, por exemplo, uma Carta Régia declarava ser de propriedade Real todas as matas e arvoredos que estão na costa ou à beira de rios navegáveis (BRASIL, 1934). Em 1799 foi expedido um Regimento de Cortes de Madeiras, estabelecendo-se normas rígidas para a derrubada de árvores (BRASIL, 1934). Cureau e Leuzinger (2013), no entanto, alertam que não há uma relação mais estreita entre as normas ambientais editadas nessa época e os impactos causados pelas principais atividades econômicas – mineração e monocultura de café. A exceção é em relação à preocupação com a derrubada de árvores.

A história da preocupação ambiental no Brasil ainda pode ser dividida em outros três

períodos, segundo Franco e Drummond (2012). Em primeiro lugar, a geração das décadas de 1920-1940 procurava relacionar a proteção da natureza com ideias de construção da nacionalidade e da identidade nacional brasileira. Este grupo influenciou a elaboração de leis e políticas de proteção da natureza, como o Código Florestal (Decreto nº 23.793, de 23 de Janeiro de 1934), Código de Caça e Pesca (Decreto nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934) e Código de Águas e Minas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934). Vários órgãos governamentais foram criados ou reformulados para assumir e aplicar esses regulamentos, segundo Franco e Drummond (2012), dentre eles, o Departamento Nacional da Produção Mineral, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica e o Serviço Florestal Federal. O Decreto nº 4.421/1921, que cria o Serviço Florestal Federal, também prevê as florestas protetoras, um esboço das atuais Áreas de Preservação Permanente – APPs (ARAÚJO, 2010). Franco e Drummond (2012) alertam que, apesar da sintonia entre o discurso nacionalista e cientificista da época, este grupo se frustrou pela insuficiência das medidas adotadas para proteger a natureza. Houve uma forte onda desenvolvimentista nas décadas que se seguiram.

A geração das décadas de 1950-1980, ligada principalmente à Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBCN), desenvolveu estratégias de criação de áreas protegidas, de conservação de espécies ameaçadas de extinção e de proteção de ecossistemas (FRANCO e DRUMMOND, 2012). Muitos cientistas ou técnicos ligados às instituições governamentais construíram entidades civis capazes de pressionar os governos, segundo Franco e Drummond (2012). A FBCN foi criada em 1958 na tentativa de enfrentar, organizadamente, os fortes apelos desenvolvimentistas do Governo JK (1956-1961). Havia a preocupação de que as prioridades econômicas de produzir e exportar o máximo possível continuassem a minar a capacidade de planejamento e uso racional dos recursos naturais (FRANCO e DRUMMOND, 2012). A FBCN celebrou convênios com órgãos governamentais de meio ambiente, o que foi fundamental para seu funcionamento durante os anos seguintes. Seu papel de liderança ainda era importante durante a realização da Eco-92 (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento). No entanto, segundo Franco e Drummond (2012), o surgimento de novas ONGs ambientalistas, no contexto da redemocratização, intensificou a concorrência pelos recursos. Além disso, ONGs estrangeiras, como WWF e Greenpeace, abriram sedes próprias no Brasil e passaram a financiar seus próprios projetos. Finalmente, a FBCN sofreu com a emergência de ONGs e movimentos socioambientalistas, que deram um significado mais politizado e ideológico à questão ambiental (FRANCO e DRUMMOND, 2012).

Finalmente, a geração que surgiu nos anos 1990, enfoca a conservação da biodiversidade a partir do conhecimento científico gerado por campos como a biologia da conservação e da necessidade de negociar limites ao crescimento econômico desenfreado (FRANCO e DRUMMOND, 2012). Foi a cisão entre um grupo preservacionista/conservacionista, do qual fazia parte a FBCN, e outro, mais recente, socioambientalista, que sustenta posições alinhadas com o conceito de desenvolvimento sustentável e a preocupação com mudanças sociais orientadas pelas noções de sustentabilidade e justiça social. Segundo Franco e Drummond (2012), os desentendimentos entre os dois grupos ocorriam, sobretudo, em torno da questão da permanência de populações humanas no interior das áreas protegidas. Desta forma, foram excluídos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000) áreas protegidas, como reservas legais e áreas de preservação permanente (regidas pelo Código Florestal de 1965) e de terras indígenas. A Lei nº 9.985/2000 criou, então, dois grandes grupos de unidades de conservação: 1) as de proteção integral, que não admitem populações humanas residentes e 2) as de uso sustentável, que admitem populações humanas residentes e suas respectivas atividades produtivas.

4.2 – Código Florestal de 1934

O primeiro Código Florestal brasileiro foi instituído pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Segundo Alston e Mueller (2007), o Presidente Getúlio Vargas fora inspirado pelo *New Deal* norte-americano a elevar o grau de regulação governamental na atividade econômica. O objetivo era tentar preservar parte da vegetação nativa dentro de propriedades privadas visando suprimento de combustível, pois o governo não tinha estrutura suficiente para fiscalizar todos os territórios públicos. Conforme o decreto, era competência do Ministério da Agricultura classificar as várias regiões e florestas protetoras e remanescentes, localizar os parques nacionais e organizar florestas modelo, de forma a realizar o reconhecimento de toda a área florestal do país.

Os parques nacionais constituíam-se em florestas remanescentes de domínio público, onde era proibida qualquer atividade de prejudicasse fauna e flora, e sua formação poderia ocorrer por livre ação das autoridades locais. Entre 1934 e 1961, foram criados 16 parques nacionais no Brasil (DRUMMOND e BARROS-PLATIAU, 2006). O Código instituiu, ainda, um Conselho Federal Florestal, composto basicamente por representantes do Governo.

Segundo Cureau e Leuzinger (2013), este Conselho exerceu importante papel na escolha dos locais onde seriam criados os primeiros parques nacionais. Outro tema de grande preocupação do Código Florestal era o uso da madeira como combustível.

As florestas protetoras eram as que, por sua localização, serviam para a conservação do regime de águas, para evitar a erosão de terras, para fixação de dunas, auxiliar a defesa das fronteiras, assegurar condições de salubridade pública, proteger sítios que merecessem conservação e asilar espécimes raros da fauna e flora. É importante ressaltar que a lei previa compensações para os proprietários que fizeram os florestamentos considerados necessários pela autoridade florestal e vedava, dentre outros, a utilização de fogo para preparação de terra para lavoura e o corte de árvores em florestas protetoras ou remanescentes, mesmo em formação, sem licença prévia da autoridade florestal.

Segundo Drummond e Barros-Platiau (2006), esse tipo de floresta tem sido pouco aplicada pelos proprietários de terras, que na prática possuem liberdade para decidir o quanto eles alteram ou convertem a flora nativa em suas terras. Ainda hoje, segundo os autores, o conceito de proteção de florestas é regularmente aplicado em poucas regiões do Brasil e de forma branda.

As florestas remanescentes eram as que formavam os parques nacionais, estaduais ou municipais, aquelas em que se encontravam espécimes preciosos ou cuja conservação fosse necessária e aquelas reservadas para pequenos bosques, de uso público. Florestas protetoras e remanescentes eram de conservação perene e eram inalienáveis, salvo quando o adquirente obrigasse a si e a seus sucessores a mantê-las sob o regime respectivo (CUREAU e LEUZINGER, 2013). Florestas modelos eram as artificiais, com limitado número de essências florestais. As demais florestas eram consideradas de rendimento, suscetíveis de exploração.

O crucial, segundo Dean (1996), é que o Código Florestal negava o direito absoluto de propriedade, proibindo o corte de árvores ao longo de cursos d'água, árvores que abrigavam espécies raras ou que protegiam os mananciais. Aos proprietários vedava cortar mais de três quartos das árvores restantes em sua propriedade e as indústrias eram obrigadas a replantar árvores suficientes para manter suas operações. Dean (1996) afirma que o principal defeito deste código é que ele nunca havia sido cumprido: nunca foram alocados fundos suficientes e sua aplicação era fiscalizada por voluntários que muitas vezes buscavam propinas, até que esta função passou para a polícia civil não qualificada. Muitos órgãos estavam envolvidos em sua execução e o código penal reduzia os crimes florestais a contravenções.

Segundo Drummond e Barros-Platiau (2006), o controle público sobre o uso das florestas provou seu muito mais fraco do que no caso de águas e minas, muito mais em função de uma deficiência gerencial do que pelo texto da lei. Eles ainda afirmam que, no geral, a flora nativa brasileira permaneceu à mercê de proprietários de terra, embora a lei estipulasse um sistema de concessões específicas para registro e outros usos, tanto para terras privadas quanto para as não-privadas.

4.3 – Código Florestal de 1965

No ano anterior à revogação do Código Florestal de 1934, o Governo militar publicou a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o chamado Estatuto da Terra. Segundo Drummond e Barros-Platiau (2006), o Estatuto da Terra temporariamente uniu os temas conservação ambiental e reforma agrária, de forma a se ter uma lei consideravelmente progressiva. Ele estipulava, dentre outros, que a função social da terra só é desempenhada integralmente se combinada com distribuição equitativa, níveis satisfatórios de produtividade e conservação dos recursos naturais. Desta forma, o desperdício no uso dos recursos naturais se constitui uma das razões legais para a restrição dos direitos privados sobre a terra. Em outras palavras, as políticas de reforma agrária poderiam se associar às políticas de proteção ambiental. Porém, Drummond e Barros-Platiau (2006) afirmam que nenhum grupo de políticas avançou durante as décadas de 1960 e 1970. Além disso, o Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969, restaurou o *status quo*, autorizando o governo a desapropriar propriedades privadas, exceto imóveis classificados como empresas rurais, para o estabelecimento de parques nacionais. Nenhum parque foi criado em função do Estatuto da Terra, segundo Drummond e Barros-Platiau (2006).

O Código Florestal de 1934 foi revogado pela Lei nº 4.771/1965, o Código Florestal de 1965. Segundo Drummond e Barros-Platiau (2006), esta lei iniciou sua discussão no Congresso em 1948. Ou seja, foram dezessete anos até sua aprovação. Na exposição de motivos encaminhada pelo então Ministro da Agricultura ao Presidente do Conselho de Ministros, trata-se dos problemas causados por uma agricultura itinerante, que se desenvolvia segundo os métodos primitivos da época do descobrimento. Desta maneira, havia urgência na “elaboração de uma lei objetiva, fácil de ser entendida e mais fácil ainda de ser aplicada, capaz de mobilizar a opinião pública nacional para encarar corretamente o tratamento da floresta” (ponto 3 da exposição de motivos). Um Grupo de Trabalho foi criado em 1961 para

tratar da atualização do Código de 1934. A proposta do Grupo ainda foi discutida em uma reunião nacional de técnicos, no Rio de Janeiro, em 4 de abril de 1962 (Exposição de Motivos, ponto 7).

As alterações do Código Florestal acabaram sendo aprovadas apenas durante o período da ditadura militar. Segundo Cureau e Leuzinger (2013), os generais concebiam as florestas como garantia da integridade territorial, esta é a razão para a previsão de diferentes espaços territoriais protegidos. Por outro lado, também previram espaços fornecedores de recursos essenciais ao desenvolvimento. Em seu artigo primeiro, o Código determinava que as florestas e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País. Desta maneira, o exercício dos direitos de propriedade ocorre com as limitações estabelecidas pela legislação.

Em seu artigo segundo, o Código considerava como área de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: ao longo dos rios ou cursos d'água; ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios de água naturais ou artificiais; nas nascentes; no topo de morros, montes, montanhas e serras; nas encostas com declividade superior a 45°; nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; nas bordas dos tabuleiros ou chapadas; e em altitude superior a 1.800 metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

Este Código ratificava a autoridade do Estado sobre florestas particulares, restabelecia penalidades criminais por infrações, estendia a proteção a outros tipos de vegetação, como manguezais, e simplificava a classificação das florestas (DEAN, 1996). Segundo Dean (1996), abandonava-se o princípio de que os proprietários de terra deviam proteger mananciais com cobertura florestal sem compensação e, em seu lugar, encarregava-se o Estado de sua consequente desapropriação. Além disso, embora o proprietário fosse obrigado a manter 20% de sua terra florestada, não havia, como na Lei de 1934, um dispositivo contra a venda da faixa de mata a um comprador, que poderia desmatar 80% da mesma.

Segundo Araújo (2010), os dois principais institutos jurídicos regulados pelo Código de 1965 são as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a reserva legal. As APPs são áreas que devem ser mantidas intocadas por força de lei, tendo em vista garantir a preservação dos recursos hídricos, da estabilidade geológica e da biodiversidade, bem como o bem-estar das populações humanas (ARAÚJO, 2010). A supressão da vegetação nestas áreas só é permitida em casos de utilidade pública ou interesse social legalmente previstos (artigo 4º). Além das APPs previstas no artigo 2º da Lei, o Poder Público ainda pode declarar outras áreas como de

preservação permanente (artigo 3º). As APPs também foram regulamentadas pelas Resoluções do Conama nº 302 e nº 303, de 20/03/2002 e nº 369, de 28/03/2006. Porém, segundo Cureau e Leuzinger (2013), foram levantadas dúvidas acerca da Constitucionalidade das resoluções nº 302 e 303, pois haveria invasão de competências estaduais por parte do Conselho, que integra o Poder Executivo Federal.

Considera-se reserva legal a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas. Em outras palavras, é a área da propriedade onde é vedado o corte raso da vegetação (ARAÚJO, 2010). Segundo o Código de 1965, a APP não é considerada reserva legal (artigo 1º, inciso III). A área de reserva legal inicialmente determinada pela Lei era de 50% na Amazônia Legal e de 20% no restante do País. Segundo Dean (1996), a reforma agrária era o único projeto federal obrigado a respeitar a floresta existente.

O Código Florestal, segundo Dean (1996), foi seguido por uma lei que permitia dedução de imposto em função dos custos de reflorestamento, que deveriam ser aprovados pelo Ministério da Agricultura. Ainda segundo Dean (Ibid), os incentivos fiscais eram insuficientes para convencer os proprietários particulares a preservar florestas primárias ou a plantar florestas permanentes.

Em 1967 foram promulgados os elementos finais do programa ambiental dos militares (DEAN, 1996). Um novo código de caça e pesca foi aprovado (Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967), autorizando a criação de refúgios da vida selvagem e proibindo a exportação da caça. Além disso, um decreto-lei unificou diversas agências responsáveis por parques e reservas florestais em um Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal - IBDF (decreto-lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967), autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura.

A Constituição de 1988, de forma inovadora, dedica um capítulo específico ao tema meio ambiente. Com isso, passa de uma visão de recursos naturais destinados aos processos produtivos, para outra que reconhece que o equilíbrio ambiental é elemento constituinte de uma vida saudável (SPAROVEK ET AL, 2011). No artigo 225, a Constituição determina que “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Em 1996, a Medida Provisória 1.511 alterou a área de reserva legal na Amazônia para 80%, em função do impacto negativo que o avanço do desflorestamento na Amazônia causou

no exterior (CUREAU e LEUZINGER, 2013). A Medida Provisória 1.511 foi reeditada mês a mês, segundo conforme a regra vigente na época (artigo 62 da Constituição Federal, posteriormente alterado pela Emenda Constitucional nº 32/2001). Porém, durante as reedições, houve a inserção progressiva em seu texto de novas alterações na lei florestal. Essas alterações eram discutidas com representantes dos diversos órgãos envolvidos, dentre eles o Ministério da Agricultura e o Ministério do Meio Ambiente.

A primeira Medida Provisória saiu em 1996, e a cada renovação mensal da MP, até 2001, ela poderia ser alterada. Ela não era votada no Congresso, pois não era costume votar as MPs, mas o Governo era pressionado. Naquela época eu trabalhava no Ministério da Agricultura e participava de reuniões nas quais havia ambientalistas e a CNA para que o Governo alterasse a MP. E ela foi sendo alterada ao longo do tempo, pois a MP original é diferente daquela que se consolidou em 2001. Em 2001 havia a possibilidade de usar cota de reserva legal, compensações de diversos tipos. Tudo isso foi criado com um propósito, mas nunca foi regulamentado, como a cota de reserva legal. E a partir de 2008, os produtores deveriam averbar a reserva legal em cartório, senão não poderia tirar financiamento. Então começou um movimento forte de mexer na lei do Código Florestal. (Entrevistado 2 – Casa Civil)

A edição da Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605, de 12/02/98, trouxe alterações importantes na MP, já sob o número 1.605-30 (CUREAU e LEUZINGER, 2013). A última versão desta Medida Provisória é a MP nº 2166-67, de 24/08/2001³. Durante sua tramitação na Câmara, segundo Araújo (2010), seu relator, deputado Moacir Micheletto (PMDB/PR), apresentou seu parecer à matéria no final de 1999. O texto do parecer descreve que o projeto de conversão apresentado pelo relator considera, além das emendas apresentadas, as contribuições recebidas ao longo do processo, que incluiu a realização de Audiências Públicas da Comissão Mista, a participação em Seminários sobre o assunto e outras contribuições diversas, oriundas de membros do Ministério Público e de órgãos estaduais de meio ambiente e, em especial, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama.

Como resultado, o relatório “trazia uma série de disposições voltadas a reduzir a rigidez das regras então em vigor relativas às APPs e reserva legal e, de forma geral, a atenuar obrigações ambientais impostas aos proprietários rurais, por meio de compensações e outros instrumentos” (ARAÚJO, 2010, p. 187). Segundo Cureau e Leuzinger (2013), esta tentativa de flexibilizar o Código Florestal acabou por proporcionar, em 1999, uma inédita mobilização

³ Medida Originária: 1.511. Edições: 1.511-1, 1.511-2, 1.511-3, 1.511-4, 1.511-5, 1.511-6, 1.511-7, 1.511-8, 1.511-9, 1.511-10, 1.511-11, 1.511-12, 1.511-13, 1.511-14, 1.511-15, 1.511-16, 1.511-17, 1.605-18, 1.605-19, 1.605-20, 1.605-21, 1.605-22, 1.605-23, 1.605-24, 1.605-25, 1.605-26, 1.605-27, 1.605-28, 1.605-29, 1.605-30, 1.736-31, 1.736-32, 1.736-33, 1.736-34, 1.736-35, 1.736-36, 1.736-37, 1.885-38, 1.885-39, 1.885-40, 1.885-41, 1.885-42, 1.885-43, 1.956-44, 1.956-45, 1.956-46, 1.956-47, 1.956-48, 1.956-49, 1.956-50, 1.956-51, 1.956-52, 1.956-53, 1.956-54, 1.956-55, 1.956-56, 1.956-57, 2.080-58, 2.080-59, 2.080-60, 2.080-61, 2.080-62, 2.080-63, 2.080-64, 2.166-65, 2.166-66.

social, congregando preservacionistas e socioambientalistas contra o Projeto de Lei de Conversão da MP nº 1.736-39, apresentada pelo Deputado Micheletto.

Segundo Araújo (2010), em seguida, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) requereu ao Conama que elaborasse um texto alternativo, o qual foi aprovado pela plenária do órgão colegiado em março de 2000. A versão da medida provisória adotada a partir de maio de 2000 (Medida Provisória 1956-50 e subsequentes) reflete o texto preparado pelo Conama.

Conforme relato da ata da 16ª Reunião da Comissão Mista destinada a analisar a MP 2166-67, realizada em 04/09/2001, a Comissão Mista considerou por bem conceder ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama a oportunidade de se pronunciar sobre a matéria. O Conselho se pronunciou contrário ao relatório, com uma posição firme do Ministro do Meio Ambiente e do próprio Conama, afirmando que valeria a medida provisória existente, que prevalece como lei. O Deputado Micheletto relatou que o interlocutor do Governo foi o Ministro do MMA, que se negou a discutir qualquer proposta. Segundo a Ata, sua proposta utiliza como base o Zoneamento ecológico e econômico, instrumento técnico e científico como norteador do planejamento, do ordenamento e da gestão da ocupação dos solos.

O Código Florestal de 1965 também foi alterado por outras normas, além da Medida Provisória 1.511/1996 e subsequentes, dentre elas citam-se: Código de Processo Civil (art. 275, II); Lei 11.934/2009; Lei 7.511/86; Lei 7.803/89; Lei 7.875/89; Lei nº 9.985/2000; Lei 11.284/2006; Lei 5.870/73 e Lei 5.106/1966. Hirakuri (2003) pesquisou as alterações na legislação florestal no período de 1965 a 1985 e concluiu que houve em média 3,1 mudanças por ano. A maioria delas relacionadas ao desenvolvimento econômico de indústrias de base florestal. A maior motivação governamental no período não era ambiental. Os principais focos eram economia e soberania (ALSTON e MUELLER, 2007). A MP 2.166-67/2001, assim como o Código Florestal de 1965, foi revogada pelo Código Florestal de 2012.

Segundo Araújo (2010), com as alterações realizadas, o Código passou a incluir um conjunto de flexibilizações no instituto de reserva legal. Para fins de recomposição, admite-se a redução da reserva legal na Amazônia para até cinquenta por cento da propriedade, se indicada pelo zoneamento ecológico-econômico (ZEE) e pelo zoneamento agrícola, ouvidos o Conama, o MMA e o Ministério da Agricultura (art. 16, § 5o). Possibilita-se também o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em APP no cálculo do percentual de reserva legal (art. 16, § 6o). Permite-se a compensação da reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia (art. 44) e, quando não for possível, na mesma bacia

hidrográfica e no mesmo estado, a critério do órgão ambiental (art. 44, § 4o).

Por outro lado, Alston e Mueller (2007) argumentam que as revisões realizadas no Código Florestal ao longo dos anos elevaram as restrições das terras no papel (*de jure*), mas que estas foram ineficazes (*de facto*). A diferença entre a lei e o seu cumprimento foi o que levou a uma reversão das negociações políticas e possibilitou as mudanças no Código de 1965 (SPAROVEK ET AL, 2011).

4.4 - Código Florestal de 2012

Conforme ressaltado por Araújo (2010, p. 188), “o debate das alterações do Código Florestal e, de forma geral, das normas federais voltadas a regular o controle do desmatamento historicamente tem sido marcado pela polarização com ambientalistas de um lado e setor produtivo de outro”. Segundo Araújo (2010), em janeiro de 2010, havia 36 projetos em tramitação na Câmara dos Deputados pretendendo alterar de alguma forma o Código Florestal. Ela divide os projetos em dois blocos principais.

O primeiro bloco de proposições está agregado no processo do PL nº 6.424/2005 e apensos⁴, analisado pelas Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). O foco era a realização de ajustes mais pontuais na Lei nº 4.771/65. Este Projeto de Lei foi arquivado em 18/07/2013, em função da aprovação do Código Florestal de 2012 – Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

O segundo reúne as proposições analisadas pela Comissão Especial constituída especificamente para a análise do PL nº 1.876/1999 e apensos⁵, com conteúdo que pretendia reestruturar de forma significativa a base normativa do tema, especialmente no que toca a ocupações consolidadas em desacordo com o Código Florestal de 1965. Este foi o processo que aprovou o Código Florestal de 2012 e que será detalhado no capítulo 7.

⁴ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=310397>

⁵ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>

5 – Ministério do Meio Ambiente

Neste capítulo será apresentado um breve resumo da história do Ministério, assim como o planejamento estratégico do órgão no período 2008-2012, época de intensificação das negociações para alterações do Código Florestal. Os primeiros elementos da teoria de Freeman (1984) sobre a Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholders*, principalmente as análises racional e processual, também serão apresentados como resultados da pesquisa.

5.1 – História do Ministério

A sociedade brasileira de maneira geral não possui uma preocupação com o ambientalismo, ou seja, no estado do mundo natural e seus efeitos sobre a humanidade, até o início dos anos 2000, segundo Drummond e Barros Platiau (2006). Ao contrário, os autores afirmam que o Brasil possui uma sociedade a favor do desenvolvimento, a qualquer custo, da mesma forma que um consenso similar global.

As primeiras grandes leis ambientais surgiram em 1934 - Código Florestal (Decreto nº 23.793, de 23 de Janeiro de 1934), Código de Caça e Pesca (Decreto nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934) e Código de Águas e Minas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934), conforme visto no Capítulo 4. Antes disso, o Decreto nº 4.421/1921 criou o Serviço Florestal do Brasil, vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Suas principais funções, dentre outras, são: a) promover e auxiliar a conservação, criação e guarda das florestas protetoras; b) estabelecer e propagar os conhecimentos relativos à silvicultura, mediante investigações e demonstrações praticas em hortos florestais; c) estudar e vulgarizar os processos de conservação, por meios químicos, das madeiras; d) organizar a estatística florestal; e) determinar, depois de completos os reconhecimentos, as regiões em que devam ser estabelecidas as reservas florestais; f) estudar e propor ao Governo as melhores situações para o estabelecimento de parques nacionais; e g) pôr em pratica e fazer cumprir todas as medidas de proteção e de polícia florestal que forem decretadas de acordo com a lei.

Segundo Cureau e Leuzinger (2013), a instituição do Serviço Florestal do Brasil se deu, na verdade, para organizar a parte florestal da exposição comemorativa dos 100 anos de independência. Em seguida, o Serviço teria se dedicado, até 1934, à arborização da capital federal, quando a decretação do Código Florestal incluiu a responsabilidade pela administração de florestas protetoras e remanescentes.

Em 1925, foi instituído o Departamento de Recursos Naturais Renováveis (CUREAU e LEUZINGER, 2013). Em 1947, a Lei nº 86, de 08 de setembro, estabelece medidas para a assistência econômica da borracha natural brasileira e cria a Comissão Executiva de Defesa da Borracha (Ministério da Agricultura), posteriormente Superintendência da Borracha - Sudhevea (1976 – Ministério da Indústria e Comércio). A Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – Sudepe foi criada pela Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962, vinculada ao Ministério da Agricultura. Ainda no Ministério da Agricultura, em 1967, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, por meio do Decreto-lei nº 289, de 28 de fevereiro. Suas atribuições são apresentadas no Capítulo 6.

Segundo Cureau e Leuzinger (2013), em 1973, como resposta aos compromissos assumidos durante a Conferência de Estocolmo, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, vinculada ao Ministério do Interior (Decreto 70.030, de 30 de outubro). Sua atuação se concentrou, segundo as autoras (Ibid), no controle da poluição, na educação ambiental, na conservação de ecossistemas e prevenção de extinção de espécies. O decreto também criou um Conselho Consultivo de Meio Ambiente para atuação junto à Secretaria. Seus integrantes, no número de nove, deveriam possuir notória competência em assuntos relacionados com a utilização racional de recursos naturais e preservação do meio ambiente.

Portanto, a partir da criação da SEMA, passaram a existir dois sistemas paralelos de áreas protegidas em diferentes Ministérios: um administrado pela Secretaria – Ministério do Interior e outro pelo IBDF – Ministério da Agricultura (CUREAU e LEUZINGER, 2013). A SEMA teve um importante papel como articulador na elaboração da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981). A lei estabelece o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Além de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, a Política também visa assegurar o desenvolvimento econômico com racionalidade de uso dos recursos naturais.

Meio Ambiente passou a existir enquanto Ministério a partir de 1985, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Decreto 91.145, de 15 de março). Este Ministério era responsável pelas seguintes políticas: Habitacional, Saneamento Básico, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Do ponto de vista ambiental, o Ministério passou a contar com a SEMA e o CONAMA. Em 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 7.735 criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Nesse momento, a gestão ambiental passou a ser integrada, pois o Ibama absorveu as funções dos órgãos que foram extintos: SEMA, IBDF, Sudepe e Sudhevea. As funções do

IBAMA foram posteriormente divididas com o Instituto Chico Mendes, criado pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

Em 1990, no governo Fernando Collor de Mello, o Ministério do Meio Ambiente foi transformado em Secretaria do Meio Ambiente – SEMAM/PR, diretamente vinculada à Presidência da República (Lei nº 8.028, de 12 de abril). Esta situação foi revertida pouco mais de dois anos depois, em 19 de novembro de 1992, no governo Itamar Franco. A Lei nº 8.490/92 cria o Ministério do Meio Ambiente. Em 1993, foi transformado em Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (Lei nº 8.746, de 09 de dezembro) e, em 1995, em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro).

Finalmente, em 1999, no governo Fernando Henrique Cardoso, retornou à denominação de Ministério do Meio Ambiente - MMA (Medida Provisória nº. 1.795, de 1º de janeiro). O Decreto 6.101, de 26 de abril de 2007, apresenta as seguintes atribuições para o Ministério:

- I - política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos;
- II - política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;
- III - proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;
- IV - políticas para a integração do meio ambiente e produção;
- V - políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e
- VI - zoneamento ecológico-econômico

Além do Conama, o MMA conta com os seguintes órgãos colegiados: Conselho Nacional da Amazônia Legal - CONAMAZ; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; Conselho de Gestão do Patrimônio Genético; Comissão de Gestão de Florestas Públicas e Comissão Nacional de Florestas - CONAFLO. Os órgãos vinculados ao Ministério atualmente são: Serviço Florestal Brasileiro; Agência Nacional de Águas – ANA; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ; e Companhia de Desenvolvimento de Barcarena - CODEBAR.

5.2 – Planejamento Estratégico

Segundo entrevista realizada no Departamento de Gestão Estratégica (DGE) da Secretaria Executiva, o Ministério do Meio Ambiente iniciou em 2013 a elaboração de seu Plano Estratégico para o período 2014 a 2022, após um trabalho inicial feito pelo DGE com as secretarias finalísticas. Uma consultoria foi contratada para auxiliar neste trabalho e a metodologia escolhida foi o *Balanced Scorecard* (BSC). Houve um amplo processo participativo e procurou-se envolver ao máximo os servidores na primeira experiência de planejamento estratégico do órgão.

No projeto estavam previstos 25 multiplicadores, só que acabamos selecionando 38. São todos Analistas Ambientais, foi uma coisa que a gente quis preservar, porque são funcionários da casa. (...) É impossível a gente envolver os 1.200 servidores (entre efetivos, terceirizados e temporários). Então a gente tem certeza que vai haver reclamações, mas a gente está tentando fazer da melhor forma possível, porque o Ministério nunca teve planejamento estratégico e a ansiedade é muita grande por parte da casa toda.
(Entrevistado 1 – MMA)

O resultado deste trabalho é um Mapa Estratégico composto por 21 Objetivos Estratégicos, organizados em quatro perspectivas (Base para a ação, Processos internos, Compromisso com as partes interessadas e Resultados)⁶. A missão do MMA presente no Mapa Estratégico é “Formular e implementar políticas públicas ambientais nacionais de forma articulada e pactuada com os atores públicos e a sociedade para o desenvolvimento sustentável”. Os dois objetivos estratégicos principais do MMA, localizados na perspectiva de Resultados são: “Contribuir para a geração de Resultados Ambientais efetivos nas agendas prioritárias” e “Internalizar parâmetros e atributos socioambientais nas políticas de desenvolvimento do país”.

Como fica evidente no primeiro Objetivo Estratégico da perspectiva de Resultados, o MMA possuía previamente como ferramenta de gestão as chamadas Agendas Prioritárias, acompanhadas por meio do Sistema de Metas Prioritárias, criado em 2011. Atualmente existem 13 resultados a serem alcançados por meio de 15 agendas prioritárias, sendo uma delas “Cadastro Ambiental Rural e Implementação da lei 12.651/12”⁷. Segundo o DGE, o Sistema de Metas prioritárias:

⁶ <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/gestao-estrategica/planejamento-estrategico>

⁷

http://www.mma.gov.br/images/arquivos/o_ministerio/Gestao_estrategica/planejamento_estrategico/matriz_agendas_e_resultados.pdf

É um sistema do PNUD, o SIGOB (Sistema de Informação e Gestão para a Governabilidade). Ele tem cinco módulos: módulo de gestão da agenda, módulo de atores, módulo de comunicação, e a gente monitora o módulo de metas. Eles chamam de metas, mas são as iniciativas estratégicas do Ministério do Meio Ambiente. Hoje a gente tem 14 metas de todas as secretarias, exceto a secretaria de articulação institucional que ainda está construindo sua agenda, IBAMA, ANA, Chico Mendes, Serviço Florestal. Não tem o Jardim Botânico. E o DGE monitora essas metas. Nós tivemos um primeiro momento, no qual a Secretaria Executiva disse o que era prioritário. Depois nós fomos às áreas técnicas pedir que eles detalhassem em forma de projeto aquilo que foi considerado prioritário pelo Gaetani. Cada secretaria, no seu ritmo, foi apresentando os detalhamentos e nós temos uma metodologia de validação do SIGOB, que é muito semelhante ao marco lógico. Você tem problemas de nível superior, problemas específicos, elabora um plano de trabalho com cronograma e indicadores com metas específicas e intermediárias.

(Entrevistado 1 – MMA)

O Planejamento Estratégico e o Sistema de Metas Prioritárias são ferramentas recentes de planejamento do MMA, segundo o DGE. No período de maior intensidade das negociações para alteração do Código Florestal de 1965, de 2008 a 2012, o MMA contava principalmente com o Plano Plurianual – PPA como instrumento de planejamento, pois o SIGOB se iniciou em 2011. O PPA está previsto no artigo 165 da Constituição Federal (CF, 1988) e, por meio dele, se declara, para um período de quatro anos, quais são as prioridades governamentais.

O que o Ministério tem como planejamento até hoje é o PPA (Plano Plurianual). O PPA sempre foi monitorado e acompanhado aqui pela Diretoria de Gestão Estratégica. Na metodologia antiga (antes de 2012), o PPA era construído daquela forma com as áreas técnicas e o DGE acompanhando. O que a gente percebia? Como na metodologia antiga a ação era ligada ao orçamento, as pessoas queriam muito se ver sua caixinha no PPA e na LOA (Lei Orçamentária Anual), por menor que fosse sua ação e seu orçamento. Isso sempre foi um ponto muito negativo, e não posso afirmar que mudou com a metodologia nova. Eu acho que até, pelo contrário, porque você tem duas coisas dissociadas - o plano dissociado do orçamento.

(Entrevistado 1 – MMA)

O PPA 2008-2011 era organizado em 3 eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade (BRASIL, 2007). O elemento central do Planejamento contido no PPA é o Programa, que contém um conjunto de ações orçamentárias (projetos, atividades ou operações especiais) e não-orçamentárias para o alcance de determinado objetivo. “Os programas funcionam como elementos integradores do processo de planejamento e orçamento, ao estabelecerem uma linguagem comum para o PPA, a definição de prioridades e metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a elaboração dos Orçamentos Anuais e a programação orçamentária e financeira” (BRASIL, 2007, p. 41).

O PPA 2008-2011 do Ministério do Meio Ambiente foi construído a partir de uma

revisão do PPA 2004-2007, segundo o Departamento de Gestão Estratégica do MMA. Havia uma expectativa inicial de alteração da metodologia de construção do Plano, mas que acabou frustrada em função das mudanças na direção da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MP (SPI/MP), que é a responsável por coordenar o PPA no Governo Federal. Em função dos prazos legais estabelecidos, o MMA trabalhou o PPA 2008-2011 a partir do Plano anterior. É preciso ressaltar que a construção dos Planos Plurianuais acontece antes mesmo de concluída a fase de avaliação do último ano do PPA vigente, o que colabora para o planejamento equivocado de algumas metas.

A gente estava na expectativa que haveria uma mudança no Plano, apesar do Governo ser o mesmo, Governo Lula. O pessoal da SPI (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos/MP) estava trabalhando com a visão da gestão territorial e por aí a fora. Só que no início de 2007, quando se começou a preparar o novo PPA, houve uma mudança no Ministério do Planejamento. Mudou o Secretário, mudou muita gente lá. Ficamos então em compasso de espera para saber como seria o novo PPA. Ficamos esperando, esperando, só que o PPA tem prazo para finalizar a parte qualitativa para que o orçamento entre com a parte quantitativa. Então, na realidade, o PPA 2008-2011 acabou sendo uma revisão do PPA 2007, nos mesmos moldes do PPA 2004-2007. Só que no PPA 2004-2007 havia revisão todo ano. Então todo ano era como se fosse um novo Plano: criavam-se novos Programas, excluía Programa, mudava Ação de Programa. Na verdade, não mudava muita coisa, porque quando se acabava com um Programa, ele mudava de nome, as ações migravam. Era uma mudança que não era mudança, mas acontecia todo ano. Então houve uma revisão, tal como aconteceu nos anos anteriores. A gente revisou Programas e Ações.

(Entrevistado 5 – MMA)

O Ministério do Meio Ambiente definiu 7 Objetivos Setoriais para o PPA 2008-2011, segundo o documento de Orientações Estratégicas e Objetivos Setoriais do MMA. São eles:

- Objetivo 1:** Ampliar a contribuição do Brasil na redução de emissões por fontes e remoção por sumidouros de gases do efeito estufa e preparar o país para os efeitos das mudanças climáticas;
- Objetivo 2:** Aprimorar o licenciamento ambiental e desenvolver instrumentos de planejamento e gestão ambiental em apoio ao desenvolvimento sustentável;
- Objetivo 3:** Promover a queda contínua e consistente do desmatamento, o combate à desertificação e a conservação da biodiversidade em todos os biomas brasileiros;
- Objetivo 4:** Promover a disponibilidade de água com qualidade e a gestão dos recursos hídricos, o controle de poluição, a conservação e a revitalização de bacias;

- Objetivo 5:** Ampliar a participação do uso sustentável dos recursos da biodiversidade continental e marinha e das áreas protegidas no desenvolvimento nacional;
- Objetivo 6:** Promover e difundir a gestão ambiental, a produção e o consumo sustentável nos ambientes urbanos e rurais e nos territórios dos povos e comunidades tradicionais;
- Objetivo 7:** Promover a articulação institucional e a cidadania ambiental por meio do fortalecimento do SISNAMA, da educação ambiental, da participação e do controle social.

No PPA 2008-2011 havia dois programas do Ministério do Meio Ambiente relacionados a Florestas. O Programa Nacional de Florestas, de responsabilidade da Secretaria de Biodiversidade e Florestas, possuía como objetivo “Promover a sustentabilidade do setor florestal, contemplando a proteção dos ecossistemas, a recuperação de áreas degradadas, a expansão da base florestal plantada, o manejo sustentável de florestas naturais e a ampliação da participação social” (Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008 – Anexo I). O Programa Florescer - Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais, de responsabilidade do IBAMA, possuía como objetivo “Prevenir e combater desmatamentos ilegais, queimadas predatórias e incêndios florestais em todos os biomas brasileiros” (Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008 – Anexo I). O documento de Objetivos Setoriais inclusive apontava as seguintes possíveis restrições ao desenvolvimento das políticas florestais:

- Conflitos de interesse entre o desenvolvimento não sustentável e o desenvolvimento sustentável;
- Falta de recursos humanos em caráter permanente para garantir o desenvolvimento das ações;
- Ausência de visão integrada e de planejamento estratégico para os empreendimentos, políticas e programas privados e governamentais;
- Indefinição dos direitos de propriedade da terra em certas regiões;
- Orçamento público insuficiente e aumento progressivo da burocracia para o uso dos recursos públicos;
- Inexistência de Regime Internacional de Acesso e Repartição de Benefícios no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Os instrumentos de planejamento do MMA demonstram que o órgão não pretendia fazer alterações no Código Florestal. Este tema só surgiu após o início das negociações com o Congresso.

Uma meta que está no Sistema de Metas Prioritárias é o Cadastro Ambiental Rural e a criação do SICAR, que é o sistema informatizado do CAR, que vai ser disponibilizado agora. Mas no PPA, especificamente, você não tem nada do Código Florestal. Tanto é que agora pediram para inserir a meta do CAR no PPA 2012-2015.

(Entrevistado 1 – MMA)

A agenda prioritária “Cadastro Ambiental Rural e Implementação da lei 12.651/12”, segundo a matriz de agendas e resultados prioritários do MMA, deverá contribuir para o alcance dos seguintes resultados: 1) redução do desmatamento, da degradação e dos incêndios florestais; 2) ampliação da conservação, recuperação e uso sustentável da biodiversidade e demais recursos naturais; 3) manutenção e ampliação de serviços ecossistêmicos; 4) regularização ambiental dos imóveis rurais; 5) uso e ocupação sustentáveis do solo e do território; e 6) ampliação da cidadania socioambiental.

5.3 – Análise Racional e Processual

A análise racional proposta por Freeman (1984) deve ser iniciada com o mapeamento e categorização dos *stakeholders*. Em seguida, é realizado o mapeamento de valores. Por fim, são levantadas as questões da sociedade. Este conjunto de ações é denominado Análise da Estratégia Corporativa. Durante a construção do Plano Estratégico 2014-2022, o Ministério do Meio Ambiente fez um mapeamento de *stakeholders*, conforme evidenciado em entrevista:

A gente fez o mapeamento dos *stakeholders* internos e externos. Internamente, estamos entrevistando todos os dirigentes: secretários e diretores, e alguns coordenadores de áreas que consideramos com papel central, como o coordenador da área de pessoas, orçamento, gestão administrativa; e dentre os servidores, os multiplicadores e mais alguns servidores que a Associação indicou como tendo grande influência na carreira. E *stakeholders* externos a gente incluiu quase todos os órgãos do governo, Casa Civil e ministérios que possuem interface grande, organizações não-governamentais e movimentos sociais que possuem interface com questões ambientais, como CNI, CNA, ABEMA, ANAMMA, que são os municípios e estados que a gente possui muita ligação. Até na semana passada tivemos reunião do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), que tem muita gente de fora, e conseguimos fazer várias entrevistas.

(Entrevistado 1 – MMA)

Porém, conforme visto na seção anterior, no período de maior negociação do Código

Florestal, o instrumento de planejamento do Ministério do Meio Ambiente era o PPA 2008-2011. A metodologia do PPA 2008-2011 definida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determinava que a revisão dos Programas finalísticos seria precedida de análise de seu modelo lógico (BRASIL, 2007). A identificação das relações causais entre as ações dos programas e os resultados pretendidos cria condições para que se possam avaliar melhor os impactos gerados.

Em suma, a análise do modelo lógico permite compreender como se origina o problema ou demanda, como se desenvolve, como se explica, como se propõe intervir de modo eficaz para mitigar suas causas, como monitorar sua execução e avaliar seus resultados. Todos esses elementos são necessários para um bom desenho de programa. Aprimorar a qualidade do desenho do Programa por meio da análise do modelo lógico possibilitará avançar na capacidade de gestão por resultados e criar entendimento comum entre os principais interessados no Programa quanto à sua estrutura e resultados.
(Brasil, 2007, p.43)

A forma de construção ou revisão dos programas passaria, desta forma, pela identificação das demandas da sociedade, o que aponta uma necessidade de mapeamento prévio de partes interessadas (BRASIL, 2007). A participação social na construção do PPA 2008-2011 foi estimulada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por meio da incorporação da Agenda Nacional de Desenvolvimento, formulada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, nas Orientações Estratégicas de Governo para o período. Além disso, os órgãos foram orientados a valorizar os canais de participação social existentes, como conselhos e conferências, considerando as propostas já construídas nesses espaços (BRASIL, 2007).

Contudo, conforme evidenciado na entrevista, as regras de construção do PPA 2008-2011 e o estímulo à identificação de demandas ocorreu depois de já construído o novo Plano. Para cumprir a orientação dada pelo Ministério do Planejamento, o MMA construiu os seus Objetivos Setoriais, os encaixou nas Orientações Estratégicas de Governo e os apresentou aos membros do CONAMA, em uma reunião que coincidia com o prazo estabelecido pelo MP.

O Plano já estava pronto e ajustado, em conjunto com a SPI, no SIGPLAN. Aí chegou por ofício um convite para uma reunião sobre as diretrizes do PPA, realizada no salão nobre do último andar do MP. Meu Diretor pediu que eu fosse, pois eu tratava do assunto PPA. Quando cheguei lá, liguei imediatamente para ele, pois nas mesas estavam placas com o nome dos Ministros, então eu estava na reunião errada ou era a pessoa errada para essa reunião. Ele foi na reunião e haviam uns 6 ou 7 Ministros e foi apresentado este documento – Orientações Estratégicas de Governo para o PPA 2008-2011. Claro que havia Ministro que nem sabia o que era PPA, mas teve um deles que questionou como aquilo estava sendo entregue naquele momento,

se o Plano já estava pronto a parte qualitativa, lançado no SIGPLAN, só aguardando a parte quantitativa. Ouvimos aquelas desculpas daqui e dali. Os Ministérios deveriam, com base nessas orientações, elaborar suas diretrizes – os Objetivos Setoriais – e consultar a sociedade civil para, com base nisso, fazer um Plano que já estava pronto. Qual foi a estratégia do MMA? Encaixar as coisas no Objetivo Estratégico de Governo foi muito fácil. Foi algo até questionado na reunião. Eram 10 Objetivos de Governo e dos 10 havia apenas 01, o número 6 que era “Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território”. Em princípio a gente acha que não tem nada a ver conosco, mas lendo o detalhamento do Objetivo 6, lia-se “conservação e uso dos recursos naturais, meio ambiente”. Então nós nos achamos nesse Objetivo. Todos os nossos Programas se encaixaram nesse Objetivo nº 6. Então o MMA fez suas diretrizes, acho que 9 ou 10, e o DGE pegou as grandes áreas e fez o documento. Ele tem uma parte introdutória e depois tem os chamados Objetivos Setoriais. Depois de pronto levamos para uma reunião do CONAMA que já estava agendada e coincidia com o prazo dado pela SPI. Tínhamos um prazo em função da fase quantitativa e já estava tudo pronto da parte qualitativa. O carro abre alas estava então sendo construído para ser inserido ao longo do desfile. Então o Ministério apresentou as orientações nessa reunião do CONAMA e considerou que cumpriu a etapa de ouvir a sociedade civil por meio do Conselho. Isso foi encaminhado ao MP.

(Entrevistado 5 – MMA)

Portanto, a construção interna do PPA 2008-2011 no MMA obedeceu mais ao interesse das áreas em verem suas ações refletidas no orçamento, do que em levantamento das demandas da sociedade.

Na metodologia antiga (antes de 2012), o PPA era construído daquela forma com as áreas técnicas e o DGE acompanhando. O que a gente percebia? Como na metodologia antiga a ação era ligada ao orçamento, as pessoas queriam muito se ver sua caixinha no PPA e na LOA (Lei Orçamentária Anual), por menor que fosse sua ação e seu orçamento.

(Entrevistado 1 – MMA)

Segundo os técnicos entrevistados, não foi realizado nenhum trabalho formal de identificação de *stakeholders* e de seus interesses por parte do Ministério do Meio Ambiente para a construção do PPA 2008-2011. Entretanto, os técnicos não descartam a possibilidade de unidades do Ministério, isoladamente, terem se utilizado das demandas das partes interessadas que chegam ao Ministério.

É claro que, quando as pessoas fazem algumas proposições, quem trabalha na área fim e conhece os problemas e as outras entidades que reivindicam, eles acabam trazendo isso para o Plano. Acho que o caso da Agência Nacional de Águas é um exemplo. Eu poderia me arriscar até a dizer que, no caso de recursos hídricos, no Plano, tinha essa situação porque a ANA fez um planejamento estratégico e ela tem uma atuação maior. Ela não chega a ter braços nos Estados, como no caso da Agricultura que tem as Delegacias, e nós também não temos, mas ela tem todo esse contato e articulação com os comitês de bacia. Então, no caso de recursos hídricos, pode ter vindo de forma espontânea. O próprio Fundo Nacional do Meio Ambiente trabalha com duas formas: a indução e a espontânea. Mas não houve uma coisa formal do Ministério de ouvir, puxar e fazer um diagnóstico para poder montar sua programação. As coisas também são muito atropeladas pelos prazos que se tem.

(Entrevistado 5 – MMA)

Porém, analisando-se o documento de Objetivos Setoriais do PPA 2008-2011 do Ministério do Meio Ambiente, elaborado após a definição de Programas e Ações em função de orientações do Ministério do Planejamento, o MMA identificou os seguintes grupos de atores com quem interage (Quadro 8):

Grupo	Públicos de Interesse
Poder Executivo	Compreende o Governo Federal e os setores públicos estaduais e municipais. Principal fonte das diretrizes governamentais de orientação dos trabalhos do Ministério.
Poder Legislativo	Atua por meio da edição de normativos que interferem nas questões ambientais e das Comissões Temáticas das Casas do Poder Legislativo Federal, mormente a Comissão do Meio Ambiente, e também das estruturas legislativas estaduais e municipais.
Sociedade Civil	Compreende as representações da Sociedade Civil Organizada de caráter geral, tais como as de consumidores, organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais organizados, entidades nacionais do setor produtivo e do setor acadêmico.
Povos e Comunidades Tradicionais	Compreende grupos culturalmente diferenciados, e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.
Ambientalistas	Grupos organizados da Sociedade Civil, dela destacados pela sua atuação específica relacionada à atividade fim do Ministério.
Segmentos Empresariais	Formado pelo conjunto de participantes nas mais diversas cadeias produtivas e suas representações, que de algum modo estão sempre ligados aos aspectos ambientais, quer como usuários ou como desenvolvedores de soluções e inovações tecnológicas.
Agentes Internacionais	Compreendidos por organismos internacionais de caráter regional ou multilateral, particularmente aqueles de ação focada nas questões de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, órgãos governamentais ambientais de países com os quais o Brasil tem relações diplomáticas, bem como organizações da sociedade civil organizada de atuação internacional.

Quadro 8 - Públicos de Interesse do MMA

Fonte: Documento de Objetivos Setoriais do MMA

O documento de Objetivos Setoriais não apresenta nenhuma avaliação de interesse, poder ou capacidade de influência dos *stakeholders*. Do ponto de vista das negociações do Código Florestal, houve um mapeamento apenas dentro da Câmara dos Deputados, durante a primeira fase de negociação no Congresso Nacional, conforme informado por um dos entrevistados:

Tínhamos mapeado uma meia dúzia de deputados que eram considerados sensíveis e toda uma base que, independente do argumento que você trouxesse, não queriam nem ouvir.
(entrevistado 4 – MMA).

Essa identificação de parlamentares feita pelo MMA levou em consideração, de forma indireta, os valores destas partes interessadas. Ou seja, os deputados sensíveis seriam àqueles mais relacionados à Coalizão Meio Ambiente.

A coalizão Meio Ambiente identificada nas entrevistas e documentos encontra-se na Figura 6. O Ministério do Desenvolvimento Agrário era considerado pelo Ministério do Meio Ambiente como seu aliado. Porém, as entrevistas apontaram uma atitude de pêndulo entre as duas coalizões, dependendo do tema a ser tratado.

Isso pautou muito a discussão da agricultura familiar no Código Florestal: a concepção do sistema produtivo familiar com o aspecto mais preservacionista, do que a própria agricultura não-familiar - sistema produtivo de monocultura, larga escala. Então, essa proximidade, desde o início, deu maior proximidade entre o MDA e o MMA em alguns temas relacionados à conservação ambiental.
(Entrevistado 1 – MDA)

Por exemplo, o tema de área rural consolidada, é um tema que MDA e MAPA entendem com clareza que deva acontecer, mas para o MMA não é fácil adotar esta posição, porque tinha uma legislação que não foi cumprida e agora era preciso regularizar. Então chegamos num consenso na Câmara e o texto foi mudado meia hora antes da votação.
(Entrevistado 1 – MDA)

Em alguns temas nos aproximávamos mais do MMA e em outros, do MAPA. Ao mesmo tempo em que a gente tem a proximidade com um sistema produtivo mais conservacionista, por outro lado, eles são agricultores e dependem da propriedade para sua produção de subsistência. Então não tem como não pensar nos produtores que estão na beira de rio e o que eles têm de facilidade de acesso a um recurso natural que dê algum retorno, porque eles têm mais dificuldade de acesso ao crédito, à assistência técnica. Ele tem que, naturalmente, diversificar e é muito dependente.
(Entrevistado 1 – MDA)

Havia uma forte identificação entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs, principalmente durante as gestões dos Ministros Marina Silva e Carlos Minc. Esta posição se alterou na gestão Izabella Teixeira, que possuía um caráter mais técnico. A Ministra Izabella é servidora de carreira do IBAMA – Analista Ambiental - desde 1984, e assumiu posições independentes das ONGs. A relação com a agricultura familiar se iniciou após a saída da Ministra Marina Silva.

Não havia diferenças de posições muito grandes entre o Ministério e as ONGs. O próprio Secretário Executivo veio de uma ONG. Até a brincadeira é que era um Ministério-ONG. Nesse momento não era um ator tão diferenciado, que valesse à

pena. O movimento ambientalista incluía os deputados ambientalistas, o Ministério do Meio Ambiente e as entidades ambientalistas que se sentiam muito bem representadas pela Ministra Marina.

(Entrevistado 3 – MMA)

O primeiro movimento foi rachar o movimento rural e no entendimento do então Ministro Minc, os aliados eram os ambientalistas e a agricultura familiar. Então foram criados aqui no Ministério grupos com representantes dos dois. E aí você tinha uma diferença lá dentro. Os que não querem mudar nada; os que aceitam mudar, desde que sejam por meio de instrumentos infralegais, por meio de decreto, resoluções do CONAMA, instruções normativas e tudo que pudesse ser criado sem levar a discussão para o Congresso; e os que achavam, como a CONTAG, que no fim a discussão teria que ir para o Congresso, não tem como resolver, são demandas nossas e tem que ir para lá (Congresso).

(Entrevistado 3 – MMA)

E começamos a fazer um trabalho um pouco mais direcionado com os movimentos de agricultura não-patronal. Isso coincidiu com a mudança no Ministério: saiu a Marina e entrou o Carlos Minc. Quando o Carlos Minc assumiu o Ministério, estávamos numa fase bem adiantada de negociações e discussões. A semana inteira reuniões com a CONTAG e a FETRAF, a via campesina, a CUT, todos os setores que de alguma maneira tinha inserção com a agricultura familiar e os pequenos agricultores.

(Entrevistado 4 – MMA)

Porque, com o Minc, você tinha uma polarização como essas que comentei. Isso não tinha problema para ele. Com a Izabella, a tendência era sempre não polarizar, até porque havia essa recomendação na Casa Civil. O fato de não ser uma pessoa ligada à vida política, em geral, em momento algum, ela assumiu posições de frente.

(Entrevistado 4 – MMA)



Figura 7- Stakeholders da Coalizão Meio Ambiente

Fonte: elaborado pela autora

Segundo as entrevistas realizadas, os valores dos *stakeholders* e do MMA não foram identificados durante a construção do PPA 2008-2011. Conforme visto anteriormente, a

construção do PPA 2008-2011 no Ministério do Meio Ambiente se baseou numa revisão do PPA 2004-2007.

Não foram mapeados os valores do Ministério durante a construção do PPA 2008-2011. Agora que está se trabalhando com isso a partir do Planejamento Estratégico. Espera-se que para o próximo Plano Plurianual isso fique mais casado.
(Entrevistado 5 – MMA)

O levantamento das questões da sociedade para a próxima década e como isto afeta a organização, último ponto da análise da Estratégia Corporativa (FREEMAN, 1984), não foi realizado no MMA durante a construção do PPA 2008-2011, segundo as entrevistas realizadas. Os relatórios de avaliação do PPA 2008-2011 produzidos pelo MMA também não apontam para nenhuma avaliação de tendências ou cenários.

A Análise Processual proposta por Freeman (1984) contém três etapas: Análise de Portfólio, Revisão Estratégica e Análise do Ambiente. Segundo Freeman (1984), a Análise de Portfólio consiste em olhar de perto para um grupo de *stakeholders* e medir o desempenho organizacional frente a dimensões selecionadas. No caso de uma organização governamental, serão analisados políticas e serviços. Conforme visto na seção anterior, a construção do PPA 2008-2011 no MMA foi feita com base no PPA 2004-2007, que era revisado anualmente. Ou seja, houve uma análise prévia de Programas e Ações para se fechar o novo Plano Plurianual, o que se pode considerar como Análise de Portfólio. É preciso ressaltar, porém, que esta etapa não considerou os interesses dos *stakeholders*.

(...)Mas não houve uma coisa formal do Ministério de ouvir, puxar e fazer um diagnóstico para poder montar sua programação. As coisas também são muito atropeladas pelos prazos que se tem.
(Entrevistado 5 – MMA)

O processo de revisão da estratégia consiste em encontros periódicos da alta liderança com a unidade de gestão da estratégia para revisar os objetivos planejados e formular novas estratégias (FREEMAN, 1984). Segundo as entrevistas realizadas, o processo de monitoramento e avaliação do PPA 2008-2011 não contava com reuniões de avaliação. Apenas era feita a coleta dos dados no SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento para encaminhamento para o Ministério do Planejamento. O Departamento de Gestão Estratégica está implementando reuniões de avaliação no PPA vigente (PPA 2012-2015).

Reunião nunca foi feita para o PPA 2008-2011, agora para 2012 é que começamos a fazer. No PPA 2008-2011 ficávamos só no pé das pessoas para preencher o SIGPLAN trimestralmente. Só que era um trimestral que não era, porque o sistema

não fechava, como o SIOP hoje, que é semestral, e que quando chega o prazo, você não insere mais nada. O SIGPLAN ficava aberto o tempo inteiro e ainda tinha uma grande desvantagem: se o sistema era trimestral, eu deveria zerar o sistema e começar de novo. Se no primeiro trimestre o nível de preenchimento foi 80%, daí para frente, se ninguém preenchesse nada, continuaria 80%. Se tiver uma informação de um mês, se considerava que a ação tinha avaliação, não importa se foi em janeiro, fevereiro ou dezembro. Isso dificultava muito o acompanhamento. A maior parte das pessoas deixava mesmo para o último dia, a última hora. Quando eles incluíam a avaliação do Gerente, sobre o Programa, tinham umas questões abertas que foram sendo reduzidas ao longo do tempo. Essa avaliação do Gerente era trimestral e ele tinha um prazo de fechar, diferente da outra avaliação que era trimestral, mas não fechava.
(Entrevistado 5 – MMA)

A inclusão de uma avaliação do Gerente do Programa foi uma tentativa do Ministério do Planejamento em aproximar os Secretários responsáveis pelos Programas e os Coordenadores das Ações vinculadas. Porém, as entrevistas apontam que a avaliação continuou sendo apenas uma peça formal no SIGPLAN.

Secretário entra no SIGPLAN e alimenta o sistema? De jeito nenhum! Alguém fazia isso por ele. Eles faziam, a gente dava uma olhada e mandava para o MP. (...) Quando eles incluíam a avaliação do Gerente, sobre o Programa, tinham umas questões abertas que foram sendo reduzidas ao longo do tempo. Essa avaliação do Gerente era trimestral e ele tinha um prazo de fechar, diferente da outra avaliação que era trimestral, mas não fechava. Essa avaliação do gerente eu não me lembro o nome específico, tinha um campo no SIGPLAN para ele fazer o registro e depois de determinado prazo, ela fechava e se não tivesse preenchido, não havia como voltar lá e consertar. Só no trimestre seguinte. Ele tinha uns sinais coloridos, se estava atrasado, se apesar do atraso não comprometeria o resultado do ano. Escolhia-se a cor e era algo bem simples para incluir um parágrafo. Era bem diferente da outra avaliação, que continha umas 15 questões, diversas abas, até pergunta sobre o que se achava da SPI. Ficava muito maçante. Mas a do Gerente fechava.
(Entrevistado 5 – MMA)

O processo de análise do ambiente considera o horizonte futuro a partir de ameaças e oportunidades e pode utilizar técnicas diversas, como construção de cenários e análise de tendência (FREEMAN, 1984). Segundo as entrevistas realizadas, o MMA não realizou nenhum estudo de tendências ou análise de oportunidades e ameaças para construir o PPA 2008-2011 ou para planejar as ações de negociação do Código Florestal.

Analisando-se, então, a construção do PPA 2008-2011 do MMA frente ao modelo proposto por Freeman (1984), se percebe que a maioria das etapas das Análises Racional e Processual não foi realizada (Quadro 9). Apesar do Plano Plurianual ser o instrumento de integração entre as ações planejadas e o orçamento a ser executado durante um período de 4 anos, percebe-se que suas etapas de construção não se assemelham com os modelos de construção da estratégia definidas pela Escola do Design (MINTZBERG, 2004), que se inicia

com avaliação externa (ameaças/oportunidades no ambiente e fatores-chave de sucesso) e avaliação interna (forças/fraquezas da organização e competências distintivas). Desta maneira, o planejamento do PPA 2008-2011 do MMA não segue uma lógica de estratégia, na qual Programas e Ações atenderiam uma avaliação prévia de cenário (interno e externo) frente a resultados pretendidos. A relação de causalidade existente num modelo de Mapa Estratégico, como o existente no Ministério da Agricultura, não pode ser observada no PPA 2008-2011.

PPA 2008-2011 do MMA	Etapa realizada?		Integração com <i>Stakeholders</i> ?	
	SIM/NÃO	OBS	SIM/NÃO	OBS
Análise Racional				
Mapeamento de stakeholders	Sim	7 grupos. Após construção do PPA (Objetivos Setoriais)	Não	
Categorização de stakeholders	Não			
Valores dos stakeholders	Não	Feita parcialmente para Código Florestal		
Valores da Organização	Não			
Questões da sociedade para próximos 10 anos	Não			
Análise Processual				
Análise de Portfólio	Sim	Construção a partir do PPA 2004-2007	Sim	Validação de Objetivos Setoriais no CONAMA
Revisão da Estratégia	Não	Apenas avaliação, sem revisão		
Análise do Ambiente	Não			

Quadro 9 - Construção do PPA 2008-2011 do MMA x Modelo de Freeman (1984)

Fonte: Elaborado pela autora

6 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Neste capítulo será apresentado um breve resumo da história do Ministério, assim como o planejamento estratégico do órgão no período 2008-2012, época de intensificação das negociações para alterações do Código Florestal. Os primeiros elementos da teoria de Freeman (1984) sobre a Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholders*, principalmente as análises racional e processual, também serão apresentados como resultados da pesquisa.

6.1 – História do Ministério

Um órgão governamental para tratar do tema agricultura foi criado ainda na época do Império. Em 28 de julho de 1860, por meio do decreto nº 1.067, o Imperador Dom Pedro II cria a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (BRASIL, 1973). Em 1892, depois de 32 anos de existência, a Secretaria de Estado é absorvida pelo Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. Os assuntos relativos à agricultura são tratados em segundo plano neste órgão (Ibid).

Em 1902, os agricultores, reunidos em um congresso nacional, se mobilizam para a criação de um Ministério da Agricultura. Neste mesmo ano é apresentado um projeto de lei pelo deputado Cristiano Cruz, engenheiro e agricultor, para a criação do Ministério da Agricultura (BRASIL, 1973). Apenas em 1909 é instalada a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio. Ainda em 1909 surgem o Serviço de Inspeção Agrícola, a Diretoria de Indústria Animal e a Diretoria de Meteorologia e Astronomia (Ibid). Em 1910 o Jardim Botânico é reorganizado e em 1921, por meio do decreto nº 4.421, é criado o Serviço Florestal do Brasil. É importante notar que as áreas de agricultura e meio ambiente estavam inicialmente subordinadas a um único órgão. Em 1930, o Ministério passa a se denominar simplesmente como Ministério da Agricultura – decreto nº 19.448, de 03 de dezembro de 1930, com a transferência de algumas atividades para os Ministérios da Educação e Saúde Pública e do Trabalho, Indústria e Comércio (Ibid). Além das atividades relacionadas a meio ambiente, agricultura e questões agrárias, o Ministério da Agricultura também tinha sob sua coordenação as ações de proteção aos índios (decreto nº 1.736, de 3 de novembro de 1939).

Ao longo do tempo, diversas atividades são criadas e reorganizadas no Ministério. Em

1967 é criado no Ministério da Agricultura o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal – IBDF, autarquia com o objetivo de formular a política florestal e orientar, coordenar e fazer executar a implantação de medidas visando a utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do País (decreto-lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967). Este foi o primeiro órgão federal dedicado às questões de conservação e preservação dos recursos naturais no Brasil. Segundo Drummond e Barros-Platiau (2006), seu papel estava concentrado no gerenciamento da produção de madeira, com o apoio de novas políticas comerciais de plantação de árvores. De fato, um dos estudos publicados pelo IBDF denomina-se *Perspectivas e Tendências do Setor Florestal Brasileiro - 1975 a 2000* (BRASIL, 1977), o qual levanta a demanda e a oferta de recursos florestais para o período. As premissas do estudo são:

- i) que o País tem amplos recursos madeireiros;
 - ii) que a demanda de madeira e derivados provavelmente não atingirá o potencial florestal do País, em futuro próximo;
 - iii) que possivelmente ocorrerão desequilíbrios entre oferta e demanda nas várias regiões do País, sendo que a demanda por certos tipos de madeira será inferior à oferta em algumas regiões (Sul e Sudeste) e em outras (Norte e Centro-Oeste) a oferta de madeira será superior à demanda;
 - iv) que o País é capaz de alcançar a autossuficiência em madeira e derivados, inclusive celulose e papel, bem como gerar excedentes exportáveis sobre uma base dinâmica e segura; e
 - v) que a exportação mencionada não implica necessariamente a autossuficiência intrarregional, por causa da díspar localização dos recursos florestais e das indústrias de processamento. Esta disparidade provavelmente prevalecerá durante o período de projeção, não obstante o reemprego de recursos e a realocação da capacidade de processamento adicional da indústria florestal.
- (Brasil, 1977, pg. 4)

Desta maneira, segundo Drummond e Barros-Platiau (2006), os parques e as áreas de conservação brasileiros estavam sob responsabilidade de uma agência orientada para a produção. No período de 1967 a 1978 foram criados apenas 3 parques e uma estação biológica. Apenas no final da década de 1970 é que áreas de proteção começaram a ser criadas pelo IBDF de forma sistemática, com planejamento de longo prazo, considerando diferentes tipos de unidades (Ibid). Em 1989, por meio da Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro, o IBDF é extinto e suas atribuições são transferidas para a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior, conforme detalhado no capítulo anterior.

Na década de 1980, os assuntos referentes à reforma agrária, aos recursos florestais e à pesca são excluídos das atribuições do Ministério da Agricultura. Porém, por meio da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, as ações de reforma agrária e irrigação voltam às ações

responsabilidade do Ministério. Em 1999 as políticas do café, açúcar e álcool, borracha e pesca passam a ser novamente responsabilidade do Ministério, ao mesmo tempo em que se exclui as atribuições referentes à reforma agrária. Desde 2003 existe um órgão separado para tratar de pesca e aquicultura no Governo Federal.

Desde 2001 o Ministério da Agricultura denomina-se Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Suas atribuições atuais, segundo o decreto nº 7.127, de 04 de março de 2010, são:

- ❖ política agrícola, abrangendo produção e comercialização, abastecimento, armazenagem e garantia de preços mínimos;
- ❖ produção e fomento agropecuário, inclusive das atividades da heveicultura;
- ❖ mercado, comercialização e abastecimento agropecuário, inclusive estoques reguladores e estratégicos;
- ❖ informação agrícola;
- ❖ defesa sanitária animal e vegetal;
- ❖ fiscalização dos insumos utilizados nas atividades agropecuárias e da prestação de serviços no setor;
- ❖ classificação e inspeção de produtos e derivados animais e vegetais, inclusive em ações de apoio às atividades exercidas pelo Ministério da Fazenda, relativamente ao comércio exterior;
- ❖ proteção, conservação e manejo do solo, voltados ao processo produtivo agrícola e pecuário;
- ❖ pesquisa tecnológica em agricultura e pecuária;
- ❖ meteorologia e climatologia;
- ❖ cooperativismo e associativismo rural;
- ❖ energização rural, agroenergia, inclusive eletrificação rural;
- ❖ assistência técnica e extensão rural;
- ❖ política relativa ao café, açúcar e álcool;
- ❖ planejamento e exercício da ação governamental nas atividades do setor agroindustrial canavieiro;
- ❖ negociações agrícolas internacionais;
- ❖ apoio às ações exercidas por outros Ministérios, relativamente ao comércio exterior.

Para a execução de suas atribuições, o MAPA conta com cinco secretarias, 27 superintendências estaduais, seis laboratórios, além do Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) e da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac). Duas empresas públicas são coordenadas pelo Ministério: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Também são entes descentralizados do ministério, organizados sobre a forma de sociedades de economia mista, as Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A (Ceasa/MG), a Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais (Casemg) e a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp).

6.2 – Planejamento Estratégico

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento possui atualmente um Plano Estratégico para o período 2006-2015. Segundo Fresneda *et al* (2010), o Ministério aproveitou um momento histórico favorável para iniciar a construção e a implantação da gestão estratégica. Os dois principais fatores que corroboram esta afirmação foram: 1) o apoio irrestrito do Ministro de Estado e do Secretário Executivo da época e 2) a existência de um diagnóstico organizacional, o qual levou a criação da Assessoria de Gestão Estratégica, unidade funcional ligada diretamente ao Ministro de Estado (Ibid).

Segundo Fresneda *et al* (2009), a construção do Plano Estratégico foi realizada em 5 etapas, utilizando-se o método *Balanced Scorecard* - BSC. A primeira etapa consistiu na preparação das Equipes envolvidas, a revisão da Missão, a construção da Visão de Futuro, a definição dos Temas Estratégicos e a construção do Mapa Estratégico. A análise das tendências de futuro e o mapeamento de *stakeholders* (públicos de interesse) foram algumas das atividades realizadas, conforme o Plano Estratégico (BRASIL, 2009a). Na segunda etapa, ocorreu a definição dos Indicadores de desempenho e suas respectivas metas. Na terceira etapa foram realizados o levantamento e a análise dos projetos existentes na organização e a definição do conjunto de Iniciativas Estratégicas. Nas etapas 4 e 5, concluiu-se a construção e iniciou a operacionalização do Modelo de Gestão Estratégica e a integração com demais processos de gestão existentes, em especial, com o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento (FRESNEDA *et al*, 2009).

O Plano Estratégico do MAPA possui 25 Objetivos Estratégicos, agrupados em 4 perspectivas: pessoas, aprendizado e crescimento; processos internos; agronegócio e

parceiros; e sociedade (BRASIL, 2009a). Desenvolvimento Sustentável e Competitividade são as duas palavras-chave da missão do Ministério: “Promover o Desenvolvimento Sustentável e a Competitividade do Agronegócio em Benefício da Sociedade Brasileira” (Ibid). O termo desenvolvimento sustentável tem a seguinte definição no Plano Estratégico: “Processo de transformação que permite ao agronegócio evoluir econômica, social e politicamente, com respeito ao meio ambiente, satisfazendo as aspirações e as necessidades das gerações atuais e futuras” (BRASIL, 2009a, p. 19).

O tema desenvolvimento sustentável aparece ainda na visão de futuro: “Ser Reconhecido pela Qualidade e Agilidade na Implementação de Políticas e na Prestação de Serviços para o Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio” e no principal Objetivo Estratégico da Perspectiva da Sociedade: “Impulsionar o Desenvolvimento Sustentável do País por meio do Agronegócio” (BRASIL, 2009a). No método BSC, os Objetivos Estratégicos são alcançados por meio de projetos denominados Iniciativas Estratégicas (KAPLAN e NORTON, 2008). Inicialmente, segundo os documentos analisados (BRASIL, 2010), haviam 23 iniciativas estratégicas no Plano Estratégico do Mapa, nenhuma relacionada diretamente ao tema meio ambiente ou desenvolvimento sustentável.

Apesar da falta de iniciativa estratégia específica sobre o tema, a questão ambiental estava na agenda da organização. Por exemplo, a Portaria MAPA N° 36, de 7 de março de 2007, institui a Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura – CDSA, responsável por articular o posicionamento institucional do órgão nos diversos colegiados que tratam de temas relacionados ao meio ambiente. A CDSA era coordenada pelo Secretário Executivo e dela participavam representantes de todas as unidades organizacionais do Ministério. Em 2010, o decreto nº 7.127, de 04 de março, cria uma Coordenação-Geral de Sustentabilidade Ambiental ligada à Assessoria de Gestão Estratégica.

Posteriormente à elaboração do Plano Estratégico, segundo documentos consultados (BRASIL, 2012) e reportagens analisadas (Portal Estadão, sítio MAPA), projetos estratégicos na área de desenvolvimento sustentável foram criados como resposta a movimentação do Ministério do Meio Ambiente. Exemplos desses projetos são: Boi Guardião e Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono – ABC (BRASIL, 2012). O Programa Boi Guardião⁸, lançado no Pará em dezembro de 2009, tinha como objetivo alcançar o

⁸ <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,governo-lanca-boi-guardiao-contr-o-desmatamento,479446,0.htm>;
http://www.in.met.gov.br/portal/index.php?r=home/page&page=boi_guardiao

desmatamento zero em áreas de pecuária. O controle ocorreria a partir do uso do georreferenciamento na emissão das Guias de Trânsito Animal. Produtores que estivessem em áreas desmatadas não receberiam autorização para transporte de animais. Segundo o sítio do MAPA, “o monitoramento busca atingir todo o estado do Pará, além do rebanho de Rondônia e dos animais situados no bioma amazônico de Mato Grosso”⁹. O programa surgiu para contrapor as ações do Ibama/Ministério do Meio Ambiente que iniciou o confisco de gado que pastava em parques nacionais, a chamada ‘Operação Boi Pirata’.

O Plano ABC (BRASIL, 2012) surgiu como componente setorial da Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009), instituída após 15ª Conferência das Partes sobre o Clima (COP-15), realizada no período de 07 a 18 de dezembro de 2009, em Copenhague – Dinamarca. O Plano, com vigência de 2010 a 2020, visa à adoção das tecnologias de produção sustentáveis, selecionadas com o objetivo de responder aos compromissos, assumidos voluntariamente pelo País, de redução de emissão de gases do efeito estufa no setor agropecuário. O Plano foi construído a partir de um Grupo de Trabalho (GT) sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. O GT foi composto inicialmente pelos seguintes órgãos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). Posteriormente ocorreu a ampliação deste GT, incorporando representantes de várias organizações indicadas pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC).

Do ponto de vista da integração dos instrumentos de planejamento governamental, o MAPA utilizou Plano Estratégico 2006-2015 para a construção dos diversos Programas e Ações do PPA 2008-2011, além dos Objetivos Setoriais (BRASIL, 2009d). Os quatro Objetivos da Perspectiva da Sociedade do Mapa Estratégico foram designados como os Objetivos Setoriais do Ministério para o PPA 2008-2011 (BRASIL, 2009d). Como os projetos e as atividades governamentais são executados por meio de ações orçamentárias constantes no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual, esta ligação é fundamental para o alcance dos resultados, pois, sem recursos, nada pode ser executado.

⁹ <http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/ministerio/planos-e-programas>

6.3 – Análise Racional e Processual

A análise racional proposta por Freeman (1984) deve ser iniciada com o mapeamento e categorização dos *stakeholders*. Em seguida, é realizado o mapeamento de valores. Por fim, são levantadas as questões da sociedade. Este conjunto de ações é denominado Análise da Estratégia Corporativa. A construção do Plano Estratégico do MAPA teve como uma de suas etapas o levantamento dos públicos de interesse (BRASIL, 2009a). Segundo a documentação consultada (Brasil, 2010) e as entrevistas realizadas, a equipe de gestão estratégica entrevistou individualmente 12 membros da Alta Liderança (Equipe de Líderes) do Ministério - dentre eles o próprio Ministro de Estado, o Secretário Executivo e os Secretários - para realizar o levantamento inicial e posteriormente as informações foram validadas em uma oficina com a chamada Equipe de Líderes Ampliada, composta principalmente por diretores e assessores do Ministro (aproximadamente 30 pessoas).

Depois que levantamos todas as informações, para não ficar tudo embolado, foram segmentados em 5 grandes categorias: o agronegócio, que é o principal por ser da área finalística do Ministério; depois a parte de relações internacionais, que principalmente foi relacionado pelo pessoal da Secretaria de Relações Internacionais, criada naquela época; o pessoal do governo em geral; poder legislativo; e os consumidores, a sociedade em geral. Naquela época trabalhamos pouco com os consumidores, hoje acho que deveríamos ter trabalhado mais. Agrupamos em 5 blocos, pela natureza das instituições, e acabou faltando o poder judiciário, que depois vimos que faltou.
(Entrevistado 2 – MAPA)

Os públicos de interesse foram agrupados em 5 blocos, conforme demonstrado no Quadro 10.

Grupo	Públicos de Interesse
Poder Executivo	Governo Federal (Ministérios, Autarquias, Presidência, etc.), esferas Públicas Estaduais, Municipais, etc.
Sociedade em Geral	Consumidores, Entidades Nacionais do Setor Produtivo (CNI, CNT, FIESP, etc), ONGs, Mídia, Movimentos Sociais Organizados.
Agronegócio (agentes e representantes)	Entidades de Classe, Cooperativas, Federações de Agricultura, Sindicatos, etc.
Relações Internacionais	Organismos Internacionais, Importadores, Exportadores, Embaixadas, Ministérios da Agricultura de outros países.
Poder Legislativo	Comissões de Agricultura e de Meio Ambiente da Câmara e do Senado, outras Comissões do Congresso, Assembleias Legislativas, etc.

Quadro 10 - Públicos de Interesse do MAPA

Fonte: Brasil, 2009a. Elaboração da autora

Os documentos analisados (BRASIL, 2012) demonstraram que não foi realizada avaliação de interesse, poder ou capacidade de influência dos *stakeholders* durante a

construção do Plano Estratégico. Porém, a análise dos principais elementos de sua estratégia, Missão, Visão e Objetivos Estratégicos (Brasil, 2009a), conforme visto anteriormente, aponta uma forte identificação do MAPA com o público de interesse Agronegócio. O Plano Estratégico do MAPA traz a seguinte definição para agronegócio “A soma das atividades de fornecimento de bens e serviços à agricultura, da produção agropecuária, do processamento, da transformação e da distribuição de produtos de origem agropecuária até o consumidor final. No segmento da produção, são contemplados o pequeno, o médio e o grande produtor rural” (BRASIL, 2009a, p.19).

Um dos instrumentos de interação do Ministério da Agricultura com as diversas partes interessadas são as chamadas Câmaras Setoriais e Temáticas, compostas por representantes de produtores, consumidores, trabalhadores, entidades empresariais e organizações não governamentais, bem como de órgãos públicos relacionados aos arranjos produtivos ou temas aos quais se referem. São exemplos de Câmaras Setoriais: Carne Bovina; Cacau e Viticultura, Vinhos e Derivados. Infraestrutura, Abastecimento e Logística; Relações Internacionais e Cooperativismo e Associativismo são exemplos de Câmaras Temáticas existentes no Ministério. As Câmaras atuam como foro consultivo na identificação de oportunidades ao desenvolvimento das cadeias produtivas, articulando agentes públicos e privados, definindo ações prioritárias de interesse comum, visando à atuação sistêmica e integrada dos diferentes segmentos produtivos (BRASIL, 2009c). Segundo a Assessoria de Gestão Estratégica, o Plano Estratégico 2006-2015 do MAPA foi apresentado às diversas Câmaras Setoriais e Temáticas após sua elaboração.

Do ponto de vista das negociações do Código Florestal, não houve uma análise de *stakeholders* no MAPA, conforme preconizado por Freeman (1984), para melhor planejamento das ações a serem tomadas. Segundo os entrevistados, como os atores que negociavam as questões ambientais no MAPA e no MMA eram sempre os mesmos, não se achou necessário realizar esse mapeamento, ao contrário do que ocorreu durante as negociações sobre transgênicos, por exemplo.

Não houve mapeamento prévio, pois a gente já os conhecia, pois eram sempre os mesmos. No tempo da Marina havia um advogado, o Lima, que depois virou representante das ONGs. Eram aquelas pessoas que de alguma forma se envolviam com o CONAMA. Diferente do debate que ocorreu com o CNTBio, que nós mapeamos e fomos atrás em cada Ministério. No caso do Meio Ambiente, tínhamos reuniões seguidas e eram sempre as mesmas pessoas. Então não houve, de nossa parte, a preocupação de mapeamento, já que eram muito poucos interlocutores. Nós tínhamos em torno de 5 a 6 pessoas que faziam todo o debate.
(Entrevistado 1 – MAPA)

Porém, um dos entrevistados ressaltou que, se tivesse ocorrido este mapeamento, o resultado final da negociação poderia ter sido melhor (Entrevistado 1 – MAPA). Em outras palavras, a etapa de análise de *stakeholders* foi considerada como parte importante do processo, apesar de não ter sido realizada para o caso do Código Florestal. Os *stakeholders* da coalizão Agricultura identificados nas entrevistas e documentos analisados podem ser vistos na Figura 8. O Ministério do Desenvolvimento Agrário pode ser considerado um membro flutuante das duas Coalizões, pois apoiou as questões de seu interesse junto aos dois grupos, conforme visto no capítulo anterior. No setor produtivo, foram exemplificadas as organizações que mais participaram das negociações do Código Florestal, não sendo descartados outros participantes.

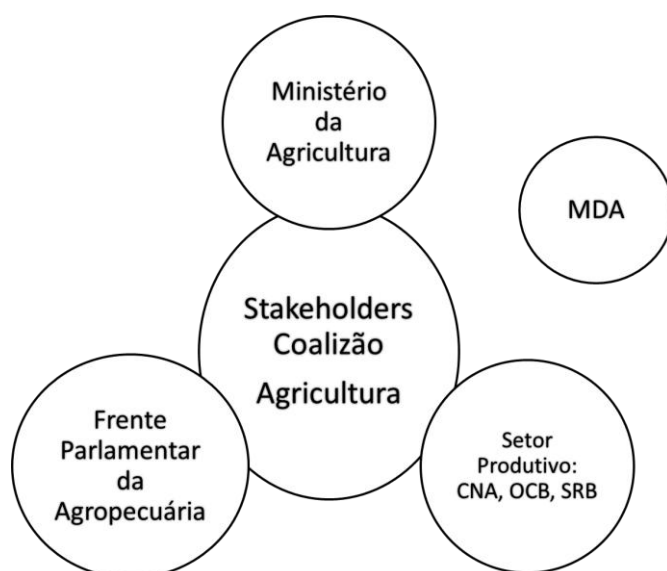


Figura 8 - Stakeholders Coalizão Agricultura

Fonte: elaborado pela autora

Os valores dos *stakeholders* da Coalizão Agricultura também não foram identificados pelo Ministério da Agricultura. Analisando-se as entrevistas e documentos, entretanto, percebem-se valores comuns entre os membros desta coalizão. O primeiro deles se refere à importância dada ao agronegócio no contexto da economia nacional.

A importância que a agricultura tem no desenvolvimento do país, obrigou que os principais líderes desse segmento se preocupassem com uma visão de longo prazo.
(Entrevistado 1 – Casa Civil)

Na época da Ministra Marina, ela sempre foi contra o agronegócio, pois sempre teve uma paixão pelo extrativismo e pela agricultura de subsistência, e nunca considerou a importância da agricultura para o país.

(Entrevistado 1 – setor produtivo)

Especificamente sobre o Código Florestal, há uma percepção geral que o pequeno agricultor seria o maior prejudicado com a implantação do Código de 1965 e que a prioridade é unir produção e sustentabilidade. Esta percepção é a mesma da Coalizão Meio Ambiente.

A legislação do Código é muito mais difícil de ser cumprida pelos pequenos do que pelos grandes produtores. Um cara que tem 5000 hectares, faz 20-30 hectares de APP. Um cara que tem 10 hectares, não faz 1 hectare de APP. Um é 10% da propriedade, no outro é 0,0 alguma coisa. Então expliquei que isso afetava o pequeno agricultor que não conseguia cumprir a legislação do jeito que estava.

(Entrevistado 3 – MAPA)

A discussão que se tinha com a bancada ruralista é que estavam todos empenhados em defesa do pequeno produtor rural. O pequeno é que sofre, que não tem crédito.

(Entrevistado 4 – MMA)

O MDA também entrou nessa discussão, porque se revelou que o Código Florestal é uma restrição ao uso de propriedade, do pequeno ao grande, mas que afeta mais ao pequeno agricultor. Isso foi o que sensibilizou os tomadores de decisão. Essa foi a discussão que começou a quebrar os corações, antes se via com maus olhos se mexer no Código Florestal.

(Entrevistado 2 – Casa Civil)

A grande discussão daquela época é que precisávamos de um equilíbrio entre produzir e preservar o meio ambiente

(Entrevistado 1 – MAPA)

As entrevistas apontaram um alinhamento entre MAPA, setor produtivo e bancada ruralista, gerado por suas crenças e valores compartilhados. “...o MMA sempre tenta puxar a sardinha para a questão ambiental, assim como o MAPA para a agricultura” (Entrevistado 1 – setor produtivo). “No MAPA existia uma relação muito forte com a bancada ruralista” (Entrevistado 1 – MDA).

No grupo de trabalho inicial para discutir o Código Florestal, do lado da Agricultura, tinha a CNA e alguns deputados ruralistas bastante conhecidos, como o Marcos Monte, Homero Pereira, Heinz e Moreira Mendes.

(Entrevistado 3 – MAPA)

Mas o Ministro Stephanes sofreu muito com a bancada ruralista. Ouvi relatos de pessoas que trabalhavam com ele que diziam que quando ele queria ser menos radical, a bancada aqui pressionava ele e o deixavam em situação difícil.

(Entrevistado 2 – Câmara dos Deputados)

A relação estreita entre MAPA, bancada ruralista e setor produtivo se enfraqueceu principalmente com o último Ministro da negociação, Mendes Ribeiro. O Ministro Mendes

Ribeiro não era ligado ao setor e foi indicado pela Presidente Dilma em função de sua atuação como líder de Governo na Câmara em 2011.

Na época do Mendes, a bancada até deixou de vir aqui porque dizia que ele aceitaria dar tudo. Mas, para nossa sorte, as coisas já estavam mais organizadas no Congresso, na Frente Parlamentar da Agricultura (FPA).
(Entrevistado 2 – MAPA)

Os valores dominantes na organização foram mapeados durante a revisão do Plano Estratégico (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2010), em três etapas: levantamento dos valores em um ambiente interno de comunidades virtuais, votação eletrônica e validação das áreas por meio de memorandos. Os valores organizacionais do MAPA são: Comprometimento, Eficiência e Eficácia, Estratégia, Ética, Foco no Cliente, Inovação, Liderança, Organização, Respeito, Trabalho em Equipe e Transparência (BRASIL, 2009a). Não foram levantados os valores dos principais executivos e do corpo diretivo da organização (BRASIL, 2010). Tendo em vista a alta rotatividade de ocupantes dos cargos de Alta Direção nos órgãos públicos, uma questão a ser pesquisada futuramente é sobre o impacto dos valores destes dirigentes na estratégia da organização.

O último ponto de análise da Estratégia Corporativa, que é o levantamento das questões da sociedade para a próxima década e como isto afeta a organização (FREEMAN, 1984), também foi realizado no MAPA durante a construção do Plano Estratégico, a partir do estudo Projeções do Agronegócio Brasil 2005/2006 a 2015/2016 (BRASIL, 2009a). Este estudo é realizado anualmente, o que pode contribuir com o processo de revisão da estratégia. Conforme os documentos consultados (BRASIL, 2010), a análise das tendências realizada (Questões da Sociedade) foi complementada com o levantamento de pontos fracos e fortes, ameaças e oportunidades, a chamada Análise/Matriz SWOT, ainda na primeira etapa de construção do Plano. Análise de tendências e Matriz SWOT são alguns exemplos de mapeamento do ambiente, parte da Análise Processual do modelo de Freeman (1984).

A Análise Processual proposta por Freeman (1984) contém três etapas: Análise de Portfólio, Revisão Estratégica e Análise do Ambiente. Segundo Freeman (1984), a Análise de Portfólio consiste em olhar de perto para um grupo de *stakeholders* e medir o desempenho organizacional frente a dimensões selecionadas. No caso de uma organização governamental, serão analisados políticas e serviços. A terceira etapa de construção do Plano Estratégico consistiu em uma análise de portfólio e priorização de iniciativas estratégicas (FRESNEDA ET AL, 2009). Porém, segundo os documentos analisados (Brasil, 2010), diferentemente do

modelo de Freeman (1984), esta etapa não considerou diretamente o mapa de *stakeholders*, apesar do método BSC (KAPLAN e NORTON, 2008) prever que as iniciativas estratégicas são executadas para gerar resultados para clientes (agronegócio e parceiros) e acionistas (sociedade).

O processo de revisão da estratégia consiste em encontros periódicos da alta liderança com a unidade de gestão da estratégia para revisar os objetivos planejados e formular novas estratégias (FREEMAN, 1984). Segundo as entrevistas realizadas, foram realizadas duas reuniões de análise estratégica (RAE) em 2006 e duas em 2007. A partir de 2008, as RAEs passaram a ocorrer apenas uma vez ao ano, tendo em vista o baixo apoio da Alta Liderança, sobretudo em função do perfil político dos Ministros. Os *stakeholders* não participam destas reuniões, apenas Ministro e Secretários, que acompanham indicadores e resultados estratégicos. Não houve alteração significativa da estratégia construída em 2006, sendo revisados apenas indicadores, metas e projetos.

Nas duas primeiras gestões – Roberto Rodrigues e Guedes, sim, tivemos reuniões de análise estratégica e depois tivemos dificuldade, as reuniões foram se espaçando e eu diria que depois que saiu o Guedes nós não tivemos mais uma avaliação de objetivo estratégico. Nós tivemos mais um acompanhamento. Com o Rossi ficou fraquinho e depois acabou mesmo. Aliás, essa é a maior dificuldade, porque se os executivos colocados lá são prepostos de grupos políticos e o cara não está nem aí para a instituição, só naquilo que diz respeito à agenda dele, não adianta falar que a agenda dele poderia ser executada por meio da estratégia da casa. Então é algo que acho que não vai sedimentar em lugar nenhum na Administração Pública, porque não tem estabilidade e nem compromisso. Que compromisso um cara desse tem com a instituição e seu futuro? Nenhum. Se fizer, bem; se não fizer, bem também. O caso do Roberto Rodrigues e o do Guedes é porque são apolíticos e estavam interessados em fazer a casa andar.

(Entrevistado 3 – MAPA)

Conforme visto anteriormente, o processo de análise do ambiente considera o horizonte futuro a partir de ameaças e oportunidades e pode utilizar técnicas diversas, como construção de cenários e análise de tendência (FREEMAN, 1984). Segundo os documentos analisados, o MAPA utilizou um estudo de projeções para priorizar tendências e seus impactos na organização (BRASIL, 2009a). Uma matriz SWOT foi produzida a partir das entrevistas individuais com a Alta Liderança e posteriormente revisada e validada em duas oficinas realizadas com as Equipes de Líderes e Líderes Ampliada (FRESNEDA *et al*, 2009). Segundo as entrevistas, durante a construção do Plano Estratégico, a equipe de gestão estratégica considerou a Equipe de Líderes como representante dos *stakeholders*, pois a Alta Liderança daquela época se originava principalmente no setor produtivo, iniciando no próprio Ministro Roberto Rodrigues. Não foi realizada nenhuma análise específica de ambiente para o caso do Código Florestal.

o que foi decidido naquela época é que, considerando o tempo curto e que não daria para chamar muita gente de fora, se assumiu que o Ministro Roberto Rodrigues, o secretário de política agrícola Ivan Wedekin, o Secretário de Produção e Agroenergia Lineu e mais o próprio secretário da SDA (Gabriel Maciel), representavam partes importantes dos *stakeholders*. E que assim seria feito para que o Ministério saísse com o Plano. Tinha Copa do Mundo, o negócio começou em janeiro e fevereiro e tinha mais 4 meses para trabalhar com a agenda atribuída do Ministro. E ainda assim se conseguiu trabalhar em janeiro e fevereiro. A razão foi essa. Outra questão é que, quando se iniciou a contratação da consultoria, no termo de referência, o Guedes (Secretário Executivo) tinha vindo da CONAB e eles tinham feito desse jeito lá. Então o Luiz Gomes, assessor dele, achou que não precisa ouvir (*stakeholders*) porque a gente sabe muita coisa deles. Então o segmento ficou representado indiretamente.

(Entrevistado 3 – MAPA)

Analisando-se, então, a construção do Plano Estratégico do MAPA frente ao modelo proposto por Freeman (1984), se percebe que a maioria das etapas das Análises Racional e Processual foi realizada, mas sem a integração com os *stakeholders* defendida pelo autor (Quadro 11). A identificação da coalizão agricultura e seus respectivos valores, conforme modelo do ACF, terá maior destaque no próximo capítulo.

Plano Estratégico do MAPA	Etapa realizada?		Integração com <i>Stakeholders</i> ?	
	SIM/NÃO	OBS	SIM/NÃO	OBS
Análise Racional				
Mapeamento de stakeholders	Sim	5 blocos	Não	
Categorização de stakeholders	Não		-	
Valores dos stakeholders	Não		-	
Valores da Organização	Sim	11 valores	Não	
Questões da sociedade para próximos 10 anos	Sim	Tendências	Sim	Equipe de Líderes
Análise Processual				
Análise de Portfólio	Sim	Iniciativas Estratégicas	Não	
Revisão da Estratégia	Sim	RAE	Não	
Análise do Ambiente	Sim	Análise SWOT	Sim	Equipe de Líderes

Quadro 11 - Construção do Plano Estratégico do MAPA x Modelo de Freeman (1984)

Fonte: Elaborado pela autora

Do ponto de vista da Análise Racional, os *stakeholders* foram mapeados no Plano Estratégico, mas sem categorização e sem análise de valores. No caso do Código Florestal, o MAPA não considerou necessário realizar mapeamento, pois os atores eram recorrentes. Os valores organizacionais foram mapeados, mas não houve o mesmo trabalho para os valores da Alta Liderança. As tendências futuras para os próximos 10 anos foram levantadas e analisadas em conjunto com a Equipe de Líderes, que o MAPA considerava como representante dos *stakeholders* naquela época.

Na etapa de Análise Processual, o MAPA fez análise de portfólio que gerou o conjunto de iniciativas estratégicas, que respondem aos desafios estratégicos (Objetivos Estratégicos) em geral, e não a um *stakeholder* particular. A revisão da estratégia era realizada, mas perdeu força ao longo das trocas de Ministro. Por fim, a análise do ambiente foi feita durante a construção do Plano Estratégico por meio da análise SWOT, considerando-se a Equipe de Líderes como representante dos *stakeholders*. Análise de tendências e análise SWOT foram executadas numa mesma etapa de construção do Plano Estratégico do MAPA.

A Análise Transaccional será realizada no capítulo seguinte, especificamente sobre as negociações do Código Florestal de 2012, a partir do modelo de análise que mescla CGS e ACF.

7 – Negociação do Código Florestal de 2012

Para a compreensão da Análise Transacional do modelo de Freeman (1984), agregou-se o modelo do ACF. Segundo Sabatier e Weible (2007), o ACF assume que a formulação de políticas é muito complexa nas modernas sociedades, tanto substancialmente quanto legalmente, e que os participantes devem se especializar se desejam ter alguma influência. Esta especialização ocorre dentro dos subsistemas políticos, composto de participantes que regularmente procuram influenciar a política dentro do subsistema político. Um subsistema é caracterizado pelas dimensões funcional/substantiva e territorial. Os participantes da política possuem fortes crenças e procuram traduzi-las em políticas. Como as informações técnicas e científicas têm importante papel nas mudanças de crença desses participantes, os pesquisadores, como analistas políticos e consultores, possuem papel central no processo político. Porém, as crenças são estáveis ao longo de um período, o que dificulta alterações políticas.

As negociações do Código Florestal envolveram duas principais Coalizões dentro do Subsistema de Política Florestal: Meio Ambiente e Agricultura. Os participantes de cada Coalizão foram identificados principalmente por meio das entrevistas realizadas. Estas informações foram reforçadas por meio das análises das matérias dos seguintes veículos: Agência Brasil, Agência Câmara, Agência Senado, Folha de São Paulo, Correio Braziliense e Estadão. Antes da apresentação das negociações do Código, porém, serão discutidos os resultados da pesquisa exploratória inicial que visou investigar como as organizações governamentais estão considerando os *stakeholders* em seus processos de planejamento estratégico. Em seguida, serão apresentadas as principais características de cada Coalizão. Depois, haverá a apresentação das diversas fases de negociação do Código, conforme Figura 9 abaixo, e como se comportaram as Coalizões envolvidas. O capítulo finaliza com a Análise Transacional dos Ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente.

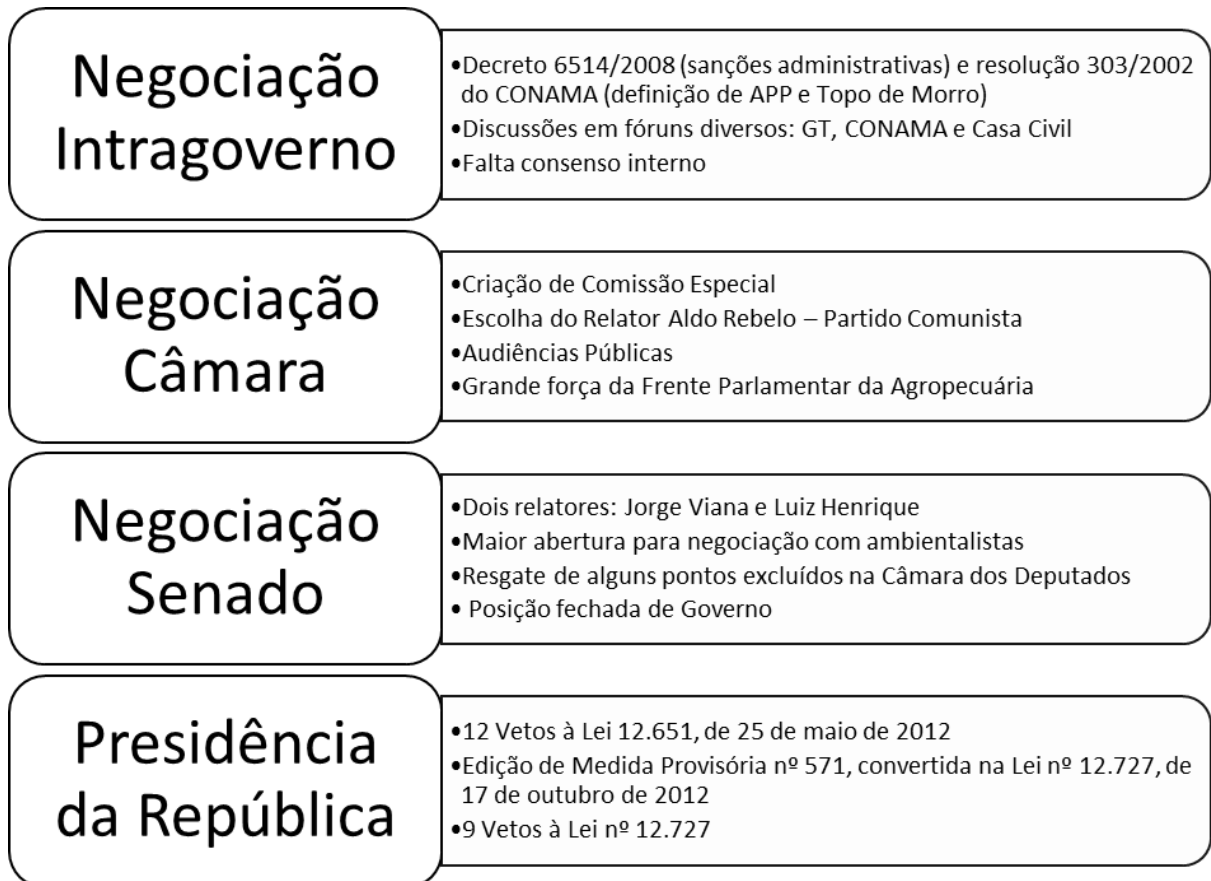


Figura 9 - Fases da negociação do Código Florestal 2012

Fonte: Elaborado pela autora

7.1 – Resultados da Pesquisa sobre Gestão Estratégica e *Stakeholders*

A primeira questão do questionário se referia à existência de Planejamento Estratégico na organização. Das respostas recebidas, a maioria (66,7%) afirmou existir planejamento estratégico em sua organização. Apenas 44 pessoas responderam a pergunta sobre o método de planejamento utilizado. Metade apontou o método *Balanced Scorecard* (BSC), criado por Kaplan e Norton (2004). Este método utiliza a descrição de Objetivos Estratégicos por Perspectiva de Análise, sendo a concepção clássica composta pelas seguintes perspectivas: Aprendizado e Crescimento, Processos Internos, Clientes e Acionista/Financeira. Desta maneira, este é um método que facilita a identificação dos *stakeholders* da organização e suas principais demandas. Christopher Pollitt (2005) afirma que há uma utilização cada vez maior de *balanced scorecards* por parte das organizações governamentais em diversos países. Outros métodos identificados pelos respondentes foram: ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado a Resultados), Análise SWOT (Pontos Fortes, Pontos Fracos, Ameaças e Oportunidades), Gespública (programa de gestão pública do governo federal), Cenários

Prospectivos, COBIT (guia de boas práticas voltado à área de Tecnologia da Informação), além de outros métodos adaptados. Ressalta-se que nem todos os métodos apontados são realmente métodos de planejamento estratégico. Análise SWOT, por exemplo, corresponde a uma etapa de construção da estratégia; enquanto o Gespública é um programa de gestão. O tempo médio de execução do Plano Estratégico nestas organizações é de seis anos.

Sobre a importância da identificação dos *stakeholders* pela organização, 78% afirmaram que esta é uma questão importante ou muito importante para a organização (25 e 53% respectivamente). Ou seja, há uma preocupação das organizações públicas brasileiras com a identificação de suas partes interessadas. Analisando-se estatisticamente a relação entre os anos de execução da estratégia e a importância dada à identificação dos *stakeholders*, percebe-se que estas variáveis são positivamente relacionadas, porém com fraca intensidade (0,11 com nível de confiança de 95%). Ou seja, não é possível afirmar que organizações que executam a estratégia possuem maior tendência a se preocupar com a identificação dos *Stakeholders*.

Além disso, 66,1% dos respondentes afirmaram que foram considerados os interesses destes *stakeholders* durante a construção da estratégia. Entrevistas, pesquisas e discussões em reuniões de planejamento ou em órgãos colegiados foram algumas das formas descritas para captação das demandas e dos interesses dos *stakeholders*. A correlação entre grau de importância de identificação dos *stakeholders* e a consideração de seus interesses durante a construção da estratégia também se mostrou positiva e com maior intensidade (0,50 com 95% de confiança).

Sobre a participação direta na construção da estratégia, 50,8% afirmaram que as partes interessadas participaram da construção da estratégia. Evidencia-se, assim, que a consideração dos interesses nem sempre significou a construção compartilhada da estratégia, conforme preconizado por Freeman (1984). Segundo os respondentes, as ferramentas de captação das demandas foram utilizadas, em sua maioria, fora do ambiente de construção da estratégia e, predominantemente, por meio de reuniões em que os *stakeholders* foram convidados a participar.

Se durante a construção da estratégia das organizações governamentais brasileiras há uma boa participação dos *stakeholders*, na fase de validação da estratégia esta participação diminui. Dentre os entrevistados, 54,4% afirmaram que não há participação dos *stakeholders* nessa fase. Os procedimentos mais utilizados para validação da estratégia foram: reuniões, voto, definição de metas e questionários. Aparentemente, a fase de validação da estratégia é

percebida com uma etapa mais interna do processo de elaboração da estratégia. A análise de correlação entre os anos de execução da estratégia e a participação dos *stakeholders* na construção e na validação da estratégia, num nível de confiança de 95%, mostrou que a correlação é positiva, mas fraca. Enquanto a correlação com a construção é de 0,094, com a validação o número é ainda menor: 0,024. Desta maneira, o tempo de execução da estratégia não pode ser considerado fator fundamental da inclusão dos *stakeholders* em seu processo.

A última questão tratou de mecanismos de avaliação da satisfação dos *stakeholders* sobre os serviços prestados. Entre as organizações participantes da pesquisa, 63,2% não possuem tais mecanismos. Pesquisas de imagem e de satisfação do usuário são os principais instrumentos utilizados dentre as organizações que responderam afirmativamente. Uma das metodologias apontadas para a construção da estratégia é o Gespública, conforme visto anteriormente.

O Gespública é um programa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que estimula a adoção de boas práticas de gestão pelas Organizações Governamentais. Dentre as práticas, pode-se citar: autoavaliação da gestão, elaboração de indicadores de gestão e a pesquisa de satisfação. O Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação (IPPS) é uma ferramenta de pesquisa de opinião que se destina a investigar o nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos, e pode ser utilizada por órgãos e entidades públicos com atendimento direto ao cidadão nos três poderes e nas três esferas de governo. Conforme visto pelos resultados da pesquisa, a maioria das organizações que participaram da pesquisa não possuem instrumentos de avaliação da satisfação dos usuários. Desta maneira, o Ministério do Planejamento possui um amplo campo para divulgação do IPPS.

A principal contribuição deste estudo, que se tratou de uma exploração inicial do tema, foi a demonstração que, de fato, a administração pública brasileira tem se mostrado mais receptiva à inclusão, direta ou indireta, dos *stakeholders* nos processos de construção da estratégia. É importante ressaltar, porém, as limitações do estudo. Por não haver uma pesquisa ampla sobre quais organizações governamentais possuem planejamento estratégico, utilizou-se a Rede Governamental de Planejamento Estratégico como foco da pesquisa, para aumentar a probabilidade da pesquisa alcançar o maior número possível de organizações interessadas no tema. Outra limitação é pesquisa com foco apenas quantitativo. Entrevistas com questionários semi-estruturados poderiam apontar, por exemplo, as razões para inserção ou não dos *stakeholders* no processo da estratégia. Portanto, este estudo apresenta um primeiro panorama sobre o tema, mas que confirmou a importância de se investigar, em um estudo de

caso, como organizações governamentais gerenciaram os *stakeholders* durante a implementação de um projeto estratégico. As negociações do Código Florestal serão apresentadas a partir da próxima seção.

7.2 – Coalizão Agricultura

Conforme visto no capítulo anterior, a Coalizão Agricultura era composta pelos seguintes componentes: 1) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; 2) Frente Parlamentar da Agropecuária (bancada ruralista); e 3) Representantes do setor produtivo, sobretudo: Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária – CNA, Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB e Sociedade Rural Brasileira – SRB. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, apesar de uma aproximação maior com a Coalizão Meio Ambiente, se aliou à Coalizão Agricultura para defender pontos de vista comuns, como a consolidação de área previamente desmatada.

Por exemplo, o tema de área rural consolidada, é um tema que MDA e MAPA entendem com clareza que deva acontecer, mas para o MMA não é fácil adotar esta posição, porque tinha uma legislação que não foi cumprida e agora era preciso regularizar. Então chegamos num consenso na Câmara e o texto foi mudado meia hora antes da votação.

(Entrevistado 1 – MDA)

As principais crenças desta Coalizão estavam pautadas na importância da agricultura para o desenvolvimento do País, a prioridade a ser dada para agricultura familiar e a compatibilização de produção com sustentabilidade, conforme visto no capítulo anterior. “A grande discussão daquela época é que precisávamos de um equilíbrio entre produzir e preservar o meio ambiente” (Entrevistado 1 – MAPA).

A estrutura do MAPA, quando envolveu a agricultura familiar e a própria CNA, percebeu que se fosse uma visão meramente empresarial, somente o agronegócio, não contaria com o apoio popular que precisaria ter para as suas vitórias e viu que tinha espaço para a agricultura familiar sem problemas. E o MAPA, nesse sentido, percebeu que não dava para enfrentar isso porque, no fundo, a origem da agricultura familiar é o MAPA.

(Entrevistado 2 – MMA)

A legislação do Código é muito mais difícil de ser cumprida pelos pequenos do que pelos grandes produtores. Um cara que tem 5000 hectares, faz 20-30 hectares de APP. Um cara que tem 10 hectares, não faz 1 hectare de APP. Um é 10% da propriedade, no outro é 0,0 alguma coisa. Então expliquei que isso afetava o pequeno agricultor que não conseguia cumprir a legislação do jeito que estava.

(Entrevistado 3 – MAPA)

Analisando-se a frequência de palavras dos membros da Coalizão entrevistados (Quadros 12 e 13 e Figuras 10 e 11), percebem-se algumas diferenças entre os resultados com e sem o MDA. Na Coalizão Agricultura sem MDA o assunto ambiente teve um maior destaque, inclusive a preocupação com áreas de preservação permanente (APPs) e aparece uma maior influência da relação ministerial (Ministro) com a Frente Parlamentar da Agropecuária (deputado, ruralistas e bancada). Na Coalizão com MDA a agricultura ganha maior destaque que as questões de ambiente, provavelmente em função da relação de pêndulo que o Ministério exerceu entre as duas coalizões.



Figura 10 - Frequência de Palavras Coalizão Agricultura com MDA
Fonte: Nvivo10

O quadro com as 10 palavras que mais apareceram entre os membros da Coalizão Agricultura, incluindo MDA, encontra-se a seguir. A coluna “contagem” refere-se ao número de vezes que a palavra apareceu nos documentos analisados. O percentual ponderado também considera a totalidade dos documentos analisados.

Palavra	Contagem	Percentual ponderado (%)
Código	210	0,74
Agricultura	200	0,70
Governo	183	0,64
Ministro	156	0,55
Florestal	143	0,50

Florestal	122	0,49
Meio	106	0,43
Áreas	103	0,42

Quadro 13 - 10 Palavras mais frequentes na Coalizão Agricultura sem MDA

Fonte: Nvivo10

Conforme a Figura 12, negociação foi a principal estratégia utilizada tanto pelo Ministério da Agricultura quanto pelo Ministério do Meio Ambiente para influenciar o resultado do processo. A atuação do MAPA se concentrou em articulações intragovernamentais e com os demais membros da Coalizão Agricultura, mas principalmente com a bancada ruralista. O perfil dos Ministros influenciou no comportamento de negociação nos diferentes momentos. Enquanto o Ministro Stephanes participava ativamente das negociações, o Ministro Rossi deixava a negociação acontecer no Congresso, com o apoio da equipe técnica do MAPA. O Ministro Mendes, já no final das negociações, adotou uma postura de busca de posição de Governo, em consenso com MMA e Presidência.

O Ministro Rossi não teve influência alguma na aprovação do Código. Ele não firmou posições. Quando o Stephanes era Ministro, puxou para si a discussão, ele se incumbiu de ser o interlocutor do setor dentro do Governo. Ele buscou essa interlocução direta, além dos outros parlamentares. Ele comprou essa briga. O Ministro Rossi deixou rodar solto, apesar dos assessores que já vinham trabalhando com essa questão também continuassem na discussão. Porém, no ambiente institucional interno do Governo, fala mais alto quem tem o aval do chefe. O Wagner Rossi nunca se preocupou diretamente em partir para cima dos opositores das pretensões do setor agrícola, ao contrário do Stephanes.

(Entrevistado 1 – Setor Produtivo)

O Rossi fugia desse assunto (Código Florestal), pois era pressionável pela Bancada Ruralista. Diferentemente do Mendes Ribeiro, que não estava nem aí. Foi um alívio quando o Rossi foi embora, mas chegou num ponto que comecei a ter saudades do Rossi, porque a posição de “eu não estou nem aí” do Mendes, foi um desastre para nós.

(Entrevistado 2 – MAPA)

O Mendes tinha aquela política de não discutir com ninguém e concordar com tudo. Os deputados me procuravam, mas eu dizia que era melhor fazer pelo Congresso, porque se fosse por aqui, falaria tudo errado. Então, nesse momento, enfiamos a sacola no saco aqui no Ministério e ficamos só na torcida. Foi um período muito difícil, pois corremos o risco de perder muita coisa.

(Entrevistado 2 – MAPA)

Vindo na sequência o Ministro Mendes, do lado do Meio Ambiente veio a Ministra Izabella. A Ministra Izabella muito preparada e o Ministro Mendes pouco preparado para a negociação do Código Florestal. O que fez o Mendes? Num primeiro momento ao invés de usar a estrutura existente dentro do Ministério e manter as negociações intergovernamentais, foi diretamente fazer acordos com a Casa Civil e, nesse momento, puxou como interlocutor o Secretário Executivo (do Mapa) e o Presidente da Embrapa, ambos despreparados para uma discussão de Código Florestal. Em contrapartida, do lado de lá, ficava na mesa a Ministra Izabella, que era preparadíssima, que vinha passando todas as etapas do debate, e de forma que

por vezes a própria Presidente era obrigada a fazer reuniões, onde ocorriam grandes avanços com a participação da Presidente Dilma
(Entrevistado 1 – MAPA)

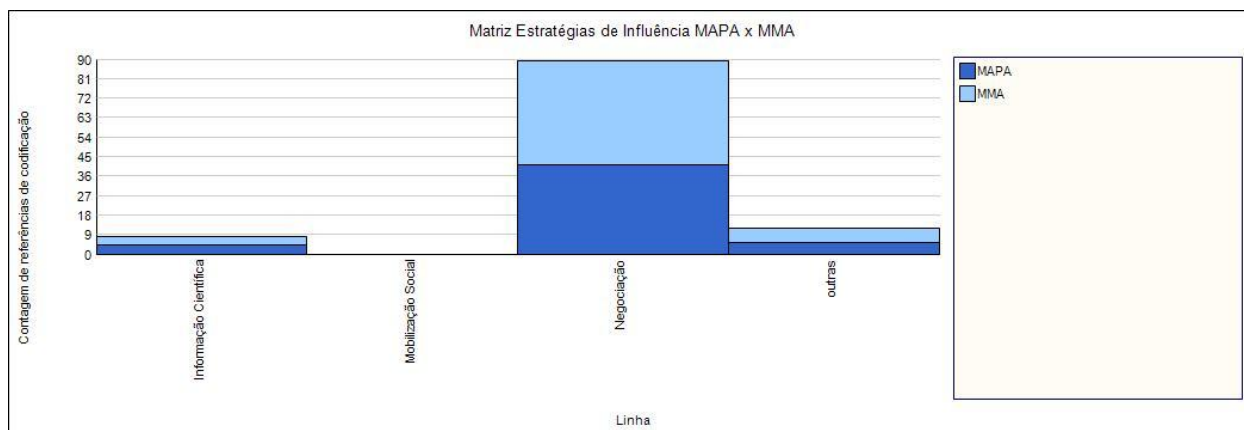


Figura 12- Matriz de Estratégias de Influência MAPA X MMA

Fonte: NVivo 10

Outra estratégia utilizada pelo MAPA, segundo um dos entrevistados, foi a retirada de pessoas radicais do processo. “Também usamos uma estratégia, num determinado momento, de retirar as pessoas com posturas mais radicais” (Entrevistado 1 – MAPA). Isso contribuiu para a redução dos conflitos durante as negociações intragovernamentais.

A principal estratégia de influência utilizada pela coalizão Agricultura como um todo também era a negociação, conforme a Figura 13. Além disso, a Coalizão também buscou informações científicas que pudessem fortalecer os argumentos favoráveis às modificações no Código Florestal.

Geralmente, quando vem da Embrapa, é bem visto pela sociedade. E o Evaristo tinha, e ainda tem, um bom conceito, e veio dizer que já tinha muita área preservada, com as terras indígenas, quilombolas, APPs, Unidades de Conservação. Era um trabalho revolucionário, na época e jogou informação nova nesta questão, causando desconforto para as organizações ambientais.

(Entrevistado 2 – Casa Civil)

Aí entrou um ator novo que se chama Evaristo Miranda, então chefe da Embrapa Monitoramento por Satélite. Ele fez um levantamento da situação do país com relação à legislação. Pega a regra da legislação e pergunta: o que acontece? Deu um strike. Os resultados colocam mais ou menos um terço da produção de alimento, esquece boi, pasto, eu falo plantação, de vegetais, na ilegalidade frente à legislação ambiental. O Derli colocou esse cara na sala do Ministro e o Ministro o colocou na sala do Presidente. E tem fotografias dos mapas em cima da mesa. A Dilma, o Lula e a Marisa, os três olhando os mapas, abismados. (...). E aí foi a grande virada, ou mais uma virada, porque o Presidente Lula mudou de ideia a partir desse evento. E nós saímos pelo Brasil mostrando esses resultados, o preço da aplicação do Código Florestal. Isso fez uma mudança de opinião pública a nosso favor e então o Congresso pôde trabalhar.

(Entrevistado 3 – MAPA)

Outra importante estratégia da Coalizão Agricultura, sobretudo dos membros da Frente Parlamentar da Agropecuária, foi começar entender mais as questões de meio ambiente e atuar na Frente Parlamentar Ambientalista.

Uma vez vi uma reportagem que dizia que o conceito de agricultor era pior que o de político: trabalho escravo, destruidor do meio ambiente, etc. no decorrer da outra década, o agronegócio começou a ganhar importância econômica crescente. As pessoas do agronegócio começaram a se apropriar do assunto meio ambiente, da legislação ambiental, então traziam argumentos.

(Entrevistado 2 – Casa Civil)

Podem achar o que quiser da Senadora Kátia Abreu, mas desde que ela apareceu como liderança ruralista, ela busca informações mais detalhadas, um preparo muito grande. A gente saiu de um patamar de discussão, não digo ideológico, mas uma visão diluída, sem muita consistência de um lado e de outro, para um preparo muito maior, números mais qualificados.

(Entrevistado 1 – Casa Civil)

As grandes entidades de classe começam a apoiar a eleição, como a CNA, e o agronegócio começa a eleger representantes para defender seus interesses. Isso, na reeleição do Lula, já tem uma bancada muito forte.

(Entrevistado 3 – MMA)

As mudanças no Código ocorreram sempre por Medida Provisória, ouvindo exclusivamente os ambientalistas. E durante esse período de duas décadas, a bancada ruralista se profissionalizou, e começou a perceber que precisava ser mais ativa no processo, ocupar espaço político na Câmara. A própria Comissão de Meio Ambiente, liderada por ambientalistas históricos, passou a ter uma participação maior de deputados da bancada ruralista.

(Entrevistado 2 – MMA)

Analisando-se a atual lista de deputados da Frente Parlamentar Agropecuária e da Frente Parlamentar Ambientalista, percebe-se uma coincidência de 72 nomes nas duas Frentes. A Frente Parlamentar Agropecuária conta atualmente com 164 Deputados Federais e 11 Senadores¹⁰. A Frente Parlamentar Ambientalista possui 178 Deputados Federais e 11 Senadores¹¹. O dado confirma a estratégia de ocupação de espaços da bancada ruralista apontada por diversos entrevistados, conforme exemplificado acima.

7.3 – Coalizão Meio Ambiente

A Coalizão Meio Ambiente era mais ampla do que a Coalizão Agricultura. Porém, sua atuação não foi uniforme ao longo do tempo. Seus principais membros são: 1) Ministério do

¹⁰ http://www.camara.gov.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/356.asp

¹¹ http://www.camara.gov.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/347.asp

Meio Ambiente; 2) Frente Ambientalista; 3) ONGs ambientais e socioambientais, como WWF, ISA, SOS Mata Atlântica e Greenpeace; 4) Movimentos da Agricultura Familiar, como FETRAF, Via Campesina e CONTAG; 5) Outras organizações: CNBB, SBPC, ABC, Ministério Público, Juristas ligados ao Meio Ambiente. O Ministério do Desenvolvimento Agrário também participou desta Coalizão ao mesmo tempo em que apoiava a Coalizão Agricultura.

Conforme visto no capítulo 5, na época da Ministra Marina Silva, não havia diferença de posição entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs ambientais e socioambientais. Durante a administração do Ministro Minc, outras organizações também começaram a ser incluídas na coalizão, como o MDA e os movimentos da agricultura familiar. Porém, com a mudança de postura do MMA na gestão da Ministra Izabella Teixeira, que assumiu posições coordenadas de Governo, as ONGs e os movimentos da agricultura familiar se uniram no chamado ‘Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável’ e passaram a atuar de forma independente.

O Comitê foi lançado em 07 de junho de 2011 para mobilizar a população contra as alterações do Código Florestal que estavam sendo discutidas no Congresso¹². Ele é composto por 163 organizações da sociedade civil brasileira. Segundo o próprio Comitê, os senadores deveriam ser sensibilizados para aprovar uma lei com as seguintes características:

- Garanta efetivamente a conservação e uso sustentável das florestas em todos os biomas brasileiros;
- Trate de forma diferenciada e digna agricultores familiares e populações tradicionais;
- Garanta a recuperação florestal das áreas ilegalmente desmatadas;
- Reconheça e valorize quem promove o uso sustentável;
- Contribua para evitar desastres ambientais e ajude a garantir água de boa qualidade para as cidades;
- Acabe de vez com o desmatamento ilegal.

As principais estratégias utilizadas inicialmente pela Coalizão Meio Ambiente e posteriormente pelas ONGs parceiras para maior incidência no processo, segundo o entrevistado do setor ambiental foram:

¹² <http://comiteflorestas.org.br/quem-somos>

- 1) Denúncia. Não participa inicialmente.
- 2) Negociação quando há percepção que o processo avançaria.
- 3) Atração da academia, pois as ONGs sozinhas têm menos credibilidade.
- 4) Parceria com parte do setor empresarial que apoiasse a mudança não tão radical (empresários de celulose e papel – Bracelpa).
- 5) Tentativa de uniformizar entendimentos e buscar movimentos da agricultura familiar (Via Campesina e MST) e CNBB.
- 6) Negociação corpo a corpo com Governo e Parlamentares.
- 7) Mobilização de comunicação – mídia. Cobertura crítica – proporcionalmente mais voz para ambientalistas. O resultado foi uma mudança na mídia após discussão no Senado.
- 8) Mobilização na campanha eleitoral dos candidatos. ONGs pressionaram para comprometer com promessa de campanha.

Segundo os entrevistados, começou a haver uma unanimidade na importância de mudança do Código Florestal. Isto influenciou a mudança de postura do Ministério nas negociações e contribuiu para o distanciamento da posição dos demais membros não-governamentais da Coalizão Meio Ambiente, que não queriam alteração no Código. Conforme percebido pelas figuras 12 e 13, apesar da concentração de ações em estratégias de negociação, lideradas pelo MMA, a coalizão Meio Ambiente também investiu em mobilização social e outras formas de influência, como a campanha “Veta, Dilma”.

Nessa fase, tivemos uma situação bastante delicada, porque a defesa do Código, a busca por uma avaliação mais consistente, era muito difícil, porque o discurso que falei agora gerou uma unanimidade. Independente do setor que você conversava, sempre a posição é que você tinha que mudar o Código. E começamos a fazer um trabalho um pouco mais direcionado com os movimentos de agricultura não-patronal. Isso coincidiu com a mudança no Ministério: saiu a Marina e entrou o Carlos Minc.

(Entrevistado 4 – MMA)

O consenso, inclusive dos ambientalistas menos radicais como o Jorge Viana, é que tinha que se encontrar um equilíbrio. Os ambientalistas das ONGs queriam que não fosse discutido nunca, que se mantivesse a lei de 1965. Eles lamentam que tenha entrado na agenda do Congresso. Melhor era deixar como estava e aumentar a fiscalização, azar do agricultor se houve alteração da legislação ao longo do tempo. Ficaram bravos com a questão da anistia. Mas como tratar a questão de quem desmatou antes? A lei não pode retroagir para prejudicar, mas o que ocorria na prática era multa do IBAMA e processo para cumprimento, além da restrição do crédito rural. Apertou tanto o agricultor, que chegou uma hora que era preciso fazer alguma coisa.

(Entrevistado 2 – Câmara dos Deputados)

É a mesma posição que as ONGs defenderão no Congresso: Não deixa criar a comissão. Criada a comissão, não deixa votar. Votado, não deixa ir para plenário. No plenário, obstrui. Se votar, vota contra. Não mexer.
(Entrevistado 3 – MMA)

A partir daí, do meio para o final da gestão do Minc, se percebeu que essa composição do Ministério, cujo maior suporte eram as ONGs ambientalistas, era insuficiente para esse fim. Primeiro, porque a posição delas era de não negociar e não tentar buscar alternativas, porque todas eram piores do que deixar como está. Segundo, porque eles eram muito fracos e, ainda que apoiassem, a representação parlamentar desse grupo é muito pequena.
(Entrevistado 3 – MMA)

Normalmente a influência maior era das chamadas grandes ONGs, com forte trabalho nacional e também com orientação internacional. Dessa vez, você viu a Marcha das Margaridas favorável ao Código, a agricultura familiar aparecendo com mais intensidade, a CONTAG se manifestando, Via Campesina, Fetraf (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar). Houve uma contraposição entre as ONGs ambientais, as da agricultura familiar e um híbrido, que são as ONGs socioambientais, com uma reivindicação que não se poderia pensar sob o ponto de vista estritamente ambiental. Era preciso harmonizar a questão social e a questão do campo. Acho que essa é a marca com relação aos demais Códigos.
(Entrevistado 2 – MMA)

Aí veio aquela campanha do “Veta Tudo”, que talvez espelhe um pouco a questão de 2008. Já que não é do jeito que eu quero, então volta ao que era antes. O que seria desastroso, porque havia uma grande comoção, muitas discussões, já estava na fadiga da negociação. Chega uma hora que a população está esperando um resultado e voltar após o acúmulo de conhecimento, de negociação, talvez não fosse o melhor caminho, pois o setor produtivo ficaria num nível de insegurança jurídica muito grande, e gerando consequências para o setor produtivo e para o setor ambiental.
(Entrevistado 2 – MMA)

Assim, como ocorreu no Ministério da Agricultura, o perfil dos Ministros do Meio Ambiente influenciou a forma de negociação.

A Ministra na época, Marina Silva, teve dificuldade de manter as opiniões negociadas, e acabou, em função da quantidade de atritos, em defesa de um modelo anterior que fora atropelado pela necessidade de mudanças, a Agricultura e o Meio Ambiente não conseguiam chegar a um acordo, ela foi trocada pelo Minc. Naquela época chegou com uma grande capacidade de negociador e assumiu compromissos muito fáceis, mas que com o passar deste debate entre os dois Ministérios começou a ruir. Dos compromissos assumidos pelo Minc em sala, no mesmo momento que terminava a reunião, do lado de fora saía uma versão do fato.
(Entrevistado 1 – MAPA)

Acho que a Marina se mataria se tivesse passado esse tipo de coisa na gestão dela. O Minc era mais fácil de construir uma posição de Governo sobre esse tema. Não que a Marina fosse ruim em negociações de Governo, mas sobre transgênico e Código Florestal, era difícil. Com o Minc era mais fácil, mas ele tinha uma posição reservada. A Izabella foi muito mais arrojada na negociação, acho que por isso é que acabou se construindo uma posição de Governo. O Governo perdeu algumas coisas, mas conseguiu emplacar outras.
(Entrevistado 2 – Casa Civil)

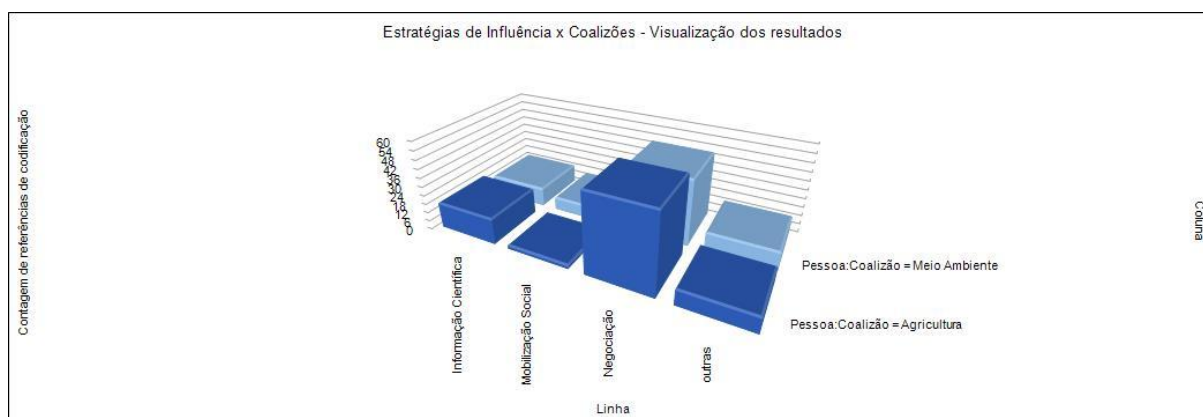


Figura 13 - Estratégias de Influência das Coalizões

Fonte: Nvivo 10

As crenças da Coalizão Meio Ambiente se alteraram ao longo do tempo. Num primeiro momento, com a influência mais forte das ONGs ambientalistas, o pacto era pela manutenção do Código Florestal como estava (Lei 4.771/1965 e Medida Provisória 2.166-67). Com a ampliação da coalizão, os diversos participantes trouxeram diferentes de visões sobre como deveria ocorrer o processo, em função de suas crenças originais: não alteração, alteração por meio de instrumentos infralegais e publicação de nova Lei. Enquanto os membros da agricultura familiar fazem parte originalmente da Política (subsistema) Agricultura Familiar; ambientalistas e outros membros da Coalizão, como Ministério Público, compartilham as crenças originais do Subsistema Ambiental. Desta forma, percebe-se que o nível de coordenação na Coalizão Meio Ambiente é mais fraco que o existente na Coalizão Agricultura, o que impactará no resultado final da negociação da nova Lei, conforme será visto adiante neste Capítulo.

Para elaborar o nosso relatório, baseamo-nos, inclusive, em contribuições. A primeira contribuição que tivemos foi oriunda do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Em dezembro de 1999, a Comissão Mista considerou por bem conceder ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, a oportunidade de se pronunciar sobre a matéria. O Conselho se pronunciou, rejeitando o nosso relatório, com uma posição firme do Ministro do Meio Ambiente e do próprio Conama. Valeria a medida provisória existente hoje, que prevalece como lei, que seria a emenda do Conama e do Ministério do Meio Ambiente.

(Deputado Moacir Micheletto - notas taquigráficas da 16ª reunião da Comissão Mista destinada a examinar a Medida Provisória 2166-67 - 04/09/2001)

E no governo federal, durante o primeiro governo Lula, a Ministra Marina teve uma postura do tipo “melhor não deixar mexer”. Uma postura um pouco autista, ou não, às vezes ela tinha consciência que se deixasse mexer iria perder tanto, que era melhor não deixar mexer. Ela se apoiou no presidente Lula para não deixar mexer. (Entrevistado 2 – MMA)

O primeiro movimento foi rachar o movimento rural e no entendimento do então Ministro Minc, os aliados eram os ambientalistas e a agricultura familiar. Então foram criados aqui no Ministério grupos com representantes dos dois. E aí você tinha uma diferença lá dentro. Os que não querem mudar nada; os que aceitam mudar, desde que sejam por meio de instrumentos infra legais, por meio de decreto, resoluções do CONAMA, instruções normativas e tudo que pudesse ser criado sem levar a discussão para o Congresso; e os que achavam, como a CONTAG, que no fim a discussão teria que ir para o Congresso, não tem como resolver, são demandas nossas e tem que ir para lá (Congresso).
(Entrevistado 3 – MMA)

A frequência de palavras da Coalizão Meio Ambiente (Figura 14 e Quadro 14) demonstra, além do foco na questão ambiental, como era de se esperar, também as palavras governo, ministra e Izabella receberam grande destaque. Agricultura aparece mais vezes do que o termo “Ambientalistas”, o que pode ser explicado pelo distanciamento entre a postura do Ministério e das ONGs ao longo da negociação e também pelo foco na agricultura familiar, que foi convidada a se unir à Coalizão Meio Ambiente. O MMA se abriu para a negociação em termos de alteração do Código Florestal a partir da gestão Izabella Teixeira, conforme visto no capítulo 5.

Palavra	Contagem	Percentual ponderado (%)
Ambiente	372	0,91
Códigos	333	0,82
Meio	262	0,64
Florestal	243	0,60
Agricultura	223	0,55
Governo	220	0,54
Deputado	177	0,43
Ministério	160	0,39
Texto	158	0,39
Áreas	151	0,37

Quadro 14 - 10 Palavras mais frequentes na Coalizão Meio Ambiente
Fonte: Nvivo10



Figura 15 - Modelo do Subsistema de Políticas Públicas – ACF
 Fonte: Sabatier e Weible, 2007, p. 202. (tradução livre)

No caso do Código Florestal, um importante *Policy Broker* no Governo Federal é a figura do Presidente da República. Durante o período de negociação que vai de 2008 a 2012, principal foco deste estudo, os Presidentes Lula e Dilma tiveram um papel relevante na mediação das coalizões, mas com posturas diferentes.

Em 2008, o Governo Federal editou o Decreto nº 6514, de 22 de julho. Este decreto regulamenta as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelecendo o processo administrativo para a apuração destas infrações. Dentre outros temas, o decreto prevê, em seu artigo 55, a penalidade de advertência e multa diária de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por hectare ou fração da área de reserva legal que deixasse de ser averbada. Este decreto causou grande repercussão entre os ruralistas, segundo vários entrevistados, e foi considerado por todos como o principal marco que acelerou as discussões para alteração do Código Florestal. Ainda foi citada pelos entrevistados como marco a edição da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008, que alterou o Manual do Crédito Rural (MCR 2-1) para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental, além do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural. É importante ressaltar que essa resolução veda a concessão de crédito por parte de qualquer banco, público ou privado.

A partir daí, especialmente em 2008, salvo engano, houve uma mudança da Lei de Crimes Ambientais, que acabou provocando uma discussão sobre a severidade dos crimes, atingindo fortemente a bancada ruralista em função do passivo ambiental, muito grande. Essa discussão tomou conta do Congresso.

(Entrevistado 2 – MMA)

O Ministro Minc, na época, fez um decreto regulamentando a lei de crimes ambientais, e esse decreto impôs multas estrondosas para quem não tinha reserva legal averbada e aí houve uma reação do Ministro da Agricultura e também aqui dos deputados, de uma forma bem forte.

(Entrevistado 2 – Câmara dos Deputados)

O Minc publicou um decreto 6514, que foi o grande marco. Até então nós brigávamos em várias frentes tentando mudar o Código, é claro, mas principalmente a legislação infra. Quando ele botou aquele bendito decreto, sem consultar ninguém, nós abrimos o Diário Oficial e tivemos a surpresa do decreto. O decreto é estapafúrdio de cima até embaixo. Pelo menos um terço de seus dispositivos era ilegal, inconstitucional. Ele não só procurava implementar uma legislação que vinha há 40 anos como letra morta, como expandia a legislação sem limites.

(Entrevistado 3 – MAPA)

Nessa mesma época, em 2008, teve uma resolução do Conselho Monetário Nacional que colocou no Manual de Crédito Rural que, para empréstimos na Amazônia, você tinha que juntar um papel para dizer que o agroambiental foi na sua propriedade verificar se estava tudo OK do ponto de vista da legislação ambiental. Isso valia para todo o sistema financeiro, bancos públicos e privados. E aí o bicho pegou. Por que estava todo mundo irregular? Era muito mais complexo que isso. Ela estava pegando a Amazônia, cuja situação fundiária é um caos. Você tem papéis de diferentes tipos, vários deles dados pelo próprio Governo, e são papéis que não tem validade jurídica, não estão registrados em cartório. Esse número tem que confirmar, mas acho que apenas por volta de 10% das propriedades na Amazônia tem registro em cartório. E para conseguir o OK do agroambiental para conseguir crédito rural, eles tinham que provar que eram donos. Para averbar a reserva legal, tenho que provar que sou dono. E eles não conseguiam provar. Tem grilagem no meio disso, lógico, mas não é só grileiro. Existe o caos documental gerado pelo próprio Governo ao longo dos anos.

(Entrevistado 1 – Câmara dos Deputados)

A reação da Coalizão Agricultura a estes dois instrumentos levou a uma tentativa de conciliação entre os dois principais Ministérios. Foi relatada por alguns entrevistados a realização de uma reunião com representantes do Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, ONGs ambientalistas e bancada ruralista para discutir o Decreto nº 6.514. Como os interesses eram conflitantes, o Ministro Reinholds Stephanes, da Agricultura, disse aos membros da bancada ruralista que a melhor arena para a discussão seria o próprio Congresso, tendo em vista as resistências do Ministério do Meio Ambiente.

Tinha o pessoal da CNA - o vice-presidente da Confederação, o Osmar Dias, Luiz Carlos Heinze, o senador Flexa Ribeiro - autor do PL originário de alteração do Código, o Ministro Stephanes. E o fato é que, diante dessa mobilização, o Ministro

Carlos Minc resolveu chamar uma discussão mais ampliada, com as ONGs, o Legislativo e o Executivo.
(Entrevistado 1 – MDA)

Aí o Stephanes e o Minc combinaram o grupo, chamaram expoentes do setor. Alguns ruralistas que já listei e outros que não vou lembrar o nome, 2 ou 3 ONGs, entre elas a SOS Mata Atlântica e o Greenpeace. Tinha representantes do MDA, mas que falavam muito pouco, CONTAG, CNA. E a discussão era muito tensa porque os ambientalistas não queriam mudar nada, estava ótimo, era só aplicar a lei. Por mais que mostrássemos que a lei não era aplicável, eles não enxergavam ou não queriam enxergar, que era só aplicar a lei. Uma irresponsabilidade total. Acabou que as reuniões foram ficando ásperas, até o momento que resolveram acabar.
(Entrevistado 3 – MAPA)

Saiu daquela reunião mais ampliada por uma questão muito simples: o Ministro Stephanes percebeu que o decreto estava na rua e o Ministro Minc não iria assumir uma posição muito diferente do que estava lá, e mais ainda do Executivo propor uma mudança do Código Florestal, as eleições estavam se aproximando e havia todo um contexto. E aí, na mesa com os parlamentares, o Stephanes disse a eles que não sabia por que estavam trazendo este assunto para o Executivo, pois este tema não seria decidido pelo Executivo, e sim pelo Legislativo. Ele disse para a bancada que eles tinham a força para pautar esse tema no Congresso. Na mesa estavam o MAPA, o MDA, o MMA e a bancada. O Stephanes disse: “se eu estivesse no lugar de vocês, faria uma proposição”. E foi isso que aconteceu, de fato.
(Entrevistado 1 – MDA)

Mesmo com a ruptura ocorrida no grupo inicial, o Governo continuou buscando uma solução interna para questão. Seguindo orientação do Presidente Lula, o grupo foi restrito aos próprios Ministérios, intermediados pela Casa Civil. O Presidente também determinou aos Ministros Stephanes (MAPA) e Minc (MMA) que não levassem as discussões para os jornais.

Tudo o que a gente encaminhava, sempre tinha resistência do Ministro Stephanes, a ponto de quando houve o movimento do Grito da Terra, e o Minc subiu no carro de som, naquele momento o acirramento estava terrível com o Stephanes. Tanto é que houve uma interferência do Presidente para que não fizessem essa discussão pública, por jornais. Teve que colocar a rédea, porque a coisa estava bem acirrada.
(Entrevistado 4 – MMA)

O Presidente Lula percebeu isso e determinou à Casa Civil que chamasse todos os Ministérios envolvidos. Eu usaria uma expressão que ele usou na época: ou vocês conseguem um acordo sobre isso ou o Congresso vai acabar com esse Código. O Governo não tem forças para impedir as mudanças feitas por esse grupo.
(Entrevistado 3 – MMA)

Na verdade, dentro do Governo, pelo que me lembro, depois desse decreto de 2008, a discussão era fechada, de Governo, para se avaliar as possibilidades, que eram o Governo enviar um projeto de Lei ou uma MP. A ideia inicial era mexer cirurgicamente, e não todo o Código, apenas para dar um alívio na tensão. Não era para fazer uma reforma radical no Código Florestal, como foi feita. Tiveram várias com reuniões no Governo, mas me lembro apenas dos Ministérios.
(Entrevistado 2 – Casa Civil)

Alguns pontos do Decreto nº 6.514 foram revistos com a edição do Decreto nº 6.686,

de 10 de dezembro de 2008. Dentre eles, a entrada em vigor do artigo 55 seria adiada para dezembro de 2009. Posteriormente, foi adiada para junho de 2011 (Decreto nº 7.029/2009); dezembro de 2011 (Decreto nº 7.497/2011); abril de 2012 (Decreto nº 7.640/2011) e junho de 2012 (Decreto nº 7.719/2012). Durante este período, houve muitas negociações entre os diversos *stakeholders*. Porém, ficou claro pelas entrevistas que o Governo Federal não chegou a um consenso interno durante o comando do Presidente Lula, mesmo com a mediação da Casa Civil. O Presidente Lula resolveu não assinar uma Medida Provisória e o Congresso Nacional acabou acelerando o processo de discussão da alteração do Código Florestal, como se verá nas próximas seções.

Em 2009 passamos o ano inteiro discutindo uma Medida Provisória, ao mesmo tempo em que discutíamos na Câmara aquele PL, e discutia no CONAMA a mudança da infralegal. Discutia uma Medida Provisória para mudar questões pontuais do Código. Naquele dia que o Minc subiu no palanque, os pequenos agricultores disseram: ‘eles são cafajestes, mas nós queremos uma Medida Provisória para livrar a nossa cara’. Então apresentaram um pedido de Medida Provisória ao MDA, que não tinha como não encaminhar. Isso foi parar na Casa Civil. Então vamos aproveitar e resolver os problemas que são insolúveis, e o resto a gente deixa quieto. Por que demorou tanto essa discussão e não deu em nada? Porque a área ambiental não queria Medida Provisória. Os técnicos do MMA não falam a mesma língua que o Minc. (...) Passamos o ano todo em reuniões 2 a 3 vezes por semana na Casa Civil. Quando o MDA aparecia era mais fácil, porque eles queriam que andasse.

(...) Então, em dezembro de 2009, apresentaram ao Presidente uma proposta de decreto de fazer uma moratória, até que o Congresso decidisse como iria sair a Lei. O Presidente decidiu não assinar uma Medida Provisória, porque era um custo político muito grande. Se fosse Medida Provisória, seria insuficiente para resolver tudo e ele ficaria sujo com os agricultores e os ambientalistas. Então deixou para o Congresso

(Entrevistado 3 – MAPA)

A unificação do discurso do Governo só ocorreria a partir da administração da Presidente Dilma, quando a matéria já estava em adiantada fase de discussão no Congresso. Neste período, o Ministério do Meio Ambiente, por meio da Ministra Izabella Teixeira, foi o negociador oficial por parte do Governo Federal.

E no Governo Lula cada Ministério era um país a parte, podia fazer o que queria, não havia harmonização de posição de Governo. Isso só aconteceu depois no Governo Dilma, quando ela viu que o problema precisava de uma solução, fosse ela qual fosse, independente de juízo de valor, era o caso do Governo ter uma posição só. Foi o momento da Ministra Izabella sentar-se à mesa e fazer a interlocução com os radicais de lá, pois o MMA sempre tenta puxar a sardinha para a questão ambiental, assim como o MAPA para a agricultura. A Ministra tem esse papel muito importante nessa ponderação dos interesses, de ver até onde seria capaz de levar essa discussão.

(Entrevistado 1 – setor produtivo)

A ideia do governo, pelo próprio estilo da Presidenta, claro e evidente, era de posição de governo. Não tinha esse negócio de posição de ministério. Tanto é que não houve dissensos declarados. Se houvesse, o processo de negociação não seria finalizado. Tinha-se uma posição coesa.

(Entrevistado 2 – MMA)

As discussões internas no Governo seguiam três níveis, segundo os entrevistados (Figura 16). O primeiro era de discussão dos técnicos, mediada por gestores da Casa Civil. O segundo nível era de decisão entre Ministros, com intermediação da Ministra da Casa Civil. O último nível era a decisão pela própria Presidente Dilma. Segundo os relatos, ela participou ativamente no fechamento das posições de Governo, o que algumas vezes dificultava a finalização técnica de pontos polêmicos.

A Casa Civil atua de uma forma neutra para possibilitar o espaço de debate neutro. Organiza as reuniões e consolida as decisões tomadas para se avançar. Elas se realizam num nível técnico, e quando chega num impasse, ela sobe para secretários, até chegar a Ministros. E assim foi sendo feito. Só que os impasses gerados não deixavam os tomadores de decisão confortáveis para arbitrar.

(Entrevistado 2 – Casa Civil)

O papel da Casa Civil sempre foi o de fazer mediação para construção de posição de governo. No entanto, até o último momento, a discussão era sempre muito flexibilizada. A Casa Civil nunca quis comprar essa briga. E isso acabou dificultando. Sempre se trabalhava para não criar indisposição com um grupo e outro e a gente ouvia muito “deixa, que mais para frente se resolve”. E o lá na frente acabou ficando bastante difícil. Mas acho que a posição da Casa Civil refletia muito a divisão que ocorria na base do governo. Essa polarização MAPA, MDA e MMA, você tem outros setores também, como Minas e Energia que tinham interesse também.

(Entrevistado 4 – MMA)

Por vezes a própria Presidente era obrigada a fazer reuniões, onde ocorriam grandes avanços com a participação da Presidente Dilma, como, por exemplo, a “escadinha” para produtores com rios de diferentes larguras e tamanho de propriedade – todo mundo deveria ter APPs (áreas de proteção permanente), mas com diferentes dimensões.

(Entrevistado 1 – MAPA)

Na fase final de tramitação, era a própria Presidente quem se reunia com os Ministros, ela se envolveu pessoalmente. Até dificultava alguns arredondamentos, porque quando quem está no topo de comando diz que quer alguma coisa, quem tem coragem de contrariar, mes mo estando errado?

(Entrevistado 2 – Casa Civil)

Um exemplo que estou me lembrando, é que a Ministra Izabella fez um acordo no Congresso e depois saiu na imprensa que a Presidente disse que não havia feito o acordo. Depois disso, acabou qualquer margem de manobra dos outros atores que não fosse a Presidenta. Certamente o que a Ministra Izabella negociou estava razoável, mas ficou como uma chamada pública.

(Entrevistado 1 – Casa Civil)

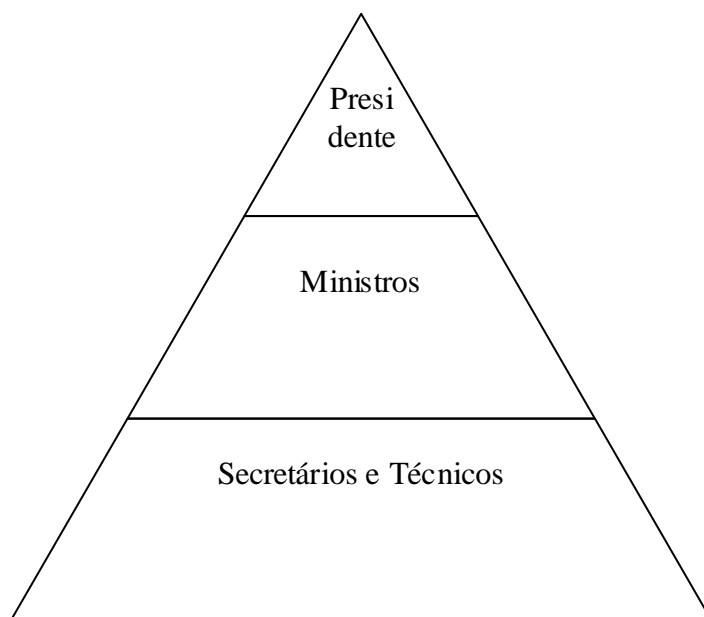


Figura 16 - Níveis de Decisão Governo Federal – Código Florestal

Fonte: elaborado pela autora

A Presidente Dilma também utilizou de seu Poder de Veto para interferir no resultado final do novo Código Florestal. Não só ela vetou em 10 pontos a Lei nº 12.651/2012, como também editou Medida Provisória nº 571 para tratar dos pontos vetados anteriormente. A MP se transformou na Lei nº 12.727/2012, que também foi vetada em 9 pontos pela Presidente Dilma. Segundo a Mensagem Presidencial nº 212, de 25/05/2012, encaminhada ao Presidente do Senado Federal comunicando sobre os primeiros vetos, a decisão foi tomada após serem ouvidos os seguintes órgãos: Ministérios do Meio Ambiente; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento Agrário; do Planejamento, Orçamento e Gestão; de Minas e Energia; da Ciência, Tecnologia e Inovação; das Cidades e a Advocacia-Geral da União.

Entretanto, a Presidente vai tendo um envolvimento crescente e uma compreensão e passa a ter a posição seguinte: não podemos ter medo de perder, percam, e depois uso minhas prerrogativas para trazer o texto para o seu lugar. E aí sai o texto de 21 de maio de 2012, e ela faz um conjunto de vetos para trazer para aquilo próximo do que saiu o Senado e algumas mudanças como a questão da escadinha.
(Entrevistado 3 – MMA)

Desta forma, percebe-se a diferença na posição dos dois principais *Policy Brokers* da negociação e o papel desempenhado pela Presidente Dilma para a definição de alguns pontos importantes da nova Lei Florestal. Enquanto o Presidente Lula procurava conciliação interna,

mas não se envolvia no tema, a Presidente Dilma atuou diretamente nos momentos finais da negociação. Alguns dos entrevistados ressaltaram a inovação na participação de um Presidente da República de forma tão ativa numa negociação ambiental.

Acho que a grande diferença foi essa: a Presidente se envolveu pessoalmente. Das questões de meio ambiente, foi a que eu mais vi um Presidente da República mais se dedicar. A Presidente sentou várias vezes, durante o pico da negociação. Num período de duas semanas, ela dedicava meio período para chamar os ministros. E ela encaminhou as diretrizes.

(Entrevistado 1 – Casa Civil)

É importante ressaltar que em junho de 2012, em plena discussão do Código Florestal no Congresso, o Brasil foi sede da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a chamada Rio+20. A Presidente Dilma foi muito pressionada a manter os compromissos ambientais assumidos durante a campanha eleitoral, o que pode ter contribuído para seu envolvimento nos fechamentos de posição de Governo.

A ex-ministra (Marina Silva), que ficou cinco anos e cinco meses à frente do Ministério do Meio Ambiente, demonstrou extrema preocupação com determinados pontos incluídos no relatório final. Segundo ela, existe risco de o país passar ao mundo a imagem de retrocesso ambiental, às vésperas da realização da Rio+20, conferência internacional que será realizada no ano que vem, marcando duas décadas da Rio 92.

(Agência Brasil – 01/05/2011 - Marina Silva defende adiamento da votação do Código Florestal e critica rapidez das discussões)

O presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Márcio Lopes de Freitas, destacou durante o evento a dificuldade que será encontrada caso não se vote o projeto até o final do ano. “Deixar para o próximo ano, com a Rio+20 [Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, marcada para junho de 2012] e as eleições municipais [em 2012], fica mais difícil”. O novo Código Florestal passou na Câmara dos Deputados após muitas discussões entre governo e aliados.

(Agência Brasil – 28/09/2011 – Ministro da Agricultura defende aprovação do Código Florestal no Senado ainda este ano)

A presidenta Dilma Rousseff, que esteve hoje (26) no Fórum Social Temático 2012 (FST) para um diálogo com a sociedade civil, foi cobrada por representantes de movimentos sociais sobre questões ambientais e sociais, principalmente sobre o conceito de economia verde, tema central da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, que o Brasil vai sediar em junho.

(...)

Durante o evento, grupos ambientalistas na plateia tentaram interromper os discursos com palavras de ordem pedindo o veto da presidenta ao texto do novo Código Florestal, que tramita no Congresso Nacional.

(Agência Brasil – 26/01/2012 – Em encontro com Dilma no Fórum Social Temático, movimentos sociais criticam economia verde)

(...) A votação foi acertada com o governo semana passada para que ocorra no dia 6 de março. Para Piau, “o pior dos mundos seria não ter votação”. Ele se preocupa com a proximidade da conferência ambiental Rio+20, marcada para junho. Na

opinião do relator, se o código não for apreciado até lá, os debates sobre o tema poderão se misturar às questões da conferência.

“É uma mistura que não deve acontecer. Na Rio+20 teremos o mundo aqui discutindo meio ambiente e qualquer dúvida que tiver em relação ao Código Florestal será levada para lá. Na Rio+20 teremos que tratar de futuro e não de problemas internos nossos aqui”, declarou Piau.

(Agência Brasil – 12/02/2012 - Código Florestal já “nasce precisando de reformas pontuais”, diz relator)

7.5 – Negociação do Código Florestal

O Projeto de Lei nº 1.876/1999¹³, de autoria do Deputado Sérgio Carvalho (PSDB/RO), dispunha sobre APPs, reserva florestal, exploração florestal, alterava a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/2008) e revogava a Lei nº 4.771/65 – Código Florestal. O projeto deveria ser encaminhado às Comissões de Agricultura e Política Rural; de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; e de Constituição, Justiça e Redação. Na justificativa do PL, o autor trata das dificuldades para aplicação da lei em função de aspectos formais, pois o Código de 1965 apresentava dispositivos de difícil entendimento e, por vezes, contraditórios entre si. O projeto foi encaminhado à Comissão de Agricultura e Política Rural e foi designado como relator o Deputado Moacir Micheletto. Seu relatório provocou forte reação das ONGs ambientais, conforme visto no capítulo 4.

O PL foi arquivado em janeiro de 2003, desarquivado em março do mesmo ano e encaminhado novamente à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). Novamente fora designado como relator o Deputado Moacir Micheletto. Em dezembro de 2004 foi apensado a este o PL-4524/2004, de autoria do Deputado Enio Bacci. Em outubro de 2005 foi emitido parecer do relator rejeitando a proposta, já que havia um Projeto de Conversão relativo à MP nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, ainda não apreciado. Em seu relatório, o deputado Micheletto ressalta que “o projeto de conversão então apresentado propõe uma alteração do Código Florestal mais ampla — e, a nosso ver, mais adequada à realidade brasileira — que aquela prevista na Medida Provisória original e também nos projetos de lei ora sob apreciação desta Comissão” (Relatório do Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, p. 3)¹⁴.

¹³ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=17338>

¹⁴ http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BAF183240886E51DDB613DADD5E9A060.node2?codteor=346998&filename=Tramitacao-PL+1876/1999

O parecer do relator Micheletto foi aprovado, mas a matéria acabou seguindo para a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) em janeiro de 2006. Como relator nessa comissão, foi designado o Deputado Luciano Zica (PT/SP). Em seu relatório, o Deputado Zica também propõe a rejeição¹⁵ dos PLs 1.876/99 e 4.524/04, por entender ser inoportuno debater alterações no Código Florestal num momento de intensa discussão da matéria, e também por entender que as principais alterações e complementações necessárias já se encontravam na MP 2.166-67/2001.

Encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o PL foi arquivado, em janeiro de 2007, pela Mesa Diretora. Por solicitação do Deputado Enio Bacci, o PL foi desarquivado em julho de 2007, encaminhado novamente à CCJC, sendo designado como relator o deputado Luciano Pizzato (DEM/PR) e, posteriormente, o deputado Paulo Magalhães (DEM/BA). Em dezembro de 2008 foi apensado o PL 4395/2008, da deputada Rose de Freitas.

Ainda em 2008, conforme visto na seção anterior, o Governo Federal editou o Decreto nº 6514/2008, que regulamenta as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelecendo o processo administrativo para a apuração destas infrações. Além disso, o Conselho Monetário Nacional editou a Resolução nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008, que alterou o Manual do Crédito Rural (MCR 2-1) para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental, além do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural.

As reuniões internas no Governo levaram a revisão de alguns pontos do Decreto nº 6.514 por meio Decreto nº 6.686, de 10 de dezembro de 2008. A questão mais polêmica tratada foi o adiamento da entrada em vigor do artigo 55 - dezembro de 2009. Posteriormente, foi adiada para junho de 2011 (Decreto nº 7.029/2009); dezembro de 2011 (Decreto nº 7.497/2011); abril de 2012 (Decreto nº 7.640/2011) e junho de 2012 (Decreto nº 7.719/2012). Como o Governo Federal não chegou a um consenso sobre as mudanças, a decisão acabou ficando para o Congresso Nacional.

Então, em dezembro de 2009, apresentaram ao Presidente uma proposta de decreto de fazer uma moratória, até que o Congresso decidisse como iria sair a Lei. O Presidente decidiu não assinar uma Medida Provisória, porque era um custo político muito grande. Se fosse Medida Provisória, seria insuficiente para resolver tudo e ele ficaria sujo com os agricultores e os ambientalistas. Então deixou para o Congresso

15

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BAF183240886E51DDB613DADD5E9A060.node2?codteor=382296&filename=Tramitacao-PL+1876/1999

(Entrevistado 3 – MAPA)

Em maio de 2009, foi apensado ao PL 1.876/99 o PL 5226/2009, de autoria do deputado Leonardo Monteiro. Além disso, a Bancada Ruralista, utilizando-se de uma manobra regimental, apensou ao PL 1.876/99 o PL 5.367/09, de autoria do deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) e outros, que instituía um Código Ambiental Brasileiro. Por se tratar de um projeto de Código, e como a matéria deveria passar por mais de três comissões de mérito¹⁶, segundo o artigo 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, deveria ser constituída uma Comissão Especial para dar o parecer de admissibilidade e mérito da proposta. A criação de uma Comissão Especial é de alto interesse de um grupo quando há certeza de sua aprovação. No caso, a Coalizão Agricultura tinha a dimensão de sua força na Câmara dos Deputados para aprovar a matéria, por isso forçou a criação de uma Comissão Especial a partir de um projeto de Código Ambiental.

Mas a coisa foi aqui na Câmara, já vinha uma série de projetos de lei tramitando, eram 10 projetos de lei que foram apensando, por se tratar do mesmo assunto. Esses 10 projetos de lei estavam tramitando há muito tempo, e aqui há coisas que não andam mesmo. Com esse clima ruim por causa do decreto, o Ministério da Agricultura reagiu, a Câmara resolveu agir. Houve uma estratégia de se criar a Comissão Especial, pois de outra forma teria que tramitar pelas Comissões separadamente, e alguma poderia querer travar o debate. O deputado Valdir Colatto apresentou um projeto que denominou de Código Ambiental, até mais amplo do que o Código Florestal, e esse projeto também foi apensado. A partir desse projeto, como tratava de mais de 3 comissões de mérito, pelo regimento, tem que ser criada uma Comissão Especial para tratar do projeto. Pressionaram o Presidente, porque o projeto passou a ter essa característica, e ele a criou. Nessa Comissão Especial é que a cara do novo Código Florestal começou a ser desenhada.

(Entrevistado 2 – Câmara dos Deputados)

Apesar do Ministério da Agricultura participar das negociações, das discussões (internas no governo – *inclusão nossa*), digamos que indisciplinadamente, eles acionaram o Presidente da Câmara e pediram que fosse criada uma Comissão Especial, terminativa, para produzir um relatório. O Ministério se posicionou contrário à criação da Comissão. Parte dos ambientalistas achou que era uma boa, porque se iludiram de que poderiam indicar a maioria daquilo. Parte achou que a indicação para relator de um cara de esquerda como o Aldo Rebelo resolveria o problema, depois se viu que não é bem assim.

(Entrevistado 3 – MMA)

Por que a estratégia de um código? Um código ambiental tem repercussões em vários temas e o regimento da Câmara diz que quando uma proposta envolve o parecer de mais de três comissões de mérito, que se deve criar uma Comissão Especial. Quando eu gero uma Comissão Especial, eu fico com apenas um relator, então facilita a negociação. Se estou com força política, ter uma Comissão Especial é excelente. Se não estou com força, é o pior caminho. Os ruralistas entenderam que estavam com força suficiente no Congresso, que já estavam mais estruturados do

¹⁶ Minas e Energia; Desenvolvimento Urbano; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania

que havia ocorrido anos antes e forçaram essa Comissão Especial, pela própria apresentação do Código.
(Entrevistado 1 – Câmara dos Deputados)

A Comissão Especial foi criada em setembro de 2009 com 33 componentes titulares e suplentes, sendo 17 pertencentes à Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) e 16 à Frente Parlamentar Ambientalista. É importante ressaltar que os deputados participam de diversas Frentes Parlamentares. Conforme visto no início do capítulo, analisando-se a atual composição das duas Frentes Parlamentares diretamente interessadas na questão, percebe-se que dos 162 deputados pertencentes à FPA, 72 também participam da Frente Parlamentar Ambientalista. O aparente equilíbrio numérico em sua composição mostrará uma relação de forças diferente durante a votação do relatório na Comissão Especial, como se verá a seguir.

Outros Projetos de Lei foram apensados e foi designado como relator o Deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP). Foi consenso entre os entrevistados a importância da escolha do Deputado Aldo Rebelo para o processo. Por ser de um partido comunista, o deputado inspirava neutralidade entre ambientalistas e ruralistas. No entanto, o que se viu posteriormente em seu relatório, foi uma clara adesão às questões rurais. De forma não usual, o deputado Aldo Rebelo dedicou seu relatório aos agricultores brasileiros¹⁷. Segundo um dos entrevistados, o deputado Aldo tem forte tendência nacionalista e rejeitava as ONGs internacionais: “O Deputado Aldo tem horror a nome de ONG em inglês e não esconde isso. Por isso os ambientalistas não eram, assim, bem tratados.” (Entrevistado 1 – Câmara dos Deputados)

O Presidente é eleito e o relator é no meado. O Deputado Micheletto foi eleito, tentou indicar um que não foi aceito, e aí se chegou ao nome do Deputado Aldo Rebelo, que era tido como uma pessoa neutra. Ele era da base do Governo, o partido dele era o PC do B, tinha essa história da esquerda, então os ambientalistas achavam que seria uma pessoa confiável, do ponto de vista deles, mas os deputados da agricultura também, inclusive com o fato anterior que houve a lei de biossegurança, em 2005, que tratava dos transgênicos, e dividia o meio ambiente e a agricultura. Na época a Ministra era a Marina e a agricultura queria que liberasse os transgênicos. O Aldo atuou naquela época em prol dos agricultores, ou desagradou mais os ambientalistas do que a bancada ruralista, embora ele não tenha ficado até o fim, como agora, que acabou sendo nomeado Ministro.
(Entrevistado 2 – Câmara dos Deputados)

Essa Comissão, depois de muita briga, foi entregue ao Aldo Rebelo, porque era considerado um cara acima dos interesses mundanos, tanto de um lado quanto de outro. Considerou-se que o interesse dele era o bem do Brasil, para nossa sorte.
(Entrevistado 3 – MAPA)

¹⁷ http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=777725&filename=Tramitacao-PL+1876/1999

O Deputado Aldo Rebelo promoveu inúmeras audiências públicas, inclusive atendendo requerimentos apresentados pelos deputados. Nessas audiências foram ouvidos representantes dos diversos interessados no tema, e não apenas ruralistas e ambientalistas. A lista de participantes nas audiências também inclui pessoas das áreas de transporte, indústria, minas e energia. Segundo o próprio relatório do Deputado Aldo Rebelo

A Comissão Especial escolheu por método realizar audiências públicas em Brasília e nos Estados para colher as opiniões e os depoimentos de todos os interessados no debate sobre a matéria. Foram ouvidas as organizações não governamentais estrangeiras credenciadas no Brasil; as organizações não governamentais nacionais; as organizações não governamentais locais; os pesquisadores das universidades e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); as autoridades dos órgãos ambientais da União, de estados e municípios; governadores, prefeitos, vereadores; agricultores pequenos, médios e grandes, organizações representativas da agricultura, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Foi possível conhecer a diversidade e os desequilíbrios próprios do País que se revelam no debate do tema ambiental e florestal.

(Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados; pg 5)

Entretanto, Santos (2012) aponta que a participação de ruralistas (83,5%) foi muito maior de que ambientalistas (16,5%) em 26 audiências analisadas. Os trabalhos da Comissão Especial tiveram que ser prorrogados em função dessas audiências. O parecer do relator foi apresentado à Comissão Especial no dia 08 de junho de 2010. No relatório, o deputado Aldo ressalta as dificuldades de aplicação do Código de 1965 devido às inúmeras alterações legais e afirma que foi o próprio Estado o primeiro a negar a aplicação da lei, fomentando seu descumprimento, e que, combinados, os dispositivos legais existentes podem transformar em crime ambiental “o próprio ato de viver”. Ele ainda apresenta a informação que

A legislação põe na ilegalidade mais de 90% do universo de 5,2 milhões de propriedades rurais no País. Atividades inteiras viram-se, do dia para a noite, à margem da lei, submetidas às pressões e sanções dos órgãos ambientais e do Ministério Público. Homens do campo, cumpridores da lei, que nunca haviam frequentado os tribunais ou as delegacias de polícia, viram-se, de repente, arrastados em processos, acusações e delitos que não sabiam ter praticado.

(Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados; pg 4)

Os dados levantados nas entrevistas apontaram a participação direta do MAPA nas discussões para elaboração do parecer do relator Aldo Rebelo. Isso demonstra uma clara estratégia de ação para mudanças de regras (FREEMAN, 1984). Ao mesmo tempo, havia a

discussão interna no Governo, mediada pela Casa Civil, conforme detalhado na seção anterior. O Ministério do Meio Ambiente, inicialmente contra as alterações no Código Florestal, acabou tendo que ceder em função dos membros da agricultura familiar de sua Coalizão.

O Ministério do Meio Ambiente tinha por tradição estar com o governo até certo ponto e trabalhar pela base. A Agricultura passou a fazer a mesma coisa, mas com resultados muito melhores para eles.

(Entrevistado 3 – MMA)

A gente se reunia mais nos finais de semana. As audiências públicas eram mais para ouvir determinados setores. Mas para elaborar texto, era no final de semana. Começávamos no sábado bem cedinho, na casa do Deputado Paulo Piau. Aliás, esse é um dos deputados mais importantes que me esqueci de mencionar. Aí a gente ia no apartamento do Paulo Piau, eu, a Samanta, o Luis, o Leonardo Papp. Esses eram os principais e a gente lia linha por linha, procurando soluções. E o Aldo ia fazendo a interlocução mais tensa.

(Entrevistado 3 – MAPA)

Na verdade, dentro do Governo, pelo que me lembro, depois desse decreto de 2008, a discussão era fechada, de Governo, para se avaliar as possibilidades, que eram o Governo enviar um projeto de Lei ou uma MP. A ideia inicial era mexer cirurgicamente, e não todo o Código, apenas para dar um alívio na tensão. Não era para fazer uma reforma radical no Código Florestal, como foi feita. Tiveram várias com reuniões no Governo, mas me lembro apenas dos Ministérios.

(Entrevistado 2 – Casa Civil)

O Ministério do Meio Ambiente parou de pressionar porque chegou uma hora que não tinham mais como sustentar a pressão por dois motivos: o público do MDA, com quem sempre tiveram *pari passu*, precisava dessas mudanças. E o próprio público do MDA, como te falei, fez com que apresentassem uma proposta de Medida Provisória. Então parou um pouco aquela discussão em público entre Stephanes e Minc. Quando foi para o Congresso, esfriou dentro do Governo e deixou brigar no Congresso.

(Entrevistado 3 – MAPA)

Dois pontos considerados importantes na negociação foram: tamanho da propriedade que teria uma regra diferenciada (em Módulos Fiscais) e anistia a quem desmatou até 2008. “Na verdade a gente queria 6 módulos, porque o Stephanes queria pegar o médio produtor, mas 4 foi o que conseguimos. Então esse foi um ponto crucial. O outro ponto foi a anistia, que ficou como conversão da multa em regularidade ambiental” (entrevistado 3 – MAPA). Para defender os interesses da Coalizão Agricultura, a área técnica do MAPA chegou a apoiar o Relator Aldo Rebelo inclusive em reuniões na Casa Civil, conforme depoimento abaixo.

O Rossi não queria discutir. Durante a votação, que durou vários dias, ele me chamou para ir na Casa Civil com ele. Na ponta da mesa era alguém da Casa Civil, primeira cadeira era o Aldo, segunda o Rossi e depois eu. Do lado de lá, Luizão, João de

Deus e Bráulio talvez. O Bráulio tinha menos influência nesse contexto. E Vacarezza, que era o representante do Governo na Câmara. Discutindo os assuntos e eles pressionando o Aldo. E o Rossi, logo no início da discussão, disse que tinha um compromisso e que eu ficaria lá para representá-lo. E o Aldo não pode levar a assessoria dele porque foi vetada. Então mudei de lugar e sentei ao lado do Aldo. Conforme a discussão ia ocorrendo, eu cochichava os argumentos técnicos para ele. Era como se eu fosse oposição ao governo. Esse governo é uma graça. Assim como a área ambiental foi classificada como para-governo e a Casa Civil era muito alinhada com a área ambiental, desde o tempo da Marina, o Ministério da Agricultura era como se não fosse Governo, como se fosse oposição.
(Entrevistado 3 – MAPA)

Após muitas discussões na Comissão Especial e apresentações de votos em separado, o relatório do Deputado Aldo Rebelo foi aprovado em votação nominal no dia 06 de julho de 2010. Segundo a página de tramitação do PL na Câmara, votaram a favor os Deputados Anselmo de Jesus, Ernandes Amorim, Homero Pereira, Luis Carlos Heinze, Moacir Micheletto, Paulo Piau, Valdir Colatto, Reinhold Stephanes, Marcos Montes, Moreira Mendes, Duarte Nogueira, Cezar Silvestri e Aldo Rebelo. Votaram contra os Deputados Dr. Rosinha, Ricardo Tripoli, Rodrigo Rollemberg, Sarney Filho e Ivan Valente. Apresentaram votos em separado os Deputados Ivan Valente, Sarney Filho, Edson Duarte, Valdir Colatto, Dr. Rosinha, Fernando Ferro e Paulo Teixeira. Desta maneira, percebe-se que os apoiadores dos ruralistas na Comissão Especial somavam mais de 80% de sua composição. Essa diferença acabou se refletindo no resultado geral da votação ocorrida em Plenário no dia 24/05/2011: dos 474 deputados votantes, 410 votaram Sim (84,7%), e 63 votaram Não (15,3%), com uma abstenção.

Ressalta-se que foram apresentadas 186 Emendas de Plenário ao Projeto de Lei. O Deputado Aldo Rebelo apresentou parecer às Emendas, sendo rejeitadas as Emendas de 1 a 185 e aprovada pela Comissão Especial a Emenda Substitutiva Global de Plenário nº 186, que foi o texto votado no dia 24/05/2011 (CUREAU e LEUZINGER, 2013). Também foi aprovada a Emenda nº 164, proposta pelo deputado Paulo Piau, que posteriormente seria o relator do PL quando o mesmo voltou da votação do Senado. Esta emenda seria uma estratégia da Coalizão Agricultura para posterior negociação com o Governo.

Mas, no dia da votação, as negociações todas em cima da hora, os deputados ruralistas se comprometeram aprovar o projeto com as mudanças, mas colocaram uma emenda (nº 164), que dizia que podia tudo. Era até mal redigida, mas foi estratégia deles terem colocado, e ela foi aprovada também e era a carta na manga que eles ficaram. O projeto foi aprovado inclusive com votação grande dos deputados do Governo. Se você pegar a votação, foi de lavada.
(Entrevistado 2 – Câmara dos Deputados)

E pior do que isso, há uma aprovação de uma emenda, 164, que destrói, na parte de regularização. O que é uma APP? O texto dizia que era permitida atividade

agrosilvopastoril em áreas de preservação permanente. Outras atividades diferentes dessas, como suinocultura, dependerão de autorização do Estado. Então, na prática, não há mais APP. O que você pode fazer numa APP? Tudo. Essa é a natureza da emenda.

(Entrevistado 3 – MMA)

A emenda nº 164 modificou o artigo 8º da Emenda Global de Plenário nº 186, ampliando o rol de possibilidades de intervenção ou supressão das Áreas de Proteção Permanentes (atividades agrossilvipastoris, ecoturismo e turismo rural), e retirando do Poder Executivo o poder de decisão, por meio do CONAMA, ou de emitir regulamento para hipóteses e formas de supressão das APPs, deixando a tarefa em aberto e possibilitando que fique a cargo dos Estados. Seu conteúdo acabava com vários acordos realizados entre Governo e Câmara dos Deputados. A posição de Governo, segundo os entrevistados, era votar a favor do projeto, contra a emenda e fazer destaques para votação daquilo que foi mudado do texto acordado.

A posição do governo foi então votar com esse texto, mas votamos contra a emenda e fazemos destaques para votação daquilo que foi mudado do texto acordado. Parte da bancada (PT – *inclusão nossa*) disse que essa posição a sociedade não vai compreender. Temos que votar contra os dois. Metade da bancada vota com o governo e apoia o texto, mas com ressalvas, como o Líder Paulo Teixeira. Metade nem isso, como o Molon, não vota nada.

(Entrevistado 3 – MMA)

O papel dos partidos políticos como *stakeholder* da negociação deve ser considerado, apesar de não entrado como grupo separado nas respectivas Coalizões. Na visão dos entrevistados da Câmara, o PMDB foi o partido que fez a diferença nas votações do Código Florestal, enquanto deputados do PT, pela primeira vez em sua história, não seguiram a orientação de sua liderança.

Na minha opinião, o partido que foi o fiel da balança desde o início foi o PMDB, que foi sempre fechado, 100% votou com o relator. O PT teve divisão, o PSDB teve divisão, mas o PMDB não, estava coeso e fechado com o relatório do Aldo Rebelo e depois com o do Paulo Piau. Aqui na Câmara foi fundamental.

(Entrevistado 2 – Câmara dos Deputados)

(...) a questão da disciplina partidária em plenário durante todas as votações, para comparar com Código Florestal, quando o relatório do Aldo Rebelo foi para Plenário. Fica tão evidente que o PT não foi o PT, porque o partido tem um histórico de disciplina partidária muito grande. Como o PT funciona historicamente: o PT tem divergências entre os grupos que compõem o partido, tem brigas internas muito fortes, mas antes de qualquer votação polêmica, eles fazem uma reunião e o que sai decidido na reunião, é o voto de todo mundo. Sempre foi assim e isso deu força para o PT virar o PT e se consolidar no poder. Na votação do Código Florestal, parece que foram 34 votos contra a orientação do partido.

(Entrevistado 1 – Câmara dos Deputados)

Em 1º de junho de 2011, o PL foi remetido ao Senado Federal e autuado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 30/11. Foram designados dois relatores para este Projeto de Lei (CUREAU e LEUZINGER, 2013). O Senador Luiz Henrique (PMDB/SC) foi o relator em três comissões: Constituição, Justiça e Cidadania; Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e Agricultura e Reforma Agrária. O Senador Jorge Viana (PT/AC) foi o relator na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Na época da negociação ocorrida no Senado já havia ocorrido troca de Governo. Conforme visto na seção anterior, a Presidente Dilma orientou que deveria haver posição de Governo, ou seja, a negociação intragoverno deveria ocorrer antes do fechamento de acordos no Congresso. Isto foi facilitado pela postura dos dois relatores do Senado, que se apresentaram mais abertos à discussão com ambas as Coalizões, o que possibilitou maior visibilidade da Coalizão Meio Ambiente do que havia ocorrido na Câmara dos Deputados.

Todo o debate do Código Florestal, que foi modelado na Câmara, foi precedido no Executivo de uma ampla discussão entre os Ministérios diretamente envolvidos, seguindo orientação da Presidente da República, que solicitou que tivéssemos uma postura - os Ministros do Meio Ambiente, da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário - de construção de um processo forte de diálogo e uma proposta que pudesse tratar de duas coisas muito objetivas: uma, um olhar para o passado, ou seja, buscarmos a coerência da legislação ambiental em função das outras legislações que existem e buscar meios de reconhecimento do que seria uma formulação de uma lei que pudesse colocar aqueles que praticaram a lei com toda segurança jurídica e aqueles que, eventualmente, dentro da agricultura brasileira, tiveram problemas no cumprimento da lei, em função de várias situações colocadas ao longo do tempo, que criássemos as condições para a sua regularização ambiental. A segunda orientação é absolutamente importante, porque não é só olhar para o passado, é olhar para o futuro.

(Ministra Izabella Teixeira – Audiência conjunta CMA e CRA – 30/07/2011)

Com a saída do Rossi e a entrada do Mendes Ribeiro, ficou mais fácil. Mais aí tinha outro fenômeno interessante, que foi a discussão no Senado, quando houve uma mudança significativa. Porque no Senado mudou completamente o cenário, no sentido da abertura de espaço para discussão. Tínhamos uma condição muito mais favorável do que aquela existente na Câmara. Na Câmara sempre ficou aquela questão muito panfletária, com o embate não se construía nada. No Senado, não, aquela série de audiências públicas marcadas, o trabalho nas comissões, sempre convidando pessoas com algum conhecimento técnico e, em geral, com posições divergentes. Isso nunca foi problema. Foi um cenário aonde essas divergências podiam ser expostas e debatidas num clima de tranquilidade maior.

(Entrevistado 4 – MMA)

O Ministério do Meio Ambiente teve mais voz no Senado com os relatores, mas é o MMA Izabella Teixeira, que tem uma cabeça diferente do MMA Marina Silva. Houve negociação, conseguiram algumas vitórias pontuais no texto, principalmente

a questão de organização e deixar claro o que é regra para o futuro e o que é a regra de regularização das situações pré-2008.
(Entrevistado 1 – Câmara dos Deputados)

A Coalizão Meio Ambiente encomendou nesta época uma pesquisa ao Instituto de Pesquisa Datafolha com o objetivo de avaliar o conhecimento e opinião da população sobre os temas abordados na proposta para o novo Código Florestal¹⁸. Foram realizadas 1286 entrevistas telefônicas entre 03 e 07 de junho de 2011. O principal dado divulgado pela Coalizão, é que para 85% dos entrevistados defendiam a proteção das florestas e rios, mesmo que prejudique a produção agropecuária. Além disso, o perdão às multas era rechaçado por 79% dos ouvidos e 77% opinaram que os cientistas deveriam ser ouvidos antes da votação no Senado. Esses dados foram levados ao Senado para influenciar o processo.

De fato, os relatores promoveram, entre outras, audiências nas Comissões para debater com juristas¹⁹ (13/09/2011), ex-ministros da Agricultura e Meio Ambiente (24 e 25/08/2011), cientistas²⁰ (05/04/2011 e 05/07/2011), representantes de construção civil e até mesmo com o Relator do Projeto na Câmara, Aldo Rebelo (16/11/2011). Os cientistas compareceram a algumas audiências. Também participaram das negociações no Senado representantes da Câmara dos Deputados, sobretudo da Frente Parlamentar da Agropecuária. Os relatores notaram as diferenças de posição das duas Coalizões durante as audiências.

O clima do Senado ajudou bastante, mas a liderança do Jorge Viana e do Luiz Henrique foi muito favorável nesse sentido de criar esse cenário, pois desde o início eles procuraram as lideranças ruralistas para conscientizar da importância de haver o debate. E aí, senadores como o Moka, o Acir Gurgacz, o Blairo Maggi, que eram lideranças ouvidas pelo setor ruralista, tiveram um papel fundamental em garantir e sustentar esse clima de maior tranquilidade. Mesmo eles tiveram dificuldade no final do processo, pois começou a haver uma revolta no setor ruralista, principalmente dos deputados, e não dos senadores.
(Entrevistado 4 – MMA)

Ao lembrar que ontem o Senado ouviu ex-ministros do Meio Ambiente e hoje ouviu ex-ministros da Agricultura para discutirem o projeto de novo Código Florestal, o senador Jorge Viana (PT-AC) disse que "é tão grande a distância entre o que se ouviu ontem e o que estamos ouvindo hoje que parecem relatos de países diferentes, mesmo quando se trata de ex-ministros que trabalharam para a mesma gestão".
- São posições antagônicas - ressaltou Jorge Viana, que é um dos relatores do projeto de reforma do Código Florestal. O outro relator é o senador Luiz Henrique (PMDB-SC).

¹⁸ http://www.sosma.org.br/link/Relatorio_Datafolha_Codigo_Florestal.pdf

¹⁹ Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ); Nelson Jobim, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF); Dr. Paulo Afonso Le me Machado, Professor e Pós-Doutor pela Universidade de Limoges (França); Mário José Gisi, Subprocurador-geral da República do Ministério Público Federal (MPF); e Cristina Godoy de Araújo Freitas, Promotora de Justiça do Ministério Público de São Paulo (MP/SP).

²⁰ Embrapa, ABC, SBPC e ESALQ-USP

Ao resumir essas posições, Jorge Viana observou que os ex-ministros do Meio Ambiente avaliam que o projeto está muito ruim e precisa de modificações importantes, enquanto os ex-ministros da Agricultura consideram que o projeto é bom e, portanto, deve ser mantido como está.

(Agência Senado – 25/08/2011 - Jorge Viana: posições de ex-ministros da Agricultura e do Meio Ambiente são antagônicas)

A Coalizão Agricultura reagiu a essa pesquisa do Datafolha e encomendou uma Pesquisa ao IBOPE para conhecer os principais pontos a serem trabalhados no Congresso. A conclusão que se chegou é que as pessoas responderam de forma contraditória. A favor da proteção, mas contra tirar terras da produção. Como a pesquisa foi apenas para utilização interna da Coalizão, não foi possível obter cópia da mesma. Tem-se apenas o relato de um dos entrevistados. A pesquisa ajudou a Coalizão a definir o que poderia ser negociado com o Congresso. Ressalta-se que, na época da negociação do Senado, a coalizão Agricultura foi coordenada pela Frente Parlamentar da Agropecuária, já que o Ministro Mendes Ribeiro acatou a determinação da Presidente Dilma de haver posição de Governo. A união dos membros da FPA facilitou a continuidade das negociações.

Nós contratamos uma pesquisa do IBOPE para saber o que a população pensava da reforma do Código dizendo o seguinte: se 82% são contra, então na hora que apertarmos a corda no Congresso, a gente vai ter uma reação do público muito forte e não vamos conseguir o apoio dos parlamentares para rodar. Então, vamos ver o que esses 82% aceitam ou não aceitam, se tem que tirar terras da produção, ou não. A gente chegou a conclusão que estava tão disseminada uma confusão, que, de saída, as pessoas achavam que não poderia mudar nada no Código Florestal. O tempo todo foi o discurso da Marina de melhor lei do mundo. Só que daí seguia-se de 5 perguntas sobre o Código propriamente, e ninguém conseguiu acertar nenhuma. Ou seja, era todo mundo a favor de se manter algo que não se sabe como é. Ninguém sabia o que era APP, o que era reserva legal. A discussão era, se mantivesse a lei como estava, precisaria se retirar 80 milhões de hectares da produção para recompor reserva e APP. Mas as respostas eram totalmente invertidas, porque ninguém era favorável a tirar terras da produção porque iria subir o preço da comida, e todo mundo era favorável que se usasse a terra necessária para recompor conforme o Código vigente.

(Entrevistado 1 – setor produtivo)

Quando a gente viu o resultado da pesquisa do Datafolha, a gente ficou sem estratégia de saída para atuar no Congresso, porque o parlamentar não iria contra o eleitor dele. Aí veio a questão de ser contra tirar as terras da produção se aumentasse o preço da comida, então nós temos um argumento. Nesse decorrer, fizemos as pesquisas para levantar qual era a situação do cidadão. Até hoje, o a sociedade não conseguiu compreender o setor agropecuário. 75% dos brasileiros nasceram nas cidades, são cheios de posição, mas não abrem mão do Ipad, do Ipod. São os eleitores da Marina, que também a buscam por outras questões, como a honestidade, pois todos estão de saco cheio da corrupção, da bagunça. O universo eleitoral dela não sabe o que ela pensa direito, mas sabe o que ela não é.

(Entrevistado 1 – setor produtivo)

A Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA, que o pessoal chama de Bancada Ruralista, ela tem membros de diversos partidos, é uma bancada bastante forte, que

tem divergências internas explicitadas que aparecem, por exemplo, quando há sucessão na CNA, mas que tem, ao longo dos anos, conseguido atuar de forma bastante coordenada. É uma frente coordenada e que fala junto. Eles têm divergência internas, mas o que vai para público geralmente é uma posição coordenada e pactuada.

(Entrevistado 1 – Câmara dos Deputados)

Durante as discussões no Senado Federal, o Ministério do Meio Ambiente atuou como interlocutor do Governo Federal nas negociações. Ele deixou de atuar de forma mais defensiva para recuperar partes do Código Florestal que haviam sido mais alterados na Câmara. Nesta fase, os Ministros eram Izabella Teixeira (MMA) e Mendes Ribeiro (MAPA). Conforme visto nos capítulos 5 e 6, a Ministra Izabella é servidora de carreira do IBAMA e com bastante experiência no tema; enquanto o Ministro Mendes Ribeiro, sem experiência no tema, acatou a determinação de Governo de deixar a Ministra Izabella conduzir o assunto. Por outro lado, a negociação de temas com o Congresso é responsabilidade da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República. Isso acabou por gerar algumas dificuldades no processo para o Governo Federal.

Nas discussões técnicas e de consenso, a Casa Civil era quem coordenava os trabalhos. A SRI entrou quando precisava fazer articulação para dentro do Congresso. Na minha visão, foi uma articulação muito precária. A gente poderia ter saído com desgaste menor com relação à articulação feita no Congresso, muito por conta da SRI, que esse é o papel dela. A grande maioria das reuniões que participamos teve a coordenação da Casa Civil, porque nosso papel sempre foi montar o conteúdo. A parte das negociações políticas foi um tema muito mais do MMA, porque o Código Florestal estava sob seu chapéu. Foi a Ministra Izabella, o Ministério do Meio Ambiente, que esteve mais à frente disso. Era quem vinha dar a cara a tapa, dar a visão de Governo para a mídia, para todo mundo. MDA e MAPA, obviamente, sempre foram os mais interessados nisso e sempre estiveram numa discussão muito próxima, mas o MMA é quem sempre esteve à frente.

(Entrevistado 1 – MDA)

Depois de muitas reuniões coordenadas pela Casa Civil, depois da fase inicial dos Ministros, não se tinha uma posição de Governo. Aí acho que o MMA foi negociar esta posição de Governo. Quando você tem uma posição de Governo, é bom que não se tenha fogo interno. Até tinha um problema, que se ficava batendo cabeça, pois o órgão negociador do Governo no Congresso é a Supar (Subchefia de Assuntos Parlamentares) da Secretaria de Relações Institucionais, no caso era a Ministra Ideli que deveria ter ido negociar. E em determinado momento, eles bateram cabeça, porque a SRI foi no Congresso negociar, mas o MMA também estava indo, o que enfraquecia a posição de Governo. Os parlamentares são muito safos e questionavam quem estava fazendo a negociação pelo Governo, porque cada hora diz uma coisa. Isso enfraquece a posição de Governo.

(Entrevistado 2 – Casa Civil)

Após a aprovação dos respectivos pareceres pelas comissões, onde foram apresentadas Emendas, o Substitutivo do PLC nº 30/11 com Emendas foi aprovado pelo Senado no dia 06/12/2011 (CUREAU e LEUZINGER, 2013). O texto-base dos Senadores Luiz Henrique e

Jorge Viana foi aprovado em primeiro turno com 59 votos a favor e 7 contrários. Em turno suplementar, de um total de 78 emendas, Jorge Viana acolheu 26, a maioria relacionada a mudanças de redação. Foram rejeitadas em bloco as demais emendas, assim como quatro destaques votados separadamente. A sensação dos entrevistados é que houve uma melhoria do ponto de vista da técnica legislativa e algumas questões acordadas foram restabelecidas, porém, a grande modificação no Código Florestal de 1965 já havia ocorrido na Câmara dos Deputados.

O texto do Senado melhorou um pouco o da Câmara. O texto da Câmara era mais ruralista. Retomou a área de preservação permanente e melhorou um pouco, do ponto de vista de técnica legislativa, a lei. Do ponto de vista das concessões ambientais, eu não considero o texto do Senado muito mais verde do que saiu, fora a questão da APP. De resto, a concessão já havia sido feita.

(Entrevistado 1 – Câmara dos Deputados)

Realmente ocorreram mudanças significativas ali na discussão no Senado que, na minha percepção, ajudaram a não permitir esse processo de derrocada completa do Código Florestal. Essas mudanças não foram uma maravilha, mas frente ao cenário encontrado, o texto da Lei nº 12.651/2012, ele não é ruim. Sob muitos aspectos, é até um texto bom. Teve pontos que ficaram ruins, mas são localizados. De maneira geral, você tem uma lei na qual os institutos de reserva legal e APP não sofreram grandes alterações, como se pretendeu inicialmente na Câmara e, além disso, criou um mecanismo para tratar politicamente esse problema que não pode ser desconsiderado.

(Entrevistado 4 – MMA)

As grandes alterações feitas na Câmara, o Jorge Viana manteve. Ele entrou nas pequenas coisas, como os princípios incluídos no artigo 1º, que não estavam no texto da Câmara. No meu entender, isso é perfumaria. Ainda que tenha irritado a bancada ruralista a inclusão dos princípios, eu não acho que era relevante, e gastou-se muita energia para retirá-los. Na minha avaliação, as principais mudanças ocorreram na Comissão Especial, com o relatório Aldo Rebelo. Foi a espinha dorsal. Daí para frente, houve mudanças, mas foi sobre esta proposta que era uma inovação da lei, e não sobre a lei de 1965. A discussão era se seriam 20 ou 30 metros. As mudanças ocorreram sobre uma nova lei, por isso é que os ambientalistas ficaram com raiva do Aldo Rebelo.

(Entrevistado 2 – Câmara dos Deputados)

O texto aprovado pelo Senado Federal foi remetido à Câmara dos Deputados, sendo encaminhado novamente à Comissão Especial em 13/12/2011 (CUREAU e LEUZINGER, 2013). O Governo Federal se mostrou satisfeito com o texto que saiu do Senado e procurou se coordenar com o novo relator da Câmara, Deputado Paulo Piau (PMDB – MG) para que o texto fosse aprovado sem alterações, tendo em vista as discussões inclusive com a bancada ruralista. O relator tinha apenas as opções de manter o texto do Senado ou retornar para o texto da Câmara. Ele decidiu voltar para o texto da Câmara, fazendo algumas alterações.

O deputado Paulo Piau foi indicado relator pelo PMDB e ele tinha as seguintes opções: manter o texto do Senado ou voltar para o texto da Câmara. Ele não poderia acrescentar coisas novas. Ele retornou coisas que haviam sido aprovadas na Câmara, eram 18 pontos, se não me engano, que estavam no relatório dele. Trabalhamos intensamente com ele. Queriam que retornassem 50 pontos, mas ele fechou em 18 que haviam sido aprovados na Câmara e modificados no Senado. Ele fez algumas audiências públicas, conversou com muita gente, universidades, ele é ligado à Universidade Federal de Viçosa. Ouviu opiniões nas audiências, dos deputados, dos assessores da FPA, professor de Viçosa. E isso desagradou ao Governo. Isso é uma coisa importante: quando o projeto foi aprovado no Senado e volta para a Câmara, sendo indicado o Paulo Piau, o Governo o chamou na Casa Civil, estavam presentes a Ministra Ideli, o MMA, o Mendes Ribeiro do MAPA, o Jorge Viana, o Henrique Alves (líder do PMDB). A primeira conversa foi assim: o Governo está muito satisfeito com o trabalho do Senado, foi um grande consenso, a bancada ruralista esteve no Senado também, o relator ouviu a bancada ruralista, então gostaríamos que o projeto fosse esse aprovado no Senado. O deputado Paulo Piau falou que não, que iria fazer algumas mudanças. Com isso, praticamente acabou a reunião, e o Governo não queria mais conversar com ele. Deram a ordem para o Ministério da Agricultura não se manifestar, e o Meio Ambiente também, deixa a Câmara resolver. O deputado fez o relatório, mas quando chegou no final, ele apresentou para a Comissão Especial e o Governo voltou. A Ministra Izabella chamou o deputado para uma reunião.

A negativa do Deputado Paulo Piau em atender a solicitação do Palácio do Planalto abria efetivamente uma nova fase de discussões na Câmara dos Deputados. A posição da Presidente Dilma inicialmente foi não negociar os avanços alcançados no texto do Senado e utilizar o poder de veto se fosse necessário.

E chegou num ponto que satisfazia plenamente todo o Governo (texto Senado). Só que tem que voltar para a Câmara. Aí assumiu a relatoria um deputado, Piau, que tem uma característica que é o seguinte: precisamos de um texto de consenso. Um texto de consenso é, como tabula rasa, um texto majoritário, de centro, etc. Outro consenso é o que tem que caber Caiado, Contag, o ambientalista mais radical. Isso não é possível, não existe. Consequentemente, ele tentava ir, vai não vai, e finalmente produz um relatório que basicamente atende o Colato, etc. Lideranças do Governo pressionam para que o Governo faça um acordo com eles, intermediário, porque avaliava que iria perder a votação. Entretanto, a Presidente vai tendo um envolvimento crescente e uma compreensão e passa a ter a posição seguinte: não podemos ter medo de perder, percam, e depois uso minhas prerrogativas para trazer o texto para o seu lugar.

(Entrevistado 3 – MMA)

Um dos pontos de maior discórdia entre os deputados era sobre as propriedades em Áreas de Preservação Permanente. Outra questão debatida era sobre a aplicação do Código Florestal em áreas urbanas. O Governo teve que ceder e voltar às negociações com a Câmara, dada à importância da matéria. Uma das ações adotadas pelo Palácio do Planalto foi a nova prorrogação, por dois meses, da aplicação de multas a proprietários rurais em função do Decreto 6514/2008 (Decreto 7719/2012).

Segundo Piau, a aplicação do novo código na área urbana e a consolidação das propriedades que hoje estão em áreas de proteção permanente, as chamadas APPs, são os pontos divergentes entre os parlamentares. "Meu relatório está pronto para ser entregue hoje. Mas vale a pena tentar um avanço para o entendimento das bancadas", disse Piau à Agência Brasil. "Talvez uma semana a mais para um projeto tão importante não seja incabível", acrescentou.

Segundo o relator do novo código, o texto aprovado pelo Senado representou um avanço, mas parlamentares da bancada ruralista insistem em retomar a chamada Emenda 164, aprovada na Câmara, que prevê a consolidação de todas as áreas em APP até que o órgão ambiental apresente estudos mostrando aquelas que não poderão ser mantidas. "Esse é o jogo do tudo ou nada, em que perdemos o avanço obtido", resumiu Piau.

(Agência Brasil, 06/03/2012 - Relator quer adiar apresentação de parecer sobre Código Florestal)

O governo vai reabrir as negociações sobre o novo Código Florestal na Câmara dos Deputados, admitiu hoje (26), a ministra de Relações Institucionais, Ideli Salvatti. Ela esteve no Senado para uma sessão de homenagem aos 90 anos do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Segundo Ideli, o governo já entendeu que o acordo firmado com os ruralistas, quando o projeto estava no Senado, não está sendo cumprido na Câmara e que novas negociações serão necessárias.

"O Código Florestal tem questões de fundo que são bastante complexas e que precisam ser aprofundadas. Nós tínhamos a convicção de que tudo que havia sido feito de negociação e de acordo no Senado poderia ser aprovada pela Câmara. Infelizmente parece que isso não corresponde à realidade", disse a ministra.

As novas negociações, no entanto, dependem do parecer que será apresentado pelo relator da matéria na Câmara, deputado Paulo Piau (PMDB-MG). Segundo Ideli, o governo aguarda o relatório para definir a orientação que dará à base aliada para a votação. "Vamos ver o que o relator apresenta, porque ele tem apresentado algumas novidades quotidianamente. Então, precisamos ver o que ele apresenta no relatório para a gente ter uma posição clara do que vai ser aprovado aqui na casa".

(Agência Brasil, 26/03/2012 - Ideli Salvatti admite que governo terá que renegociar acordo sobre Código Florestal)

O relator Paulo Piau apresentou seu parecer no dia 19 de abril de 2012. As principais alterações efetuadas foram: retirada do artigo que tratava das APPs às margens de rios, retirada da proibição de crédito rural para produtores rurais que não se regularizarem em cinco anos e retirada da definição de APPs urbanas. O Governo reagiu contra as alterações propostas pelo relator.

A ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, disse hoje (20) que o governo não concorda com o parecer do deputado federal Paulo Piau (PMDB-MG) sobre o Código Florestal que retira do texto aprovado pelo Senado artigo que trata dos limites de recuperação mínima de florestas desmatadas. Para ela, as alterações no texto podem ser consideradas como uma "anistia" aos desmatadores.

"A posição do governo é não concordar com qualquer mecanismo que leve à anistia. Nós queremos o texto do Senado. Se você não estabelece isso [recuperação das faixas mínimas de proteção], você dá uma incerteza muito grande e isso gera anistia. Nós somos contra qualquer mecanismo que dê ideia de anistia para quem cometeu crime ambiental", disse a ministra, depois de reunião sobre a Rio+20 no Rio de Janeiro.

Segundo a ministra, o próximo passo será de negociação com os parlamentares para que o parecer não seja aprovado pela Câmara dos Deputados. A votação do Código Florestal na Câmara está prevista para a próxima terça-feira (24).

(Agência Brasil, 20/04/2012 - Código Florestal: governo não aceita retirar artigo sobre limites para reflorestamento, diz ministra)

Após algumas alterações no relatório para reincorporar área de preservação mínimas em rios de 10 metros de largura, a nova votação na Câmara dos Deputados ocorreu no dia 25 de abril de 2012. Os deputados aprovaram por 274 votos a 184 e 2 abstenções as mudanças feitas pelo relator ao texto aprovado pelo Senado, contrariando a orientação do governo e dos ambientalistas. O plenário também acatou, de forma simbólica, os dispositivos aprovados pelos senadores que receberam parecer favorável de Piau. Os ruralistas conseguiram fazer ainda algumas alterações durante a votação de destaques da matéria, inclusive sobre a recomposição de APPs para produtores com áreas até 4MF. Apesar de saírem vitoriosos, os ruralistas defendiam que o texto era um meio termo para atender ambos os lados. Os ambientalistas, por outro lado, reafirmaram a luta pelo veto por parte da Presidente Dilma.

A aprovação do novo Código Florestal na noite de hoje (25) pela Câmara dividiu ruralistas e ambientalistas. Mesmo ganhando a votação ao aprovarem o substitutivo do deputado Paulo Piau (PMDB-MG), os ruralistas não se consideram vitoriosos. Eles entendem que o texto é um meio termo que atende aos produtores e à recuperação do meio ambiente.

“Não é o sonho do produtor nem daqueles que defendem radicalmente as questões do meio ambiente. Mas foi o possível de ser construído. O texto possível do caminho do meio, que é o que estamos buscando, a produção sustentável, com respeito às questões do meio ambiente”, disse o presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária, Moreira Mendes (PSD-RO).

Contrário ao substitutivo do deputado Paulo Piau, o líder do PV, deputado Samey Filho (MA), considerou o texto aprovado um retrocesso em relação à legislação atual. “Se não é uma vitória dos ruralistas, por que eles lutaram tanto para aprovar esse parecer? É incoerente. Acho, sim, que esse parecer do Piau é muito ruim e torna o Código Florestal um “Frankenstein” [monstro fictício feito das partes de vários cadáveres], que não tem cabeça, não tem pé, que ninguém entende direito”. O ambientalista disse que lutará agora para que a presidenta Dilma Rousseff veto o texto.

Para Samey Filho a aprovação do código representa perigo à preservação do meio ambiente. “Em vez de sinalizarmos que queremos valorizar os nossos biomas para que eles prestem serviços ao país e para o mundo, que possam, dentro da economia verde fazer com que o Brasil exerça uma liderança, estamos indo no sentido contrário”.

(Agência Brasil, 25/04/2012 - Novo Código Florestal precisará de ajustes, avaliam deputados)

Antes da sanção da lei, deputados da Coalizão Agricultura apresentaram Projeto de Lei para modificar partes do Código Florestal aprovado na Câmara (PL 3846/2012). A justificativa era que não conseguiram fazer essas alterações pretendidas durante a tramitação. Os senadores Luiz Henrique da Silveira (PMDB-SC) e Jorge Viana (PT-AC) também apresentaram um novo projeto que altera o Código Florestal (PLS 123/2012) visando resgatar

percentuais de reflorestamento em margens de rios que constava do texto aprovado no Senado e foi retirado pelos deputados. As alterações propostas pelos Senadores atendiam principalmente à Coalizão Meio Ambiente. Ambas as propostas foram encaminhadas para as Comissões. O Projeto da Câmara foi apensado ao PL 3835/2012 aprovado pelas Comissões de Agricultura e Minas e Energia e está em análise na Comissão de Meio Ambiente desde junho de 2014²¹. O Projeto do Senado aguarda designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania²².

Deputados ligados ao agronegócio, com o apoio de oito líderes partidários, protocolaram hoje (10), na Câmara dos Deputados, projeto de lei para modificar partes do novo Código Florestal Brasileiro, aprovado na Casa há pouco mais de duas semanas e que ainda aguarda decisão da presidenta Dilma Rousseff sobre sanção ou veto.

A proposta visa a redefinir o tamanho das áreas de preservação permanente (APP) às margens dos rios a serem recuperadas e está sendo apresentada agora, segundo os autores, por não terem conseguido fazer as modificações que queriam durante a tramitação do novo código.

Pelo projeto, os proprietários de imóveis rurais que tenham áreas consolidadas em APP ao longo de cursos d'água naturais e permanentes deverão promover a recuperação, seguindo o que determina o Programa de Regularização Ambiental de cada estado e de acordo com o tamanho dos rios.

(Agência Brasil, 10/05/2012 - Ruralistas apresentam projeto para mudar novo Código Florestal aprovado no Congresso)

Após a análise técnica do texto aprovado na Câmara por parte dos Ministérios envolvidos, a Presidente Dilma sancionou a lei nº 12.651/2012 no dia 25 de maio de 2012 com 12 vetos. Na mensagem presidencial que encaminha os vetos ao Senado Federal (mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012), a Presidente justifica os vetos “por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade”. Na exposição de motivos interministerial, os Ministros reforçam o descontentamento do Governo que a anistia produzida pelo texto aprovado na Câmara dos Deputados.

De forma cuidadosa, os vetos buscaram evitar insegurança jurídica em assuntos tão relevantes para o país, como a garantia das atividades produtivas e a preservação do meio ambiente. Visaram, também, estabelecer o equilíbrio entre os princípios constitucionais envolvidos, a exemplo da valorização do trabalho humano, da livre iniciativa, da redução das desigualdades sociais e da defesa do meio ambiente. Vetou-se, portanto, para evitar o desequilíbrio entre esses valores, não permitindo uma ampla anistia aos que descumpriram as leis ambientais, impedindo que se impusesse uma oneração maior aos pequenos proprietários rurais e, assim, garantindo um tratamento equânime quanto às responsabilidades de recuperação das áreas desmatadas.

(EMI nº 0018/2012 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU, de 25/05/2012)

²¹ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=543949>

²² http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=105249

Além dos vetos, a Presidente editou a Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, com o objetivo de dar consistência à Lei aprovada e evitar a vacância de normas ocorrida com a revogação do Código Florestal anterior. A edição de MPs é um dos instrumentos do Presidencialismo de Coalizão brasileiro apontado por Limongi e Figueiredo (1998) que possibilita a preponderância do Executivo sobre o Legislativo. A MP acabou trazendo avanços, como o escalonamento da recomposição de áreas, a chamada escadinha. A ideia era dar um tratamento diferenciado para as diferentes situações socioeconômicas dos proprietários e posseiros rurais, ajustando-se o grau de exigência de recuperação com a respectiva capacidade econômica.

A discussão sobre a nova legislação envolveu os mais diversos setores da sociedade, de instituições científicas a organizações não-governamentais de defesa do meio ambiente, de organizações empresariais do setor agropecuário à indústria, de artistas a operários. Despertaram-se paixões e polêmicas. Milhares de manifestações e mensagens eletrônicas de brasileiros de todas as regiões do País foram encaminhadas à Presidência da República e ministérios, opinando sobre a nova legislação, suas virtudes e defeitos. O resultado desse processo é a sanção da nova Lei nº 12.651, de 2012, com os vetos parciais objeto da decisão de Vossa Excelência, mas simultaneamente acompanhado pela decisão de enviar ao Congresso Nacional propostas concretas no sentido de aperfeiçoar e complementar a nova lei, ainda em seu nascedouro, para que não haja vacância de normas.
(EMI nº 0018/2012 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU, de 25/05/2012)

Para fechar o processo, o projeto foi aprovado na Câmara. Vai para a sanção da Presidente e ela aplica os vetos e na mesma hora edita uma Medida Provisória repondo aqueles pontos que ficaram vazios por causa dos vetos e, além disso, inovou com algumas coisas para a agricultura familiar, os pequenos agricultores, ampliando os ganhos. Eu acho que alguém disse que deveria apoiar mais os pequenos, e na Medida Provisória ela acabou ampliando os benefícios, surpreendentemente. Era a questão do apelo popular e da busca de apoio no Congresso. Ela fez a famosa escadinha, contemplando a questão de tamanho da propriedade, escalonando a recomposição da reserva legal e da APP.
(Entrevistado 2 – Câmara dos Deputados)

Ressalta-se que a Coalizão Meio Ambiente não se mostrou satisfeita com o resultado dos vetos da Presidente Dilma, apesar dos apelos no movimento “Veta Dilma”. A expectativa era um veto total do Projeto, o que era contra o posicionamento do Governo.

Para mais de 160 organizações da sociedade civil que integram o Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável, a medida provisória e os vetos anunciados pelo governo federal ao Código Florestal mantém anistia aos desmatadores e abre brechas para novos crimes ambientais.
(Agência Brasil – 28/05/2012 - ONGs ambientais dizem que vetos ao Código Florestal anistiam desmatadores e abre brechas para crimes ambientais)

Teve o primeiro veto dela que saiu, depois saiu a Medida com esses nove vetos. Posteriormente a gente vê que a própria bancada ruralista, com exceção de alguns radicais, se deu por satisfeita. Até porque não podia contraditar o processo de negociação. Não podia dizer que não teve chance de participar, que deu sugestões que não foram analisadas. Foi cansativo, foi exaustivo, mas se chegou nesse resultado. Algumas ONGs da Ministra Marina insistem em mostrar retrocesso, mas os fatos não confirmam essa tese. É uma lei que, com o tempo, e com as parcerias construídas no Governo, ela vai se materializar com mais clareza para quem está no campo. E isso vai gerar um resultado na ponta.
(Entrevistado 2 – MMA)

A Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, foi analisada primeiramente por uma Comissão Mista no Congresso Nacional, composta por 13 Senadores e 13 Deputados. Na instalação da Comissão foram eleitos: o deputado Bohn Gass (PT-RS) como presidente e o senador Jorge Viana (PT-AC) como vice-presidente. Os relatores escolhidos foram: Senador Luiz Henrique (PMDB/SC), relator principal; e Deputado Edinho Araújo (PMDB/SP), relator revisor. Foram apresentadas 696 emendas à Medida Provisória. Um dos pontos de maior discórdia era a definição das APPs. O relatório inicial apresentado em 11 de julho desagradou a ambientalistas e ruralistas e novas modificações tiveram que ser feitas. Em 29 de agosto de 2012 o relator apresentou o Projeto de Lei de Conversão nº 21/2012²³, que foi aprovado pela Comissão Mista. O texto não agradou o Palácio do Planalto por ter alterado, dentre outros, a regra da escadinha.

A MP veio para o Congresso, o relator da Comissão Mista foi o Luiz Henrique da Silveira. Ele fez algumas mudanças, o que irritou a Presidente. Apesar de ele ser da base do Governo, foi a condição que ele teve para votar, pois os ruralistas se juntaram e exigiram algumas mudanças, senão não iria ser aprovado. Foi aprovado na Comissão Mista e no Plenário do Senado e da Câmara. Foi para a Presidente e ela vetou de novo algumas coisas. E aí ela usou o artifício de publicar de decreto, dizendo que estava regulamentando a lei. Ela voltou as coisas que estavam na Medida Provisória que foram alteradas pelo Congresso. O que foi mudado, ela vetou e fez o decreto colocando do jeito que ela queria. Os deputados fizeram alguns protestos, mas não virou nada. No fundo, os deputados da bancada ruralista estavam satisfeitos, mas é lógico que sempre se quer mais.
(Entrevistado 2 – Câmara dos Deputados)

Em nota, a SRI diz que tanto a ministra Ideli Salvatti, que comanda a pasta, quanto a ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, tentaram intervir na votação, defendendo a posição do governo de aprovar a proposta original da MP, com a manutenção da regra da escadinha.

“A aprovação da MP 571 [Código Florestal], ocorrida ontem [29], na Comissão Especial Mista do Congresso Nacional, não teve aval ou concordância do governo federal. Durante toda a tramitação da matéria na comissão, o governo, por meio da SRI, do MMA [Ministério do Meio Ambiente], Mapa [Ministério da Agricultura] e MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário], sempre deixou claro que o ideal era manter a proposta original da MP 571”, diz a nota.

²³ http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=105799

(Agência Brasil – 30/08/2012 - Secretaria que cuida da relação com Congresso diz que mudanças na MP do Código Florestal não têm aval do governo)

O Projeto de Lei de Conversão foi aprovado no Plenário da Câmara no dia 18/09/2012. O Projeto seguiu para o Senado, que o aprovou sem alterações no dia 25/09/2012. A matéria seguiu para sanção da Presidente Dilma. Novamente a Presidente utilizou seu poder de veto. A Lei nº 12.727 foi sancionada no dia 17 de outubro de 2012 com 9 vetos e o Governo federal ainda publicou no mesmo dia o Decreto nº 7.830, que trata principalmente do Cadastro Ambiental Rural e dos Programas de Regularização Ambiental. A justificativa dos vetos foi manter o que se propunha com a Medida Provisória, ou seja, não anistiar, não estimular desmatamentos ilegais e assegurar a justiça social. A medida desagradou a FPA, pois a Presidente teria regulamentado por Decreto aquilo que o Congresso não aprovou em votação. O Ministério Público também não concordou com a medida e entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN no Supremo Tribunal Federal.

A decisão de editar um decreto para suprir as lacunas deixadas pelo veto, sem devolver à discussão ao Congresso, desagradou a bancada ruralista. O vice-líder do DEM na Câmara, deputado Ronaldo Caiado, adiantou que pretende entrar no Supremo Tribunal Federal com uma ação direta de inconstitucionalidade (Adin) questionando o decreto.

Segundo Adams, a regulamentação por decreto está prevista no Código Florestal aprovado pelo Congresso e não fere o processo legislativo nem é inconstitucional. “Dentro da sua competência legal, que o Congresso atribuiu ao chefe do Executivo, no caso a presidenta da República, a presidenta restabeleceu – no princípio do interesse público, para proteger adequadamente as áreas de rio – a solução que ela tinha anteriormente adotado, que no entender do Poder Executivo é a mais correta, seja ambientalmente, socialmente e economicamente”, declarou.

Por meio de decreto, o governo devolveu ao texto a chamada regra da “escadinha”, que prevê obrigações de recuperação maiores para grandes proprietários rurais. (Agência Brasil – 18/10/2012 - AGU defende legalidade de decreto do Código Florestal e diz que não teme briga judicial)

O vice-presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária, deputado Luiz Carlos Heinze (PP-RS), classificou os vetos como “um retrocesso” para a agricultura do país e um “desrespeito” ao Parlamento. “A gente lamenta [os vetos]. Construímos um grande acordo na comissão especial e ele foi quebrado pelo Executivo”, disse Heinze à Agência Brasil.

(Agência Brasil – 18/10/2012 - Verdes e ruralistas divergem sobre vetos a pontos do Código Florestal)

Acontece um movimento de querer ADIN, não vamos aceitar, mas depois não se concretizou. A única ação de inconstitucionalidade partiu do Ministério Público, na perspectiva ambientalista mais radical, de que isso é inconstitucional, não vale à pena, volta para trás, etc. O que considero que seria um caos.

(Entrevistado 3 – MMA)

Ao contrário da FPA, a Frente Ambientalista apoiou os vetos feitos pela Presidente Dilma, apesar de considerar que não deveria haver nenhum tipo de regularização para os

desmatamentos ocorridos antes de 2008. Os entrevistados do Ministério do Meio Ambiente lembraram a complexidade da negociação que envolveu interesses divergentes e ressaltaram os resultados positivos e o desafio de implementação da norma.

Em nota, o Partido Verde ressaltou que os vetos resgataram parte do conteúdo original da Medida Provisória (MP) 571 e recuperam algumas garantias ambientais. “De uma forma geral, a bancada do Partido Verde reconhece que, com o resgate de importantes garantias que haviam sido suprimidas, as medidas representam relevantes ganhos ambientais e sociais”, diz trecho do documento.

Os verdes, no entanto, lamentaram que os vetos não tenham atingido a chamada anistia aos desmatadores. “Lamenta-se, porém, a anistia, que continua sendo concedida a quem desmatou irregularmente até 22 de julho de 2008, bem como a manutenção dentre outros aspectos que flexibilizam a norma, como no caso do Artigo 11-A, que possibilita a exploração econômica de apicuns e salgados, por empreendimentos de salinas e carcinicultura, colocando em risco o ecossistema mangue”.

(Agência Brasil – 18/10/2012 - Verdes e ruralistas divergem sobre vetos a pontos do Código Florestal)

E agora a grande surpresa, 7 meses depois da Medida que trata da regularização, vivemos uma situação singular porque há uma grande mobilização nacional para que o Código vire verdade. E na prática se construiu um acordo nacional com várias partes, que tomam possível que isso aconteça, o que não existia anteriormente. As questões vieram para a mesa, os extremistas, as maluquices, mas gente tem que tentar. A maior dificuldade é que o sistema nacional de meio ambiente na verdade é muito fraco. Ele não conseguirá sozinho. É preciso que os planejamentos, fazendas, os próprios agricultores sejam capacitados, construir sistema nessa área.

(Entrevistado 3 – MMA)

Eu diria que foi um processo que poucos brasileiros podem entender a complexidade da negociação, a riqueza e a dificuldade do que se conseguiu fazer. Eu diria que o Código perdeu um pouco sua essência florestal, provavelmente sim, mas será que ele tinha eficácia na aplicação? Talvez não, e esse Código é muito mais realista. Óbvio que essas coisas vão precisar de uma evolução, uma progressão, mas foi o que pode ser feito.

(Entrevistado 2 – MMA)

Apesar de a Coalizão Agricultura ter demonstrado insatisfação com a norma aprovada, devido às expectativas de ampliar os ganhos, os relatos colhidos demonstram que os objetivos pretendidos inicialmente foram alcançados: “No fundo, os deputados da bancada ruralista estavam satisfeitos, mas é lógico que sempre se quer mais. A minha interpretação é essa.” (Entrevistado 2 – Câmara dos Deputados).

O grande benefício que o MAPA conseguiu foi trancar a edição de resoluções sobre a biodiversidade brasileira, as florestas, o uso do solo, que eram feitas a toque de caixa pelo Ministério do Meio Ambiente, que terceirizava o serviço por meio de organizações não-governamentais. Estavam legislando usando o território nacional, tentando transformar o país em unidades de conservação. E o Brasil tem hoje quase 61% se somarmos as terras indígenas, unidades de conservação federal, estaduais e municipais, reservas legais dentro de propriedades e APPs. Menos de 33% do território é destinado à produção. Isso agora está estagnado. Não está fácil para eles

avançarem, assim como não está fácil para nós. Na minha opinião, temos um Código de equilíbrio, com perdedores dos dois lados, e quem venceu foi o Brasil.
(Entrevistado 1 – MAPA)

7.6 – Análise Transacional das Coalizões

As estratégias utilizadas pela Coalizão Agricultura - mudança de regras e posição ofensiva (FREEMAN, 1984) - levou ao alcance de dois objetivos almejados: mudança no Código Florestal de 1965 e diminuição de regulamentações ambientais sem discussão com outras Coalizões. Conforme visto no capítulo 6, o Ministério da Agricultura mapeou as demandas de seu principal público de interesse – o setor produtivo – e se organizou para enfrentar o desafio de conciliar produção e sustentabilidade. O Plano Estratégico explicitou este desafio e a articulação necessária com os demais integrantes da Coalizão foi feita ao longo do processo, só enfraquecendo nos últimos momentos, após intervenção do *Policy Broker* (SABATIER e WEIBLE, 2007). A Capacidade de Gerenciar *Stakeholders* (FREEMAN, 1984) do MAPA se mostrou efetiva no caso das negociações do Código Florestal.

A Coalizão Meio Ambiente, por outro lado, adotou uma postura inicialmente defensiva (FREEMAN, 1984) para que não houvesse alterações na lei de 1965. A ampliação dos membros da Coalizão, a partir da entrada de organizações da agricultura familiar, enfraqueceu a união inicial dos ambientalistas e obrigou a busca por novas estratégias. O fato da Presidente Dilma, enquanto *Policy Broker* (SABATIER e WEIBLE, 2007), se mostrar favorável à Coalizão Meio Ambiente, minimizou suas perdas iniciais. Isso compensou, de certa forma, a falta de visão das demandas de outros *stakeholders* que não foram captadas pelo Ministério do Meio Ambiente, que utilizava apenas o Plano Plurianual como ferramenta de planejamento. Hoje, com a implantação de um planejamento estratégico no órgão, certamente há uma nova visão sobre este processo. Em seu Planejamento Estratégico 2014-2022, o MMA aponta na Perspectiva de Partes Interessadas os seguintes compromissos: 1) Disponibilizar e facilitar o acesso às informações ambientais, 2) Apresentar claramente seu papel e posicionamentos institucionais e 3) Promover o cumprimento da Agenda Ambiental. Assim, do ponto de vista dos instrumentos, o MMA atualmente ampliou sua Capacidade de Gerenciar *Stakeholders* (FREEMAN, 1984). Um quadro comparativo entre as estratégias de influência e os programas implementados pelos dois Ministérios durante as negociações do Código Florestal pode ser visto a seguir.

Capacidade de gerenciamento de <i>stakeholders</i>	MMA		MAPA	
	Realizado?	Integração com <i>stakeholders</i> ?	Realizado?	Integração com <i>stakeholders</i> ?
Análise Transacional				
Es estratégia de influência	Negociação, Mobilização Social	Parcial	Negociação, Informação Científica	Sim
Programas específicos	Defensivo	Parcial	Ofensivo, Mudança de Regras	Sim

Quadro 15 – Análise Transacional MMA x MAPA

Fonte: Elaborado pela autora

8 – Considerações Finais

Na década de 1990 o Brasil passou pelo ajuste estrutural (fiscal) com o governo Collor e pela reforma do Estado com o governo Fernando Henrique Cardoso. A proposta do Plano Diretor da Reforma do Estado era descentralizar e delegar autoridade por meio da definição dos setores de atuação do Estado, das competências e das modalidades de administração mais adaptadas a cada setor – núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e setor de produção de bens e serviços (BRESSER PEREIRA, 2006). As ferramentas gerenciais de uso da administração de empresas privadas podem ser utilizadas para alcance da eficiência do Estado.

Além da Reforma do Estado, o país vivenciou, a partir da Constituição de 1988, a ampliação dos direitos sociais e da mobilização social rumo à maior inserção na formulação e implementação das políticas públicas (COSTA, 2010). A ampliação da participação social nas políticas públicas, nos últimos anos, ocorreu concomitante com iniciativas gerenciais do Estado.

No Brasil, gestão estratégica, avaliação de desempenho e melhoria de processos, temáticas gerenciais reforçadas pelo processo de reforma do Estado de 1995, continuam na agenda, não só do Executivo, mas também do Legislativo e do Judiciário. Apesar de o Planejamento Estratégico ter sido primeiramente desenvolvido no setor privado, desde a década de 1980 as organizações públicas e sem fins lucrativos têm se beneficiado desta ferramenta que as auxilia a lidar, de forma efetiva, com as dramáticas mudanças do ambiente (BRYSON, 1995). Bryson (*ibid*) afirma que a gestão estratégica é uma das ferramentas gerenciais utilizadas pelas organizações públicas com potencial de integração com as demandas dos *stakeholders*. Por outro lado, na literatura existente sobre implementação da estratégia em organizações públicas, movimento que se iniciou com o processo de nova gestão pública, há uma lacuna teórica no que se refere à interação com os *stakeholders*. É justamente nesta lacuna que a proposta de pesquisa aqui apresentada visou atuar.

A proposta do presente projeto foi analisar como as organizações governamentais brasileiras gerenciam os *stakeholders* na implementação de programas estratégicos. O objetivo geral do estudo era dimensionar a importância do gerenciamento de *stakeholders* para o alcance de programas estratégicos. Para tanto, foi realizado um estudo de caso comparativo sobre a revisão do Código Florestal a partir da ótica de dois principais atores

governamentais: Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Entrevistas, análise de documentos e notícias permitiram captar a percepção dos gestores sobre como os ministérios lidaram com seus *stakeholders*, que são ambientalistas, ruralistas, governo e sociedade organizada. O estudo de caso focou os ministérios que tem suas atividades voltadas a coordenar atividades de interesse de ruralistas e ambientalistas.

O MAPA é um Ministério de mais de 150 anos, responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor. O MMA, por outro lado, é um ministério novo, criado em 1992, responsável pelas políticas de proteção e recuperação do meio ambiente, do uso sustentável dos recursos naturais e da valorização dos serviços ambientais. Além da importância destas organizações no processo de revisão do Código Florestal, elas se encontravam em situações distintas com relação ao Planejamento Estratégico. Enquanto o MAPA possui planejamento estratégico desde 2006, o MMA realizava apenas o planejamento tradicional de governo neste período – Plano Plurianual. Desta forma, foram comparadas instituições que atuavam de forma diferente com relação ao planejamento, o que possibilitou verificar se a existência ou não de planejamento estratégico contribuiu para o melhor gerenciamento dos *stakeholders* e o alcance dos resultados pretendidos na revisão do Código Florestal.

Uma das abordagens de gestão estratégica que mais se ajusta a organizações públicas é a dos *stakeholders*, pois considera que uma estratégia só será efetiva se satisfizer as necessidades, do ponto de vista econômico, político e social, dos múltiplos grupos (BRYSON, 1995). O termo *stakeholder*, popularizado pelos trabalhos de Freeman (1984), pode ser entendido como todo indivíduo ou grupo que influencia ou é influenciado pelo alcance dos objetivos da organização. Este seria um sentido mais amplo do termo. Outro sentido, um pouco mais restrito, se refere à dependência que a organização tem de indivíduos, grupos ou outras organizações. Do ponto de vista do setor público, os estudos realizados a partir da teoria dos *stakeholders* apresentam, por exemplo, modelos de identificação dos *stakeholders* de diversas organizações governamentais, como em Gomes (2005) e Bussy e Kelly (2010).

Freeman (1984) propôs um modelo de gestão estratégica que se inicia com a avaliação dos *stakeholders*, segue com um conjunto de ferramentas de gerenciamento de *stakeholders* para facilitar o alcance dos objetivos organizacionais, e finaliza com a mensuração da satisfação com os resultados organizacionais. A base para o gerenciamento de *stakeholders*

deve ser o conjunto de transações que os gestores na organização têm com os *stakeholders*. Isso requer a compreensão dos comportamentos, valores e contextos dos *stakeholders* e como suas relações ocorrem em três níveis de análise: racional (organização como um todo), processual (procedimentos operacionais) e transacional (barganhas cotidianas). A habilidade de unir estes três processos é denominada por Freeman (1984) ‘Capacidade de Gerenciar *Stakeholders*’ (CGS).

A Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholder* (FREEMAN, 1984) é uma temática pouco estudada, mas com potencial para explicação da efetividade do planejamento estratégico das organizações. Tendo em vista a teoria de Freeman (1984) estar voltada para o setor privado, esta pesquisa possibilitou a comprovação de sua utilidade em organizações governamentais, sugerindo adaptações às proposições originais do autor.

As análises racional e processual do estudo utilizaram os principais temas abordados por Freeman (1984). Porém, para a análise transacional, foi necessário utilizar o apoio do *Advocacy Coalition Framework* – ACF (SABATIER e WEIBLE, 2007), tendo em vista a maior clareza da formação da agenda governamental neste modelo. Segundo Weible (2006), uma análise de *stakeholders* com o apoio do ACF auxilia a análise política em relação a toda dinâmica dos subsistemas com múltiplos atores que, motivados por suas crenças, estruturam suas relações em coalizões de advocacia e tentam influenciar a política por meio da utilização de múltiplos recursos e espaços.

A pesquisa se desenvolveu por meio da estratégia de estudo de caso, método preferido no exame de eventos contemporâneos cujos comportamentos relevantes não podem ser manipulados (YIN, 2010), após um estudo exploratório inicial sobre o tema *stakeholders* e gestão estratégica junto aos membros da Rede Governamental de Planejamento Estratégico, que receberam um questionário sobre o tema. As evidências da pesquisa preliminar demonstram que as organizações públicas brasileiras estão preocupadas com a identificação dos seus *stakeholders* e com a consideração de seus interesses durante o processo de construção da estratégia. Entretanto, a pesquisa revelou que estas organizações ainda não estão preparadas para abrir suas estratégias para validação e avaliação por parte dos *stakeholders*.

As dimensões que conduziram as atividades de coleta e análise de dados do estudo de caso se relacionam ao modelo de Freeman (1984) em conjunto com o ACF (SABATIER e WEIBLE, 2007), conforme a Figura 6 (capítulo 2). Foram utilizadas três formas de coleta de dados: 1) entrevistas semi-estruturadas; 2) pesquisa documental de 2.1) documentos, como

relatórios e notas taquigráficas de audiências públicas; e 2.2) reportagens de veículos de comunicação oficiais (Agência Brasil, Agência Câmara e Agência Senado) e não-oficiais (Folha de São Paulo, Correio Braziliense e Estadão).

Foram realizadas 12 entrevistas com participantes do processo de revisão do Código Florestal (MAPA, MMA, MDA, Casa Civil/PR, Câmara dos Deputados, setor produtivo e ONG ambiental) e 3 entrevistas com responsáveis por Planejamento no MAPA e no MMA, no período de abril de 2013 a abril de 2014, totalizando aproximadamente 850 horas de entrevistas, média de 56 minutos por entrevista. Uma das entrevistas foi realizada em Florianópolis – SC e as demais em Brasília – DF, sempre nos locais de trabalho dos entrevistados. Apesar de muitas tentativas, não se conseguiu entrevistar nenhum representante do Senado Federal. Os entrevistados foram escolhidos por sua participação na revisão do Código Florestal.

Os nomes foram levantados por meio da pesquisa em reportagens sobre o processo e confirmados em cada entrevista. Ou seja, utilizou-se a técnica bola-de-neve, que consiste em solicitar a um indivíduo que tenha sido abordado que indique outro para participar da pesquisa por julgar sua contribuição relevante (MALHOTRA, 2006). O maior número de entrevistas foi realizado no Poder Executivo, tendo em vista o foco da pesquisa. O fim do ciclo de coleta de dados se deu ao se atingir o estado de saturação. Ele é alcançado quando a inclusão de novos estratos não agrega nada de novo.

A interpretação do conteúdo das entrevistas teve como primeiro passo a recuperação das informações, por meio de gravação e revisão das anotações. Posteriormente, os entrevistados receberam as anotações de entrevista para eventuais alterações. Apenas quatro dos entrevistados fizeram alguma modificação no texto da entrevista. As entrevistas foram analisadas a partir da perspectiva de análise de discurso.

A análise do conteúdo das entrevistas e da pesquisa documental (documentos e reportagens) foi feita a partir de uma análise categorial. Os documentos passaram por uma primeira análise e os mais relevantes, incluindo a totalidade das entrevistas, foram incluídos no software de análise de dados qualitativos NVivo 10. Apesar de a frase ter sido selecionada inicialmente como unidade de codificação, muitas vezes foi necessário expandir o registro para melhor compreensão do sentido. Os elementos foram codificados em nós que representam as categorias do estudo – Perspectivas Racional, Processual e Transacional.

O modelo de Freeman (1984) de gestão estratégica prevê a integração com os *stakeholders* em suas diversas etapas. A Capacidade de Gerenciar *stakeholders* depende da

interação destes públicos em três perspectivas: racional, processual e transacional. Segundo o autor (Ibid), se os gerentes corporativos ignoram certos grupos de *stakeholders* nos níveis racional e processual, haverá pouco a ser feito no nível transacional.

A partir da formulação do direcionamento estratégico da organização, Freeman (1984) afirma que o conceito de *stakeholder* pode ser utilizado para formular programas específicos para lidar com os diversos grupos. Os programas devem considerar o mapeamento de *stakeholders* e as estratégias genéricas levantadas a partir do potencial de cooperação e de competição (ofensiva, defensiva, mudança de regras e manutenção de posição), conforme Quadro 2 do segundo capítulo.

O programa de mudança de regras é necessário quando os potenciais de cooperação e competição são altos e os de manutenção ocorrem quando estes potenciais são baixos. Programas ofensivos são indicados para *stakeholders* com baixo potencial de competição e alto potencial de cooperação. Na situação oposta, os programas devem ser defensivos. Freeman (1984) sugere algumas ações para estes casos (Quadro 3).

Conforme visto nos capítulos 5, 6 e 7, MAPA e MMA possuíam posturas diferentes com relação ao planejamento institucional e também se prepararam de formas diferenciadas para as negociações do Código Florestal. Para analisar como estas duas organizações governamentais gerenciaram seus *stakeholders* durante o processo, levantaram-se informações sobre os seguintes aspectos: 1) identificação dos *stakeholders*; 2) forma de mapeamento; 3) determinação de como os *stakeholders* participaram da construção do programa estratégico (Código Florestal) e 4) formas de gestão dos *stakeholders* empregadas pelos gestores. O objetivo geral do estudo é dimensionar a importância do gerenciamento de *stakeholders* para o alcance de programas estratégicos.

O Ministério do Meio Ambiente contou com diversas organizações em sua coalizão: ONGs ambientalistas, movimentos da agricultura familiar (FETRAF, Via Campesina e CONTAG), juristas ambientalistas, Ministério Público, CNBB, SBPC, ABC e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Este último apoiava também a Coalizão Agricultura quando era de seu interesse. No instrumento de planejamento do MMA, o PPA 2008-2011, foi realizada identificação de *stakeholders* posteriormente à construção de Programas e Ações para atender ao modelo de Plano Plurianual desenhado pelo Ministério do Planejamento, apesar de não ter se obtido a informação de como ocorreu o processo de mapeamento. As partes interessadas levantadas foram: Poder Executivo, Poder Legislativo, Sociedade Civil, Povos e Comunidades Tradicionais, Ambientalistas, Segmentos Empresariais e Agentes

Internacionais. O público do Código Florestal se encaixa no levantamento feito pelo Ministério do Meio Ambiente para o PPA 2008-2011. Durante o período de negociação do Código Florestal na Câmara dos Deputados, o MMA levantou os deputados sensíveis ao tema para buscar entendimento.

Sobre a participação dos *stakeholders* na construção de programas estratégicos, a pesquisa se deu especificamente sobre o Código Florestal. O Ministério do Meio Ambiente adotou duas posturas sobre a participação. Durante o Governo Lula, formaram-se grupos de discussão com o conjunto de *stakeholders*. A partir do Governo Dilma, com a determinação que deveria haver uma posição de Governo, a Coalizão Meio Ambiente se enfraqueceu. O MMA negociava com os demais órgãos governamentais e levava a posição para o Congresso. Os demais membros da Coalizão se uniram num movimento que passou a atuar paralelamente.

A principal forma de gestão de *stakeholders* utilizada pelo MMA foi a negociação. A mobilização social foi uma estratégia fortemente utilizada pelos demais membros da Coalizão Meio Ambiente para tentar impedir ou minimizar as mudanças no Código Florestal. Desta forma, um programa defensivo foi adotado pela Coalizão Meio Ambiente para que se alterasse minimamente o Código Florestal de 1965. A agregação dos movimentos da agricultura familiar foi uma tentativa de ampliar a força da Coalizão.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento contou em sua coalizão com dois principais grupos: Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista) e Setor Produtivo (CNA, OCB e SRB). Não houve mapeamento de *stakeholder* para o Código Florestal, tendo em vista os atores já serem conhecidos de discussões anteriores. No caso do Plano Estratégico, um mapeamento de partes interessadas foi realizado durante sua construção, a partir de metodologia empregada pela consultoria contratada. Os públicos de interesse levantados são: Poder Executivo, Poder Legislativo, Agronegócio (agentes e representantes), Sociedade em Geral e Relações Internacionais. Os atores do Código Florestal também se encaixam no mapeamento realizado no Plano Estratégico 2006-2015.

Sobre a participação dos *stakeholders* na construção do Código Florestal, o MAPA procurava negociar os interesses dos membros da Coalizão para posteriormente tentar criar consenso intragovernamental, o que não foi obtido e a negociação passou para o Congresso. Durante os debates na Câmara, o MAPA participou ativamente das discussões feitas com o relator Aldo Rebelo. Durante o Governo Dilma, com a determinação que deveria haver uma

posição de Governo, o papel de voz da Coalizão Agricultura passou a ser exercida pela Frente Parlamentar Agropecuária.

A principal forma de gestão de *stakeholders* utilizada pelo MAPA também foi a negociação. A informação científica foi outra estratégia adotada pela Coalizão Agricultura visando alcançar as mudanças almejadas no Código Florestal. Um programa ofensivo foi adotado pela Coalizão Agricultura para mudar a visão sobre o Setor Produtivo. Mudança de regras por meio do Governo foi outro programa estratégico adotado pela Coalizão. O quadro abaixo resume as análises feitas nas três perspectivas apontadas por Freeman (1984).

Capacidade de gerenciamento de <i>stakeholders</i>	MMA		MAPA	
	Realizado?	Integração com <i>stakeholders</i> ?	Realizado?	Integração com <i>stakeholders</i> ?
Análise Racional				
Mapeamento de <i>stakeholders</i>	Sim	Não	Sim	Não
Categorização de <i>stakeholders</i>	Não	-	Não	-
Valores dos <i>stakeholders</i>	Não	-	Não	-
Valores da Organização	Não	-	Sim	Não
Questões da sociedade para próximos 10 anos	Não	-	Sim	Sim
Análise Processual				
Análise de Portfólio	Sim	Sim	Sim	Não
Revisão da Estratégia	Não	-	Sim	Não
Análise do Ambiente	Não	-	Sim	Sim
Análise Transacional				
Estratégia de influência	Negociação, Mobilização Social	Parcial	Negociação, Informação Científica	Sim
Programas específicos	Defensivo	Parcial	Ofensivo, Mudança de Regras	Sim

Quadro 16 - Capacidade de gerenciamento de *stakeholders* MMA x MAPA

Fonte: Elaborado pela autora

Do ponto de vista da teoria de Freeman (1984), o MAPA aparece com maior Capacidade de Gerenciamento de *Stakeholders* que o MMA. Os resultados mais favoráveis obtidos pela Coalizão Agricultura na nova Lei Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) demonstram a maior integração realizada entre o MAPA e os demais integrantes. O tema desenvolvimento sustentável já havia entrado na agenda de prioridades do Ministério da Agricultura, o que pode ser percebido pela criação de Comissões internas visando deliberar a posição ministerial nos fóruns ambientais e também nos principais elementos do Plano Estratégico 2006-2015 (missão, visão e objetivos estratégicos). Não se pode afirmar que a existência do Plano Estratégico fez a diferença no resultado alcançado com o novo Código Florestal. Porém, o Planejamento Estratégico do MAPA refletiu uma preocupação do

Ministério e do setor produtivo com as questões ambientais. A integração dos membros da Coalizão Agricultura foi peça-chave no processo, o que corrobora a proposição de Freeman (1984) sobre a importância do gerenciamento de *stakeholders*.

O MMA, por outro lado, não percebeu as possíveis ameaças e oportunidades à legislação ambiental vigente. O processo de construção dos Planos Plurianuais não prevê etapas do tipo análise ambiental, ao contrário das proposições da Escola do Design de planejamento estratégico (MINTZBERG, 2004), o que poderia ter preparado os gestores do Ministério. É preciso ressaltar que foi a decisão do MMA de regulamentar a Lei de Crimes Ambientais, por meio de Decreto nº 6514/2008, que iniciou o ciclo de discussões que culminou no Código Florestal de 2012.

Outro resultado relevante da tese é a experimentação das etapas de planejamento estratégico voltado para *stakeholders* descritas por Freeman (1984). Uma das etapas não realizada pelo MAPA, mas que se mostrou fundamental para os dois Ministérios nesta negociação, é o perfil da liderança. Os valores dos diferentes Ministros que passaram nas duas organizações influenciaram não só o processo de negociação, mas também as formas de interação com os *stakeholders*. Desta forma, o mapeamento dos valores da Alta Liderança deve sim entrar como etapa no planejamento estratégico das organizações públicas.

Como contribuição prática da pesquisa, a figura 17 apresenta uma proposta de etapas de planejamento estratégico para organizações governamentais que une o modelo de análise utilizado no estudo com a proposta da Escola do Design (MINTZBERG, 2004). O modelo contém os seguintes passos: Mapeamento de *stakeholders*, análise do ambiente externo, análise do ambiente interno, definição/revisão de Missão e Visão, Seleção de Estratégias, Definição de Portfólio de Projetos, Implementação, Monitoramento, Avaliação por *Stakeholders*.

A análise de ambiente externo deve contemplar as questões de eventos externos do ACF (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993) que podem alterar o Subsistema de Política Pública: mudanças nas condições socioeconômicas, mudanças na opinião pública, mudanças nas coalizões governamentais e decisões políticas e impactos de outros subsistemas. A análise de recursos e restrições dos atores do subsistema deve ser realizada na etapa de análise dos *stakeholders*. Esta informação ajudará na classificação de potencial de competição e cooperação proposta por Freeman (1984).

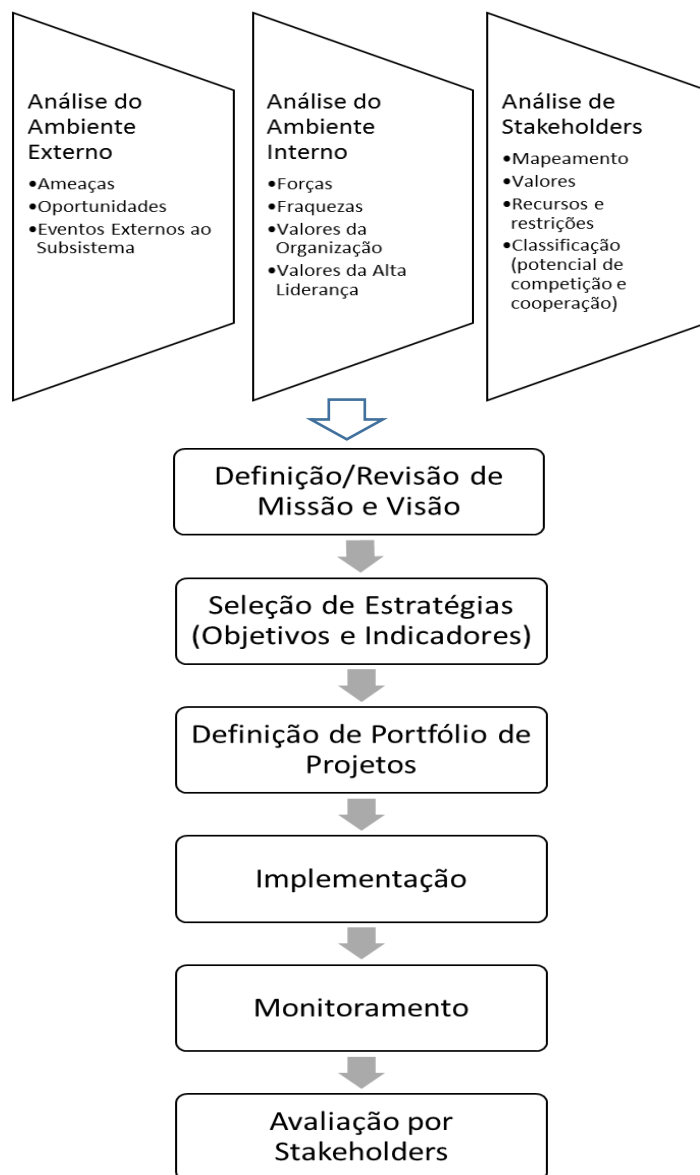


Figura 17 - Modelo de Planejamento Estratégico para Organizações Governamentais

Fonte: Elaborado pela autora

Além da proposição de um modelo de planejamento estratégico com base nas teorias utilizadas e nos resultados observados, a pesquisa apontou uma contribuição teórica à Perspectiva Racional do modelo de Freeman (1984). Por se tratar de uma organização pública, as questões da sociedade devem necessariamente ser consideradas durante a construção da estratégia. Não haveria, portanto, a necessidade de se levantar essas questões na Perspectiva Racional e mais a análise do ambiente na Perspectiva Processual. Para evitar retrabalho, o modelo de análise da Estratégia Corporativa para organizações públicas deveria conter apenas a Análise de *Stakeholders* e de Valores, deixando as questões da sociedade para a Análise Processual, conforme a Figura 18. No modelo de planejamento estratégico proposto, as questões da sociedade entrariam na etapa ‘Análise do Ambiente Externo’ (Figura 17).

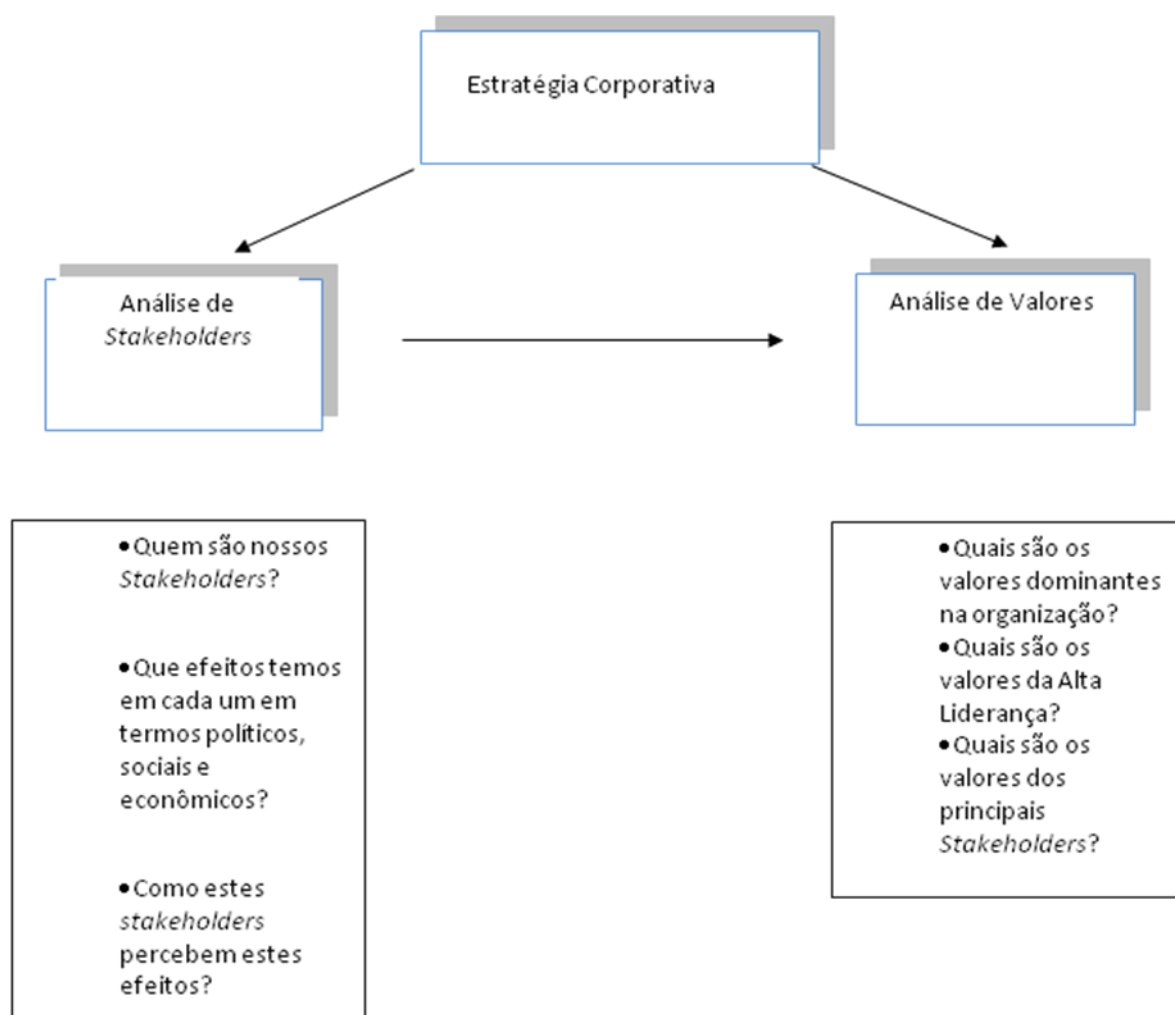


Figura 18 - An\u00e1lise da Estrat\u00e9gia Corporativa em Organiza\u00e7\u00f5es P\u00fablicas

Fonte: adaptado de Freeman, 1984, p. 92 (tradu\u00e7\u00e3o livre)

Por ser um estudo de caso, a pesquisa encontra uma limita\u00e7\u00e3o natural em suas generaliza\u00e7\u00f5es. Por\u00e9m, foram utilizadas as estrat\u00e9gias sugeridas por YIN (2010) para garantir os crit\u00e9rios de validade e confiabilidade do estudo. \u00c9 preciso, por\u00e9m, testar o modelo de planejamento estrat\u00e9gico proposto para analisar sua viabilidade em outras organiza\u00e7\u00f5es p\u00fablicas, sobretudo as governamentais. A tese procurou seguir os principais crit\u00e9rios apontados por McCurdy e Cleary (1984) para o avan\u00e7o do conhecimento no campo da Administra\u00e7\u00e3o P\u00fablica: prop\u00f3sito (pergunta de pesquisa), validade metodol\u00f3gica, impacto te\u00f3rico e corte de fronteira (*Cutting Edge*). Sobre os dois \u00faltimos aspectos, ressalta-se que a pesquisa n\u00e3o s\u00f3 procurou experimentar um modelo te\u00f3rico, mas acabou ampliando-o para o caso da administra\u00e7\u00e3o p\u00fablica.

Conforme visto no Cap\u00edtulo 4, as altera\u00e7\u00f5es no C\u00f3digo Florestal de 1965 se iniciaram logo em 1966 e ganharam for\u00e7a a partir da edi\u00e7\u00e3o da Medida Provis\u00f3ria 1.511/1996. No

entanto, o foco de análise desta pesquisa se concentrou no período 2008 a 2012, quando houve uma mudança substantiva da Lei 4.771/1965. Outros estudos poderiam ser feitos para analisar o período 1996 a 2001, verificando como eram os modelos de planejamento utilizados pelo MAPA e pelo MMA naquele período e se houve alguma influência no resultado da época, mais favorável à Coalizão Meio Ambiente.

Outra limitação do estudo foi a não-realização de entrevistas com personagens principais da negociação - Ministros e relatores (Câmara e Senado) – em função de suas agendas. No entanto, foram realizadas entrevistas com assessores e técnicos que participaram diretamente das negociações. Também se analisou entrevistas concedidas principalmente aos veículos oficiais (Agência Brasil, Agência Câmara e Agência Senado). Estes dados corroboraram as informações prestadas por assessores. As entrevistas e documentos analisados não apontaram a participação sistemática de Conselhos na negociação, como o CONAMA e o CONAFLO. Porém, com a recente instituição da Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014), estudos futuros poderão analisar a integração destes *stakeholders* no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Um dado interessante que surgiu durante as entrevistas é sobre o papel dos partidos políticos como *stakeholder* da negociação. Na visão dos entrevistados da Câmara, o PMDB foi o partido que fez a diferença nas votações do Código Florestal, enquanto deputados do PT, pela primeira vez em sua história, não seguiram a orientação de sua liderança. Como a pesquisa estava centrada no papel de órgãos do Poder Executivo, não foi possível aprofundar o estudo nas divergências partidárias no Legislativo. Este poderia ser outro tema a ser analisado no futuro, sobretudo com a utilização de teorias da Ciência Política.

Finalmente, tendo em vista a alta rotatividade de ocupantes dos cargos de Alta Direção nos órgãos públicos, uma questão a ser pesquisada futuramente é sobre o impacto dos valores destes dirigentes na estratégia da organização. A pesquisa apontou as alterações ocorridas nas coalizões em função do perfil dos Ministros tanto no MAPA quanto no MMA e este pode ser um tema a ser aprofundado.

9 - Referências Bibliográficas

ACKERMANN, Fran; EDEN, Colin. *Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice*. Long Range Planning, 44, 2011, p.179-196.

ACKOFF, R. L. Planejamento empresarial. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1974

ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernado. *Legal Reserve Requirements in Brazilian Forests: Path Dependent Evolution of De Facto Legislation*. *Economia, Selecta*, v.8, n.4, Dezembro 2007, p.25-53.

ANSOFF, H. Igor. *Corporate Strategy*. New York: McGraw-Hill, 1965.

ARAÚJO, Suely M.V.G. de. *Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil*. In: GANEM, Roseli S. (org.). *Conservação da Biodiversidade: Legislação e Políticas Públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. p. 177-222.

ATKINSON, Anthony J.; WATERHOUSE, John H.; WELLS, Robert B. *A stakeholder approach to strategic performance measurement*. *Sloan Management Review*. v. 38, n.3, 1997, p. 25-37.

BARDACH, Eugene. *A Practical Guide for Policy Analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. 2 ed. Washington: CQ press, 2005.

BARDIN, Lawrence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERRY, Frances Stokes. *Innovation in public management: the adoption of strategic planning*. *Public Administration Review*. v. 54, n. 4, p 322-330, 1994.

BONAFONT, Laura Charqués. *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas e Siglo XXI de España Editores, 2004.

BRASIL. Ministério da Agricultura. *Legislação Florestal: Legislação histórica 1789-1889*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional da Produção Vegetal, 1934.

BRASIL. Ministério da Agricultura. *Principais atos legislativos referentes a evolução institucional do Ministério da Agricultura (1860-1973)*: Documento de Trabalho. Projeto PNUD/FAO/BRA/71/553. Brasília: Secretaria de Planejamento e Orçamento, 1973.

BRASIL. Ministério da Agricultura. *Perspectivas e Tendências do Setor Florestal Brasileiro 1975-2000*. Brasília: IBDF, 1977.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Plano estratégico 2006-2010 / Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos*. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assessoria de Gestão Estratégica. *Plano Estratégico*. Brasília: Mapa/ACS, 2009a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. *Mais Gestão É Mais Saúde: Governança para Resultados no Ministério da Saúde*. – Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, 2009b.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *As Câmaras do Mapa: um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade*. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria Executiva, 2009c.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais do Mapa*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Assessoria de Gestão Estratégica. Brasília: Mapa/ACS, 2009d.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assessoria de Gestão Estratégica. *CD Memória do Processo de Gestão Estratégica 2006-2009*. Brasília: Assessoria de Gestão Estratégica/MAPA, 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, coordenação da Casa Civil da Presidência da República*. – Brasília: MAPA/ACS, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança / Tribunal de Contas da União*. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013.

BRATT, Duane. *Clarifying the Policy Broker in the Advocacy Coalition Framework*. In: Anais da International Conference on Public Policy 2013. Grenoble – França, 2013.

Disponível em: http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_82_s1_bratt.pdf. Acesso em 21/05/2014

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos e SPINK, Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 237-270.

BRYSON, J M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1995.

BUSSY, Nigel M. de; KELLY, Lorissa. *Stakeholders, politics and power: towards an understanding of stakeholder identification and salience in government*. Journal of Communication Management. v. 14, n. 4, 2010, p. 289-305.

CHAKRAVARTHY, B.S. *Measuring strategic performance*. Strategic Management Journal, v. 7, n. 5, 1986, p. 437-458.

CHANDLER, Alfred D. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press, 1962.

COSTA, Frederico Lustosa da. *Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: Crítica do Paradigma Gerencialista*. Rio de Janeiro: editora FGV, 2010.

CUREAU, Sandra e LEUZINGER, Marcia Dieguez. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DEAN, Warren. *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DILL, Willian R. *Public participation in corporate planning - strategic management in a Kibitzer's world*. Long Range Planning, v. 8, n. 1, 1975, p. 57-63

DONALDSON, Thomas; PRESTON, Lee E. *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*. The Academy of Management Review, v. 20, n. 1 (Jan., 1995), pp. 65-91.

DRUCKER, Peter F. *The practice of management*. London: W. Heinemann, 1955.

DRUMMOND, José Augusto e BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934–2002: A Critical Overview*. LAW & POLICY, v. 28, n. 1, Jan. 2006.

FASSIN, Yves. *The Stakeholder Model Refined*. Journal of Business Ethics. v. 84, n. 1, 2009, p. 113-135.

FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1990.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. *História das preocupações com o mundo natural no Brasil: da proteção à natureza à conservação da biodiversidade*. In: FRANCO, José Luiz de Andrade; SILVA, Sandro Dutra e; DRUMMOND, José Augusto e TAVARES, Giovana Galvão (orgs.). *História Ambiental: fronteiras, recursos naturais e conservação da natureza*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

FREEMAN, Robert Edward. *Strategic management: a stakeholder approach*. Massachusetts: Pitman, 1984.

FREEMAN, Robert Edward; HARRISON, Jeffrey S.; WICKS, Andrew C.; PARMAR, Bidhan e DE COLLE, Simone. *Stakeholder Theory: the state of the art*. New York: Cambridge University Press, 2010.

FREEMAN, R. Edward; WICKS, Andrew C.; PARMAR, Bidhan. *Stakeholder Theory and "The Corporate Objective Revisited"*. Organization Science, v. 15, n.3, 2004, p. 364-369

FRESNEDA, Paulo S. V.; MEDEIROS, Estela A. ; PAPA, Roberto; OLIVEIRA, Rafael F. L. de. *A gestão estratégica no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: dificuldades de implementação, benefícios alcançados e rumos futuros*. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2010, Brasília. Anais do III Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2010.

FRESNEDA, Paulo S. V. ; MEDEIROS, Estela A. de; PERRUT, Márcio Marques; CUNHA, Cintia P. *A Experiência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na Implantação de Instrumentos de Gestão Estratégica*. In: II Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2009, Brasília. Anais do II Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2009.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, junho de 2000, p. 211-259.

FROOMAN, Jeff. *Stakeholder Influence Strategies*. Academy of Management Review, v. 24, n. 2, 1999, p. 191-205.

GIACOBBO, M. *O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas*. Revista do TCU, Brasília, v. 28, n.74, out./dez. 1997.

GODOI, Christiane K; MATTOS, Pedro L. C. L. *Entrevista qualitativas: instrumento de pesquisa e evento dialógico*. In: SILVA, Anielson B. da; GODOI, Christiane K; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo (org.). *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 301-323.

GODOI, Christiane K. *Perspectivas de análise do discurso nos estudos organizacionais*. In: SILVA, Anielson B. da; GODOI, Christiane K; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo (org.). *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 375-401.

GODOY, Arilda S. *Estudo de caso qualitativo*. In: SILVA, Anielson B. da; GODOI, Christiane K; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo (org.). *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 115-146.

GOMES, Ricardo C. *Stakeholder Analysis and Public Sector Organizations: are stakeholders really important to public sector organizations?* Lexington: VDM, 2009.

GOMES, Ricardo C. *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, 1ª Edição Especial, 2005, p. 177-202.

GOMES, Ricardo C.; GOMES, Luciana de Oliveira Miranda. *Depicting the arena in which Brazilian local government authorities make decisions: What is the role of stakeholders?* International Journal of Public Sector Management. v. 22, n. 2, 2009, p. 76 – 90.

GOMES, Ricardo C., LIDDLE, Joyce e GOMES, Luciana O. M. *A Five-sided model of stakeholder influence*. *Public Management Review*, v. 12, n. 5, p. 701-724, 2010

HASELHOFF, F. *A new paradigm for the study of organizational goals*. In: ANSOFF, I; DECLERK, R. e HAYES, R (eds), *From Strategic Planning to Strategic Management*. New York: John Willey & Sons, 1976, p. 15-27.

HIRAKURI, Sofia. R. *Can Law Save the Forest? Lessons from Finland and Brazil*. Center for International Forestry Research. 2003.

JONES, Charles. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth, 1970.

JOYCE, Paul. *Strategic Management for public services*. Philadelphia: open university press, 1999.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Organização Orientada para a Estratégia*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. *Mapas Estratégicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *A execução Premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KEELEY, Michael. *A Contingency Framework for Performance Evaluation*. *Academy of Management Review*, v. 3, n. 3, 1978, p. 428-439

KIMERY, K.M; RINEHART, S.M. *Markets and constituencies: an alternative view of the marketing concept*. *Journal of Business Research*. v. 43, n. 3, 1998, p. 117-124.

KING, William R.; CLELAND, David I. *Strategic Planning and Policy*. New York: Van Nostrand Reinhold, 1978.

KINGDON, John. *Juntando as coisas*. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). *Políticas Públicas - coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 225-245.

KLOOT, Louise; MARTIN, John. *Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government*. *Management Accounting Research*. 11, 2000, p. 231-251.

LEE, Nick; LINGS, Ian. *Doing Business Research: A Guide to Theory and Practice*. London: Sage Publications, 2008.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina C.. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. *Lua Nova*, n. 44, 1998, p.81-106.

LOWI, Theodore J. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, 1972, p. 298-310.

MACHADO, Samara H. S. *O uso da teoria de stakeholders em uma análise da etapa de formulação da Política Nacional de Medicamentos*. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 3, p.543-565. Maio/junho 2013.

MALHOTRA, Naresh K. *Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MCADAM, Rodney; HAZLETT, Shirley-Ann; CASEY, Christine. *Performance management in the UK public sector: Addressing multiple stakeholder complexity*. International Journal of Public Sector Management. v. 18, n. 3, 2005, p. 256 – 273.

MCCURDY, Howard E.; CLEARY, Robert E. *Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration?* Public Administration Review, v. 44, n. 1, Jan-Fev 1984, p. 49-55.

MERRIAM, S. (1988). *Case study research in education: A qualitative approach*. San Francisco, CA: Jossey-Bass

MINTZBERG, Henry; ASHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári de Estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry. *Strategy-Making in Three Modes*. California Management Review, v. 16, n. 2, 1973, p. 44-53.

MINTZBERG, Henry. *Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

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

OSBORNE; Stephen P. *The New Public Governance?* Public Management Review, v. 8, n. 3, 2006, p. 377-387.

PHILLIPS, Robert A.; FREEMAN, Robert Edward; WICKS, Andrew. *What Stakeholder Theory is Not*. Business Ethics Quarterly, v. 13, n. 4, 2003, p. 479-502

POLLITT, Christopher. *Performance Management in Practice: a comparative study of executive agencies*. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 16, n. 1, p. 25-44, janeiro 2005.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: a comparative analysis*. Grã Bretanha: Oxford University Press, 2004.

POLONSKY, Michael Jay; SCOTT, Don. *An empirical examination of the stakeholder strategy matrix*. European Journal of Marketing, v. 39, n.9, 2005, p. 1199-1215.

POLONSKY, Michael Jay. *Stakeholder management and the stakeholder matrix: potential strategic marketing tools*. Journal of Market-Focused Management. v. 1, n. 3, 1996, p. 209-229.

POST, James E. *Corporate behavior and social change*. VA: Reston Publishing Co, 1978

RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge: Belknap Press, 1971.

ROSE, Wade R.; CRAY, David. *Public-sector strategy formulation*. Canadian Public Administration. v. 53, n. 4, 2010, p 453-466.

ROTHSCHILD, William. *Putting it all together*. New York: AMACOM, 1976

SÁ-SILVA, Jackson R.; ALMEIDA, Cristóvão D. de; GUINDANI, Joel F. *Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas*. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. v. 1, n. 1, 2009.

SABATIER, Paul A. *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. Policy Sciences. 21, 1988, p.129-168

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, H. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul. A.; WEIBLE, Christopher M. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press, 2007, p.189-220.

SANTOS, Ziraldo dos. *A revisão do Código Florestal* [manuscrito]: como se deu o debate político durante a discussão sobre a alteração da Lei 4771, de 1965, Código Florestal Brasileiro, na Câmara dos Deputados, como Casa iniciadora: 1º ciclo de discussão e votação / Ziraldo dos Santos. 2012

Disponível em :

http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9829/revisao_codigo_santos.pdf?sequence=2 Acesso em 20/11/2013

SARAIVA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). *Políticas Públicas - coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 21-42.

SAVAGE, G.T., NIX, T.W., WHITEHEAD, C.J. and BLAIR, J.D. *Strategies for assessing and managing organisational stakeholders*. Academy of Management Executive. v. 5, n. 2, 1991, p. 61-75.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA; Flávia de Araújo e; GONÇALVES, Carlos Alberto. *O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em Instituições do setor público*. Rev. Adm. UFSM, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 458-476 set./dez. 2011.

SPAROVEK; Gerd; BARRETTO, Alberto; KLUG, Israel; PAPP, Leonardo; e LINO, Jane. *A revisão do Código Florestal Brasileiro*. Novos Estudos, n. 89, março de 2011, p. 111-135.

STABLEIN, Ralph. *Dados em Estudos Organizacionais*. In: CLEGG, Stewart R; HARDY, Cynthia e NORD, James R. *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2009. v. 2, p. 63-88.

SMUDDE, Peter M.; COURTRIGHT, Jeffrey L. *A holistic approach to stakeholder management: a rethorical foundation*. *Public Relations Review*, 37, 2011, p. 137-144.

WEIBLE, Christopher M. *An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the political context of California Marine Protected Area Policy*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 2006, pp. 95-117

WICKHAM, Mark; WONG, Tommy. *Stakeholder Management Capability: Exploring the strategic management of dissenting Stakeholder groups*. *Corporate Ownership & Control*, vol. 6, n. 4, 2009, p. 293-300.

WILKINSON, Greg; MONKHOUSE, Elaine. *Strategic Planning in Public Sector Organizations*. *Executive Development*, v. 7, n. 6, 1994, p. 16 – 19.

WISNIEWSKI, Mik; STEWART, Derek. *Performance measurement for stakeholders: The case of Scottish local authorities*. *International Journal of Public Sector Management*. v. 17, n. 3, 2004, p. 222 – 233.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZAHARIADIS, Nikolaos. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press, 2007, p.65-92.

ZAKHEM, Abe. *Stakeholder Management Capability: a discourse-theoretical approach*. *Journal of Business Ethics*, 79, 2008, pp. 395–405.

Apêndice 1 – Roteiro de Entrevista

Categorias	Definição Operacional	Elementos	Questões de Pesquisa
Perspectiva Racional	Mapeamento de stakeholders e de seus interesses percebidos	Mapeamento de Stakeholders	a) Como é feito o mapeamento dos stakeholders de sua organização? B) quais questões sobre os stakeholders são observadas durante o mapeamento? C) Há algum tipo de classificação de stakeholders?
Perspectiva Processual	Processos organizacionais usados (explícita ou implicitamente) para gerenciar as relações da organização com seus Stakeholders	Escritório de Estratégia	O planejamento dos programas estratégicos consideram o mapeamento de stakeholders realizado?
		Análise de Portfólio	Como a estratégia é construída e revisada em sua organização?
		Revisão da Estratégia	
		Mapeamento do Ambiente	
Perspectiva Transacional	Conjunto de transações ou barganhas entre a organização e seus stakeholders	Interação com Stakeholders	a) Como a organização e seus gerentes interagem com os Stakeholders? B) como é o processo de negociação com os Stakeholders? Há um ritual?
		Recursos disponíveis	Que recursos são alocados para interagir com cada grupo de stakeholders?
		Mapeamento	a) A barganha considera o mapeamento dos Stakeholders? B) Como são tratados os Stakeholders considerados não-legítimos?
		Tipo de negociação	a) a organização prioriza que tipo de negociação: ganha-ganha; perde-ganha?

Apêndice 2 - Questionário sobre Partes Interessadas (*Stakeholders*) & Gestão Estratégica

Prezado Membro da Rede Governamental de Planejamento Estratégico,

Com objetivo de pesquisar a participação das Partes Interessadas (*Stakeholders*, ou seja, aqueles atores capazes de influenciar e serem influenciados pela organização) na Gestão Estratégica das Organizações Públicas, solicitamos sua contribuição por meio do preenchimento deste questionário. O tempo médio de resposta é de 5 minutos.

Agradecemos sua Participação!

PARTE I – Identificação Geral	
1) Organização?	
2) Nível de Governo?	() Federal () Estadual () Municipal
3) Tempo na Organização? (Anos)	
4) Nível na Organização?	() Executiva () Gerência Média () Operacional
PARTE II – Stakeholders & Gestão Estratégica	
5) Sua Organização possui planejamento estratégico?	() Sim () Não
5.1) Caso sim: qual metodologia foi utilizada em sua elaboração?	
5.2) Há quanto tempo o Planejamento Estratégico está em execução (Anos)?	
6) Quão importante sua organização considera identificar seus stakeholders?	() Muito importante () Importante () Pouco Importante () Nada Importante

7) Durante a construção da estratégia em sua organização foram considerados os interesses dos Stakeholders?	(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não
7.1) Caso sim, como eles foram considerados?	
8) Os stakeholders de sua organização participaram da construção estratégica?	(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não
8.1) Caso sim, como eles participaram?	
9) Os stakeholders de sua organização participaram da validação da estratégia?	(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não
9.1) Caso sim, como eles participaram?	
10) Sua organização possui algum mecanismo para mensurar a satisfação dos stakeholders com relação aos serviços prestados pela organização?	(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não
10.1) Caso sim, quais são os mecanismos?	

Apêndice 3 - Lista de Organizações que Responderam o Questionário

Nº	Organização	Nível de Governo
1	Advocacia-Geral da União	Federal
2	Agência Brasileira de Inteligência	Federal
3	Agência Nacional de Petróleo	Federal
4	Agência Nacional de Saúde Suplementar	Federal
5	Agência Nacional de Telecomunicações	Federal
6	Agência Nacional de Transportes Terrestres	Federal
7	Câmara dos Deputados	Federal
8	CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	Federal
9	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia	Federal
10	Comissão de Valores Mobiliários	Federal
11	DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social	Federal
12	DATASUS – Departamento de Informática do SUS	Federal
13	Departamento de Polícia Federal	Federal
14	Departamento de Polícia Rodoviária Federal	Federal
15	Departamento Nacional de Produção Mineral	Federal
16	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	Federal
17	Fundação Joaquim Nabuco	Federal
18	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Federal
19	Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial	Federal
20	Inst. Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	Federal
21	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	Federal
22	Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade	Federal
23	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Federal
24	Instituto Federal de Mato Grosso	Federal
25	Instituto Federal de São Paulo	Federal
26	Instituto Nacional de Meteorologia	Federal

27	Instituto Nacional de Propriedade Intelectual	Federal
28	Instituto Nacional do Seguro Social	Federal
29	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Federal
30	Ministério da Educação	Federal
31	Ministério da Fazenda	Federal
32	Ministério das Comunicações	Federal
33	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Federal
34	Ministério do Meio Ambiente	Federal
35	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Federal
36	Ministério do Turismo	Federal
37	Ministério Público do Estado de Goiás	Estadual
38	Prefeitura Municipal de Aracaju	Municipal
39	Prefeitura Municipal de Pinhais	Municipal
40	Presidência da República	Federal
41	PROCERGS – Cia de processamento de dados do Estado do RS	Estadual
42	Secretaria de Estado da Fazenda do Estado de Pernambuco	Estadual
43	Secretaria da Fazenda do Estado do Pará	Estadual
44	Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí	Estadual
45	Secretaria da Receita Estadual do Amapá	Estadual
46	Secretaria de Assuntos Estratégicos	Federal
47	Secretaria de Estado de Fazenda do DF	Estadual
48	Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal	Estadual
49	Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados	Federal
50	Superintendência Nacional de Previdência Complementar	Federal
51	Tribunal de Contas da União	Federal
52	Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região	Federal
53	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul	Federal
54	Universidade de Brasília	Federal
55	Universidade Federal de São Paulo	Federal
56	Universidade Federal do Oeste do Pará	Federal
57	Universidade Federal Rural da Amazônia	Federal
58	Valec - Engenharia Construções e Ferrovias SA	Federal

Apêndice 4 – Principais Legislações

- **Decreto-Lei nº 1.736, de 3 de novembro de 1939** - Subordina ao Ministério da Agricultura o Serviço de Proteção aos Índios
- **Lei nº 86, de 08 de setembro de 1947** - Estabelece medidas para a assistência econômica da borracha natural brasileira e dá outras providências.
- **Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962** – Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e dá outras providências.
- **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964** - Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.
- **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965** - Código Florestal de 1965.
- **Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966** - Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais.
- **Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967** - Código de Caça e Pesca de 1967.
- **Decreto-lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967** – Cria o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal e dá outras providências.
- **Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969** – Dispõe sobre desapropriação por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, e dá outras providências.
- **Lei nº 5.870, de 26 de março de 1973** - Acrescenta alínea ao artigo 26 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro 1965.
- **Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981** - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- **Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986** - Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal.
- **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989** - Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências.
- **Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989** - Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986.
- **Lei 7.875, de 13 de novembro de 1989** - Modifica dispositivo da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, para dar destinação específica a parte da receita obtida com a cobrança de ingressos aos visitantes de parques nacionais
- **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998** - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
- **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000** - Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
- **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006** - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

- **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007** - Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências.
- **Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008** – Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.
- **Lei nº 11.934, de 05 de maio de 2009** - Dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos; altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e dá outras providências.
- **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009** - Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.
- **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012** – Código Florestal de 2012.
- **Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012** – altera o Código Florestal de 2012.

- **Medida Provisória nº 1.511, de 25 de julho de 1996** - Dá nova redação ao art. 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, e dá outras providências.
- **Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001** - Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências.
- **Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999** – Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

- **Decreto nº 1.067, de 28 de julho de 1860** - Cria a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.
- **Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921** - Cria o Serviço Florestal Federal
- **Decreto nº 19.448, de 03 de dezembro de 1930** – Dá nova denominação ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.
- **Decreto nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934** - Código de Caça e Pesca de 1934.
- **Decreto nº 23.793, de 23 de Janeiro de 1934** - Código Florestal de 1934.
- **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934** - Código de Águas e Minas.
- **Decreto 70.030, de 30 de outubro de 1973** – Cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente.
- **Decreto 91.145, de 15 de março de 1985** - Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.
- **Decreto 6.101, de 26 de abril de 2007** – Estrutura do Ministério do Meio Ambiente.
- **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008** - Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.
- **Decreto nº 6.686, de 10 de dezembro de 2008** - Altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

- **Decreto nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009** - Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências.
- **Decreto nº 7.497, de 09 de junho de 2011** - Dá nova redação ao artigo 152 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.
- **Decreto nº 7.640, de 09 de dezembro de 2011** - Dá nova redação ao artigo 152 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.
- **Decreto nº 7.127, de 04 de março de 2010** - Estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
- **Decreto nº 7.719, de 11 de abril de 2012** - Dá nova redação ao artigo 152 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

- **Resolução do Conama nº 302, de 20 de março de 2002** - Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.
- **Resolução do Conama nº 303, de 20 de março de 2002** - Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.
- **Resolução do Conama nº 369, de 28 de 03 de 2006** – Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente.
- **Portaria MAPA nº 36, de 7 de março de 2007** - Institui a Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura – CDSA.
- **Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008** - Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia.