



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO: Uma análise de seus stakeholders e empreendedores de políticas públicas

DIEGO MOTA VIEIRA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

PEDRO IVO SALIBA VIANA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

ADLER GABRIEL DA SILVA CAMPOS

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO: Uma análise de seus *stakeholders* e empreendedores de políticas públicas

INTRODUÇÃO

O projeto de transposição consiste em integrar o São Francisco às bacias de rios intermitentes do semiárido nordestino por meio de dutos, canais secundários e dois eixos principais. O eixo Norte, canal principal que levará as águas até os sertões de Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte, percorrerá cerca de 400 quilômetros, já o eixo Leste irá alcançar o agreste da Paraíba e Pernambuco, percorrendo mais de 200 quilômetros, irrigando parte do sertão e beneficiando mais de um milhão de pessoas (IPEA, 2010). De acordo com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU, 2017) a obra de transposição está orçada em pouco mais de dez bilhões e meio de reais, sem incluir os investimentos adicionais para levar a água até às regiões mais dispersas do sertão, e estima-se um custo final para o projeto de 20 bilhões de reais. Por se tratar de um empreendimento monumental que perpassa por diversos municípios de diferentes estados brasileiros é perfeitamente lógico que existam conflitos envolvendo múltiplos atores e contextos, seja social, econômico, político ou ambiental.

Com sua nascente no estado de Minas Gerais e foz entre Alagoas e Sergipe, o rio São Francisco é inteiramente nacional, com extensão de aproximadamente 2.800 quilômetros. Sua região hidrográfica alcança mais de 500 municípios nos estados de Pernambuco, Bahia e os já mencionados de sua nascente e foz, proporcionando abastecimento de água para milhares de habitantes, indústrias e produtores agropecuários, além do fornecimento de energia hidroelétrica por meio de suas cinco barragens ao longo do curso (JCCE, 2020).

Após tantas idas e vindas desde o Brasil império, o projeto de irrigar o nordeste brasileiro começa a se manifestar no século XXI durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, sob os cuidados do extinto Ministério da Integração Nacional (MI), hoje denominado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Batizado oficialmente de Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), popularmente conhecido e denominado doravante como projeto de transposição, as obras se iniciam com o pretexto de garantir o abastecimento de água a aproximados 12 milhões de habitantes em 2025, distribuídos em 390 municípios do semiárido delimitado nos estados da Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco (IPEA, 2010).

Em 2021 o projeto de transposição encontrava-se com mais de 90% de seu escopo concluído, entretanto, os impactos causados são vários, como os efeitos sociais e culturais, expostos por Oliveira (2019), sendo possível identificar o rompimento da identidade sertaneja, água escassa para agricultores e animais, desapropriação de terras indígenas e impactos psicológicos, além de desmatamento de árvores consideradas sagradas para os índios nordestinos. Dentre os efeitos causados pela transposição do rio São Francisco, os ambientais com a fauna e a flora do semiárido brasileiro são os de maior impacto e repercussão na sociedade. A retirada da vegetação característica do sertão nordestino para a construção dos canais ocasiona o assoreamento por falta de proteção do solo, desertificação e ameaça às aves e animais terrestres silvestres que fazem da caatinga seu habitat, já o controle do fluxo de água nos canais faz com que as águas do rio cheguem na foz com baixa vazão implicando no avanço das águas do mar rio adentro, comprometendo dessa maneira a vida dos peixes de água doce e da mata ciliar às margens do rio (DOMINGUES, 2019).

Todos esses fatores geram uma enorme discussão acerca da transposição do “Velho Chico”, como é popularmente conhecido o rio São Francisco. Por trás dessa grande obra

existem diversos atores que atuam como protagonistas de uma disputa em torno da configuração do projeto e de recursos. Esses atores são os *stakeholders* do empreendimento, definidos de acordo com Freeman (1984) como um grupo de indivíduos que têm a capacidade de afetar ou influenciar na realização de objetivos das organizações. Observa-se que alguns *stakeholders* sobressaem-se ao atuar como empreendedores institucionais, sendo capazes de mobilizar os recursos necessários de maneira consciente, tanto para desenvolver quanto para transformar e alterar arranjos institucionais (DIMAGGIO, 1988) e, portanto, impactar o empreendimento.

Isto posto, o presente trabalho tem como objetivo caracterizar a atuação dos *stakeholders* do projeto de Integração do Rio São Francisco e de seus empreendedores institucionais. Para tanto são utilizados modelos de análise de *stakeholders* já consolidados na literatura sobre o tema em conjunto com os conceitos de empreendedores institucionais, *policy brokers* e *policy entrepreneurs*.

Menezes, Vieira e Oliveira (2022) ao sugerirem uma agenda de pesquisa futura sobre *stakeholders* indicam a necessidade de aprofundar os estudos a respeito da criação coletiva de valor entre esses atores, bem como ressaltam a importância de analisar como podem influenciar em decisões governamentais. Além disso, Menezes, Vieira e Santos (2020) lembram que estudos dessa natureza permitem aos gestores de políticas públicas específicas reconhecerem os interesses dos atores envolvidos e desenvolverem estratégias que facilitem a implementação da política. De fato, em sua revisão sistemática da literatura nacional sobre o tema, observaram que apenas 7% dos trabalhos examinados diziam respeito às organizações do setor público. Não obstante, Vieira (2021) argumenta que os estudos sobre *stakeholders* não podem ignorar o contexto institucional no qual esses agentes operam. Em outras palavras, é preciso reconhecer que há um conjunto de leis, regras e procedimentos que constroem as ações de cooperação e competição em torno de uma determinada política pública. Nesse sentido, parece ser pertinente recorrer à figura do empreendedor institucional para analisar o comportamento de *stakeholders* em relação às instituições, ou seja, em relação às regras do jogo.

REFERENCIAL TEÓRICO

Modelos de Análise de Stakeholders

Além da definição de Freeman (1984), *stakeholders* podem ser definidos como grupos ou pessoas que têm ou reivindicam propriedade, direitos e interesses em determinada organização e suas atividades, seja no presente, passado ou no futuro (CLARKSON, 1995).

Vieira e Gomes (2014) e Vieira (2021) indicam uma abordagem para a análise de *stakeholders* em políticas públicas a partir da aplicação conjunta dos modelos de Savage et al (1991), Mitchell, Agle e Wood (1997) e Gomes, Liddle e Gomes (2010). Por meio desse processo, é possível identificar quem são os *stakeholders* favoráveis e contrários à política, definir uma hierarquia entre aqueles com maior capacidade de influência, além de caracterizar suas atuações a partir de papéis institucionais pré-definidos.

Savage et al. (1991) buscam classificar os *stakeholders* tomando como ponto de partida a capacidade deles de ameaçar ou cooperar com a organização e outras partes interessadas, assumindo quatro diferentes papéis: *marginal stakeholders*, *supportive stakeholders*, *non-supportive stakeholders* e *mixed blessing stakeholders*. Os primeiros não são considerados nem como grande ameaça, nem como um cooperador para a política, possuindo baixa capacidade de interferir nas tomadas de decisão. O segundo grupo tem elevado grau de cooperação, além de possuir maiores recursos e poder para apoiar determinada política pública. Já o grupo dos *non-supportive stakeholders* têm baixa cooperação e um alto nível de ameaça para as organizações e, por isso, são vistos como um problema. Por fim, os *stakeholders* do tipo

mixed blessing possuem muito poder e recursos, podendo hora cooperar, hora atrapalhar os objetivos da política pública.

Segundo o modelo de análise proposto por Mitchell, Agle e Wood (1997), os *stakeholders* podem ser classificados de acordo com o seu nível de saliência (relevância), levando em consideração os atributos poder (coercitivo, normativo e utilitário), legitimidade e urgência, bem como as suas várias combinações e capacidade influenciadora, resultando em três grupos: Latentes, de baixa saliência, com apenas um atributo; Expectantes, de saliência moderada, contendo dois atributos; e Definitivos, de saliência alta, abrangendo os três atributos, inclusive relações dinâmicas entre eles. Dentro desses grupos ainda é possível identificar conjuntos de subgrupos: os Exigentes, contendo apenas o atributo urgência; os Discrecionários, com apenas o atributo de legitimidade; os Adormecidos, somente com o atributo poder; os Dependentes, contendo atributos de legitimidade e urgência; os Dominantes, com os atributos de poder e legitimidade; os Perigosos relacionando apenas os atributos de poder e urgência. Por fim, observam-se os *stakeholders* Definitivos que combinam poder, legitimidade e urgência (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

Gomes, Liddle e Gomes (2010) identificam que determinados grupos de *stakeholders* têm um papel fundamental no setor governamental, chegando a influenciar diretamente no processo de tomada de decisão que compete ao governo. Os autores elaboraram um modelo que indica quais os grupos de *stakeholders* assumem esse papel e qual seria o respectivo poder de influência exercido por eles. Os Fiscalizadores ou Reguladores têm como foco responsabilizar os gestores e fazê-los cumprir regras e regulamentos, exercendo maior influência com relação ao capital. É formado principalmente por entes centrais do governo. Os Controladores ou Limitadores são entes formais que fiscalizam o andamento das políticas públicas governamentais, estipulando requisitos institucionais e técnicos na tomada de decisão. Colaboradores são atores internos e externos que auxiliam o governo à medida que entregam serviços que facilitam no processo de implementar as políticas públicas. E os Legitimadores detêm o poder de legitimar as ações do governo em determinado período, podendo ser atores políticos ou representantes da comunidade local. Por fim, os Orientadores são aqueles que estabelecem os objetivos principais para nortear a tomada de decisão, tendo o poder e responsabilidade de definir a agenda a ser cumprida pelo governo (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010).

Empreendedor institucional: *policy brokers* e *policy entrepreneurs*

Conforme exposto por DiMaggio (1988), os atores que possuem algum interesse em determinado setor ou campo emergente são denominados empreendedores institucionais. Esses atores têm a capacidade de mobilizar inúmeros recursos, de maneira consciente, tanto para desenvolver uma nova instituição quanto para transformar e alterar os arranjos institucionais de alguma que já exista, podendo ser desde um grupo de organizações até mesmo um indivíduo ou grupo de indivíduos (DIMAGGIO, 1988). Em uma tentativa de explicar as ações dos atores empreendedores institucionais em um campo, os autores Greenwood e Suddaby (2006) alegam que, em geral, atores que possuem poder suficiente para gerar mudanças com maior facilidade são denominados de atores dominantes. Já os atores com mais dificuldade de gerar mudanças no meio, devido ao limitado acesso que esses atores têm de posições para exercer negociações, são denominados periféricos (BOURDIEU, 1989; GREENWOOD e SUDDABY, 2006). Além disso, Li, Feng e Jiang (2006) descrevem as estratégias usadas pelos empreendedores institucionais para promover mudanças, sendo elas: advocacia aberta (consiste na defesa de alterações em leis e regulamentos); persuasão privada (trata da negociação, de caráter privado); investir antes e justificar após o projeto e; requerer exceção (o empreendedor institucional passa a ideia de que se trata de um caso único e especial).

Em paralelo ao conceito de empreendedor institucional, Kingdon (2003) propõe o conceito de empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) como sendo grupos de indivíduos que têm como característica principal defender um ideal e perceber momentos considerados oportunos para produzir mudanças em políticas públicas. Dentre as características mais relevantes, estão as habilidades de comunicação, negociação e persistência (KINGDON, 2003).

Por outro lado, ao analisar a atuação proativa de determinados agentes em políticas públicas, Christopoulos e Ingold (2011) identificam duas figuras capazes de influenciar os processos e as tomadas de decisão de um sistema político: os *policy brokers* e os *policy entrepreneurs*. Os *policy brokers* buscam intermediar as negociações e serem promotores de soluções políticas entre diferentes coalizões dentro de um subsistema de políticas públicas, podendo ser considerados como atores estrategistas para superar barreiras e promover melhores impactos nas políticas públicas (CHRISTOPOULOS; INGOLD, 2011). Já os *policy entrepreneurs* são classificados como atores que têm a capacidade de inovar e demonstram um bom conhecimento dos processos políticos, além de contarem com uma vasta rede de relacionamentos (CHRISTOPOULOS e INGOLD, 2011). Capazes de chamar a atenção dos tomadores de decisão, segundo a teoria dos múltiplos fluxos de Zachariadis (2007), os *policy entrepreneurs* atuam ressaltando a sua conduta persuasiva, suas habilidades de negociação e comunicação (LI; FENG; JIANG, 2006; KINGDON, 2003). O Quadro 1 sintetiza as características entre os empreendedores.

Quadro 1: Diferentes características entre *policy brokers* e *policy entrepreneurs*.

Características	<i>Policy Brokers</i>	<i>Policy Entrepreneurs</i>
Oportunismo	-	+
Ação Estratégica	+	-
Poder Relacional Influenciador	-	+
Poder Relacional Negociador	+	-
Busca por Benefícios	-	+
Intenção Altruísta	+	-
Amplitude de Rede de Relacionamentos	-	+

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Christopoulos e Ingold (2011).

Nesse sentido, propõe-se classificar os empreendedores institucionais ora como *policy brokers*, ou seja, sendo mais altruístas, com maior poder de negociação e sendo mais estratégicos, ora como *policy entrepreneurs*, sendo mais oportunistas, se beneficiando e atuando em uma vasta rede de relacionamentos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Cervo, Bervian e Da Silva (2007), a pesquisa qualitativa é, em sua essência, multimétodo, buscando entender os fenômenos humanos e sociais, de maneira natural e interpretativa. Já para Ludwig (2009) a pesquisa de caráter qualitativo se conceitua como exposição e elucidação dos significados que a sociedade atribui a certos eventos, dessa maneira, esta pesquisa tem como característica principal estudar os envolvidos no processo de transposição do rio São Francisco, identificando os atores empreendedores institucionais e abrangendo condições do contexto em que estão inseridos, contribuindo com revelações acerca de conceitos que possam auxiliar na explicação do comportamento. Utilizando diferentes fontes ao invés de uma única, possibilitando representar as visões e perspectivas dos participantes do

estudo (YIN, 2016), este trabalho se concentrou em pesquisa documental referente ao tema, para alcançar os objetivos propostos acerca dos atores envolvidos no projeto de transposição do rio São Francisco.

A coleta de dados se deu por meio da busca por reportagens em sites dos principais jornais dos estados com os eixos centrais da transposição (Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará) referente ao período de 2011 a 2021, estando dispostas no Quadro 2.

Quadro 2: Documentos coletados

FONTE	DATA	LINK	ACESSO
Tribuna do Norte (RN)	22/03/2011	http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/transposicao-do-sao-francisco-tera-monitoramento-automatico-do-volume-de-agua-para-partilha-entre-os-estados/176266	28/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	31/01/2012	http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/rn-prepara-projetos-para-utilizar-aguas/210568	28/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	29/03/2012	http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/tcu-aponta-superfaturamento-em-transposicao/216271	27/02/2021
O Povo (CE)	31/08/2012	https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2012/08/ordem-de-servico-para-lote-5-da-transposicao-do-rio-sao-francisco-e-as.html	27/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	28/11/2012	http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/comissao-quer-ouvir-tres-ministros-sobre-atrasos-em-obras-da-transposicao-do-sao-francisco/237734	28/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	15/03/2013	http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/comissao-vai-acompanhar-reestruturacao-do-dnocs/245427	28/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	18/07/2015	http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/deputados-do-rn-e-pb-unem-foras-para-acelerar-obras-da-transposicao-a-o/319437	28/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	28/02/2016	http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/igreja-faz-a-rota-da-transposicao-a-o/339155	28/02/2021
Folha de Pernambuco (PE)	04/03/2017	https://www.folhape.com.br/economia/mpf-pede-laudo-do-reservatorio-que-vazou-e-desalojou-60-familias-em-pe/19877/	26/02/2021
Diário do Nordeste (CE)	15/05/2017	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ultima-hora/pais/deputados-do-ceara-discutem-transposicao-no-stj-1.1754164	27/02/2021
Jornal da Paraíba (PB)	04/12/2017	https://www.jornaldaparaiba.com.br/vida_urbana/rio-paraiba-devia-ter-sido-revitalizado-antes-da-transposicao-diz-procuradora.html	26/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	18/04/2018	http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/cgu-cobra-garantias-de-operaa-a-o-e-manutena-a-o-da-transposicao-a-o-do-rio-sa-o-francisco/410620	28/02/2021
Jornal da Paraíba (PB)	07/07/2018	https://www.jornaldaparaiba.com.br/vida_urbana/mais-de-150-mil-animais-sao-resgatados-em-area-da-transposicao-na-pb-e-mais-dois-estados.html	26/02/2021
Jornal da Paraíba (PB)	27/07/2018	https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/transposicao-mpf-abre-5-inqueritos-e-cobra-obras-complementares-eixo-norte-na-paraiba.html	26/02/2021
Jornal da Paraíba (PB)	16/01/2019	https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/projeto-de-lei-inclui-paraiba-e-rio-grande-norte-na-area-de-atuacao-da-codevasf.html	26/02/2021
Folha de Pernambuco (PE)	10/04/2019	https://www.folhape.com.br/economia/transposicao-do-rio-sao-francisco-governo-discute-custeio/101509/	23/02/2021
Jornal da Paraíba (PB)	16/04/2019	https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/pb-vai-ser-beneficiada-com-r-18-bi-em-plano-de-seguranca-hidrica-governo-federal.html	26/02/2021
Diário do Nordeste (CE)	14/08/2019	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/com-privatizacao-da-transposicao-dever-e-garantir-agua-a-custo-baixo-ao-consumidor-diz-landim-1.2135883	27/02/2021
Folha de Pernambuco (PE)	17/12/2020	https://www.folhape.com.br/colunistas/blogdafolha/governadores-se-reunem-para-tratar-de-pre-acordo-para-obras-da-transposicao-do-sao-francisco/22248/	23/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	18/02/2021	http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/fa-tima-cobrara-conclusa-o-da-transposicao-a-o-em-brasa-lia/503019	28/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	10/03/2021	http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/transposicao-a-o-tera-ramal-do-apodi/504727	20/03/2021
MP-PE	27/02/2014	https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/1824-construtoras-responsaveis-por-transposicao-do-rio-sao-francisco-devem-priorizar-trabalhadores-rurais	29/03/2021
MP-PB	22/09/2016	http://www.mppb.mp.br/index.php/31-noticias/meio-ambiente/13369-portal2013-obras-do-eixo-norte-da-transposicao-e-abastecimento-de-agua-no-sertao-sao-debatidos-na-promotoria-de-justica-de-sousa	29/03/2021
MP-PB	08/03/2017	http://www.mppb.mp.br/index.php/38-noticias/procuradoria-geral/13803-portal2013-aguas-do-sao-francisco-ja-estao-em-territorio-paraibano-e-reuniao-em-monteiro-afasta-empecilhos-juridicos	29/03/2021
MP-PB	16/08/2017	http://www.mppb.mp.br/index.php/31-noticias/meio-ambiente/14233-portal2013-seguranca-hidrica-mppb-e-mpf-recomendarao-suspensao-de-resolucao-conjunta-da-aesa-e-ana-para-irrigacao	29/03/2021

MP-RN	24/10/2017	http://www.mprm.mp.br/portal/inicio/noticias/8325-mprm-participa-de-reuniao-na-paraiba-sobre-transposicao-do-rio-sao-francisco	29/03/2021
MP-RN	01/03/2018	http://www.mprm.mp.br/portal/inicio/noticias/8618-representantes-do-mprm-visitam-obras-da-barragem-de-oiticica	29/03/2021

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após a análise desse material, sentiu-se a necessidade de ampliar o corpus de dados e, portanto, foram analisadas as notas taquigráficas de audiências públicas realizadas pela Comissão Externa Transposição do Rio São Francisco (CEXTRRIO) da Câmara dos Deputados durante o ano de 2015, além de vídeos sobre a Transposição, como mostra o Quadro 3.

Quadro 3: Eventos analisados: notas taquigráficas e vídeos.

FONTE	LINK	ACESSO
Audiência pública 22/10/2015	https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-22-10.15	05/04/2021
Audiência pública 24/03/2015	https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-24-03.15	05/04/2021
Audiência pública 31/03/2015	https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-31-03.15	05/04/2021
Audiência pública 28/04/2015	https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-28-04.15	06/04/2021
Audiência pública 05/05/2015	https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-05-05.15	06/04/2021
Audiência pública 17/03/2015	https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-17-03.15	06/04/2021
Embrapa	https://www.youtube.com/watch?v=R7YPqKrQIMo	14/04/2021
Terra Preta	https://www.youtube.com/watch?v=GiarchSDSGU	14/04/2021
Câmara dos Deputados	https://www.youtube.com/watch?v=WJAEtuEb4LQ	06/04/2021
Rhecados - Grupo de pesquisas	https://www.youtube.com/watch?v=G0j_P3bDh2k	14/04/2021

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que diz respeito à análise dos dados coletados, a técnica utilizada para elaboração do trabalho foi a análise de conteúdo, por ser uma técnica de levantamento e análise de dados que faz uso de textos, falas e informações coletadas de forma mais aprofundada, visando com maior detalhe a pertinência das respostas, a lógica, coerência e fidedignidade dos dados, além de poder identificar possíveis distorções e omissões (MICHEL, 2005; BARDIN, 1977).

A partir dos dados coletados, foi realizada primeiramente uma pré-análise a fim de organizar o material a ser observado, separando as informações, com auxílio do Excel, por período e localidade, além de identificar eventos-chaves e principais atores envolvidos. Em seguida foi feito uma descrição analítica partindo da base referencial teórica já mencionada, identificando e classificando os stakeholders e os empreendedores institucionais, delimitando assim as categorias de análise e, por fim, a realização de interpretação por meio da análise conteúdo, que é a técnica mais utilizada em pesquisas do tipo qualitativa (TAKAHASHI, 2013).

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Caracterização dos *Stakeholders*

Por meio da análise de conteúdo dos dados coletados, é possível observar com mais clareza como a estrutura de atores de negociação presente no projeto se desenvolve. Segundo Savage *et al.* (1991) podemos classificar os *stakeholders* tomando como ponto de partida a sua capacidade influenciadora, podendo ameaçar ou não o projeto de transposição ou as partes interessadas, assumindo quatro diferentes papéis: *marginal stakeholders*, *supportive stakeholders*, *nonsupportive stakeholders* e *mixed blessing stakeholders*. Para a definição desses grupos, foram analisados os posicionamentos de cada ator com relação ao andamento das obras de transposição. No grupo dos *supportive stakeholders* estão os atores governamentais em grande maioria, como Ministérios, Governo Federal, Governo dos estados beneficiários e doadores e a bancada nordestina. Além de argumentar os benefícios social e econômico, esses *stakeholders* detêm maiores recursos e poder para interferir diretamente nas obras, por isso tão defendido pelos parlamentares nordestinos. Outro conjunto de *stakeholders* presente neste grupo engloba as entidades de controle, atuando diretamente com as obras nos eixos da transposição, como a Agência Nacional das Águas (ANA), Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (Idema), Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Prefeitos das cidades. Por último, estão as construtoras, pois à medida que as obras evoluem, tais atores se tornam altamente relevantes.

Já no grupo dos *mixed blessing stakeholders*, ou seja, que apresentam potencial de ameaçar ou cooperar, observou-se possui muito poder e recursos como por exemplo entidades que atuam como fiscalizadoras. Um fator em comum presente entre os atores desse grupo de *stakeholders* é a presença de dispositivos normativos, burocráticos e técnicos para influenciarem no projeto, pois apesar de não terem um posicionamento bem definido, podendo ser vistos como imparciais, suas ações impactam com tamanha relevância no projeto, como o caso do Superior Tribunal de Justiça - STJ, o Tribunal de Contas da União - TCU e a Polícia Federal - PF, que entre os anos de 2016 e 2017 evidenciaram diversas irregularidades nos contratos de licitações referentes às obras, resultando em processos judiciais que travaram a continuidade das obras do último trecho da transposição das águas do São Francisco até o Ceará, além da ação da PF para investigar as construtoras de envolvimento na Operação Lava-Jato. Ainda referente a este grupo de *stakeholders*, foram observados atores com posicionamento ambíguo porém com alto poder influenciador, como a igreja católica que por meio da Arquidiocese de Natal juntamente com uma equipe formada por técnicos do Serviço de Assistência Rural (SAR) e do Movimento de Educação de Base (MEB) assessoram agricultores das áreas que foram alagadas, reivindicando novas terras para o plantio, e ao mesmo tempo conscientizar as pessoas sobre o uso racional da água e apoiar o bom desenvolvimento da obra.

O grupo dos *nonsupportive stakeholders*, de acordo com Savage *et al.* (1991) é composto de atores que tem como características a baixa cooperação e um alto nível de ameaça para as organizações, como as associações de pescadores, a comunidade ribeirinha e indígena que com o avanço das obras sofrem com a baixa dos rios que são alimentados pelo São Francisco. Entretanto, essa classificação migra para apoiadores com o desenvolvimento das obras de transposição. Já os atores pertencentes ao grupo dos *marginals stakeholders* foram observados levando em conta a capacidade de interferir ou não no projeto. Conforme Savage *et al.* (1991), esses *stakeholders* não são considerados como grande ameaça nem como um cooperador que se envolve de modo direto, com isso, nesse grupo foram classificados os centros de pesquisa e as universidades. O Quadro 4 apresenta os grupos e seus respectivos *stakeholders*.

Quadro 4: Classificação dos *stakeholders* percebidos segundo Savage et al. (1991).

Grupos	Stakeholders
<i>Marginals</i>	Centros de pesquisa, universidades nordestinas, acadêmicos.
<i>Supportives</i>	Construtora Mendes Jr., Zavattaro Engenharia e Construções Ltda., Consórcio Construtor Águas do São Francisco, Fundação nacional da Saúde (Funasa), Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente – Idema, Agência Executiva de Gestão das Águas da Paraíba (Aesa), Ibama, Técnicos das construtoras, Presidência da República, Ministério da Integração Nacional, Conselho Gestor Projeto de Integração do São Francisco, Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do RN (Semarh), Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs), Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (Sudema), Comissão especial do Senado
<i>Nonsupportives</i>	Associação de pescadores, comunidades ribeirinhas.
<i>Mixed blessing</i>	STJ, AGU, TCU, CGU, Ministério da Transparência, Procuradoria da República, Organizações Sociais, Igreja católica, PF, MPF, ONG's.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Também se faz necessário entender como se estabelece a ação desses *stakeholders* diante do projeto de transposição, tentar compreender como que suas demandas são atendidas, qual grau de pressão exercem e como se estabelece o nível de influência dos *stakeholders*. Para tanto, o modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997) traz uma análise a partir da relevância ou saliência dos atores, que pode ser definida como o nível em que os gestores dão prioridade às suas reivindicações através da combinação de três aspectos importantes: o poder do *stakeholder* para influenciar, a legitimidade de seus relacionamentos e a urgência de suas reivindicações.

Neste trabalho, foram identificados *stakeholders* presentes em três grupos, segundo Mitchell, Agle e Wood (1997): Definitivos, Dominantes e Discrecionários. Dado o momento em que o estudo foi realizado, os demais grupos não tiveram representantes, pois muitas das decisões foram tomadas no início do projeto de transposição, resultando em pouco poder significativo de atuação para classificá-los.

Contando com grande quantidade de recursos e poder, legitimidade à medida em que buscam a realização das demandas da sociedade e urgência para que essas demandas sejam alcançadas, os *stakeholders* Definitivos são considerados os mais importantes, com imensa capacidade influenciadora. Este grupo apresenta uma grande participação de atores pertencentes ou relacionados ao governo, como a presidência da república, ministérios, governo dos estados beneficiados, agências técnicas (ANA, AESA) e grupos de construtoras. Essa classificação se torna nítida quando analisados os dados que tratam da inclusão dos estados da Paraíba e Rio Grande do Norte na área de atuação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf por meio do projeto de lei 10756/2018 proposto por parlamentares locais. Com o projeto de lei os parlamentares demonstram exercer poder normativo legal para atender a demanda, com urgência para que a inclusão dos estados possibilite o aproveitamento racional dos recursos hídricos e ações corretivas e preventivas dos impactos ambientais decorrentes do uso desses recursos, legitimando a vontade da comunidade. Com uma atuação muito presente no projeto de transposição do São Francisco, está o Ministério do Desenvolvimento Regional, que apresenta os três aspectos (poder, urgência e legitimidade) atuando junto ao governo federal para garantir a continuidade do projeto e a segurança hídrica dos estados envolvidos. Também presente nesse grupo, estão as construtoras que atuam nas obras. Elas apresentam grande poder de influência pois atuam diretamente com o objeto do projeto, tendo em vista que uma vez que as obras são suspensas gera atraso em todo cronograma do projeto e prejudica a região beneficiada pelas águas do São Francisco.

Quando se analisa os *stakeholders* Dominantes, é possível observar a presença de entidades fiscalizadoras e de controle que possuem conhecimento técnico, características que

fornece a esses *stakeholders* grande poder de atuação, sempre legitimando seus atos pela vontade da sociedade. Alguns desses atores são o Conselho Gestor do Projeto de Integração do Rio São Francisco, a Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (Sudema) e o Dnocs, visto as contribuições que fazem para o desenvolvimento de uma sustentabilidade hídrica e consumo consciente das águas, com projetos de irrigação e saneamento básico. Já os *stakeholders* Discrecionários contam apenas com o atributo de legitimidade segundo o modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997), apresentando uma participação significativa na sociedade, mas sem grandes influências no que tange o projeto de transposição, como é o caso da Igreja Católica, organizações sociais e não governamentais, que refletem a legitimidade e demanda da comunidade afetada. O Quadro 5 sintetiza os *stakeholders* e suas respectivas classificações.

Quadro 5: Classificação dos *stakeholders* percebidos segundo Mitchell, Agle e Wood (1997).

Grupos	Stakeholders
Definitivos	Construtora Mendes Jr.; Zavattaro Engenharia e Construções Ltda.; Consórcio Construtor Águas do São Francisco; Funasa; Agência Executiva de Gestão das Águas da Paraíba (Aesa); Ibama; Técnicos das construtoras; Presidência da República; Secretaria de Infraestrutura Hídrica; Câmara dos Deputados; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Reforma Agrária.
Dominantes	Acadêmicos; Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente – Idema; Universidade nordestina; MPF; STJ; Conselho Gestor PISF; Dnocs; Centros de pesquisa; Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba – Sudema; TCU; CGU; Procuradoria da República; Bancada Nordestina; Parlamentares dos estados beneficiados; Assembleias legislativas dos estados beneficiados; Prefeitos de cidades beneficiadas; AGU; Polícia Federal
Discrecionários	Organizações Sociais; Igreja Católica; Organizações não Governamentais; Associação de pescadores; Comunidade ribeirinha.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por se tratar de um grande projeto estrutural que permeia vários estados do Brasil, a transposição do São Francisco abarca várias linhas de interesse e muitas das articulações e decisões com relação às obras são tomadas em nível governamental. Para entender como os *stakeholders* agem diante das tomadas de decisão do projeto de transposição das águas do rio São Francisco, foi utilizado o modelo proposto por Gomes, Liddle e Gomes (2010). No entanto, é evidente que as relações dos *stakeholders* e os papéis que assumem ao longo do projeto de transposição do São Francisco vão migrando entre os grupos apresentados ao longo do tempo, por isso, foi considerado aqui as características e atuações mais determinantes e marcantes de cada *stakeholder* observado.

Presente no grupo dos Fiscalizadores ou Reguladores, se encontram os *stakeholders* responsáveis por dar condições e recursos para a realização do projeto, fazendo com que sigam as diretrizes propostas, como é o caso do Governo Federal, juntamente com o Ministério do Planejamento, que estipulam e liberam orçamento para realização das obras. No grupo dos Controladores ou Limitadores estão os atores responsáveis por fiscalizar a implementação das políticas adotadas para continuidade das obras nos eixos da transposição, estipulando requisitos técnicos, como as ações tomadas pelo Ministério Público e Dnocs exigindo que seja feito um levantamento técnico com relação às águas do rio Paraíba para que o abastecimento das regiões que dele necessitam não seja comprometido, pois na época (2017) o rio apresentava sérios problemas, como o de assoreamento, dificultando o curso das águas pelos canais e a falta de clareza de informação sobre a vazão da água que percorre os canais.

No grupo de Colaboradores, estão presentes os *stakeholders* que assumem o importante papel de auxiliar o governo com serviços que ajudam na implementação e manutenção das obras da transposição. Alguns dos principais *stakeholders* colaboradores com o projeto são as construtoras e técnicos envolvidos nas obras que fornecem laudos e parecer técnico com relação ao solo e drenagem das águas, além da geração de emprego para a comunidade rural que teve suas terras afetadas. Por outro lado, existe também a preocupação com o bioma nordestino, que conta com o apoio especializado do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (Idema) para que a compensação seja realizada da melhor maneira. No grupo dos Legitimadores apresentam atores políticos, representantes da comunidade local, que detêm o poder de legitimar as ações do governo, como por exemplo os prefeitos das cidades beneficiadas pelas águas da transposição, as assembleias legislativas e a bancada nordestina, que em comum, buscam reivindicar as demandas da sociedade que representam, como a celeridade do projeto, recursos financeiros para investir nas obras de abastecimento de água, sendo essa busca em prol da comunidade uma característica bem presente nesses *stakeholders*.

Por último, o grupo composto por *stakeholders* Orientadores são os que estabelecem os objetivos principais para nortear todo o projeto de transposição do rio pelo nordeste, tendo o poder e responsabilidade de estabelecer a agenda a ser cumprida pelo governo. Tal característica está presente na comissão especial do senado, que trata sobre o projeto, e o Ministério do Desenvolvimento Regional, visto a participação desses *stakeholders* para o desenvolvimento de projetos e estudos para garantir a continuidade do projeto e o bem-estar da comunidade nordestina. O Quadro 4 agrupa os *stakeholders* segundo a classificação de Gomes, Liddle e Gomes (2010).

Quadro 6: Classificação dos *stakeholders* percebidos segundo Gomes, Liddle e Gomes (2010).

Grupos	Stakeholders
Fiscalizadores	Ministério do Planejamento; Governo Federal.
Controladores	MPF; STJ; Codevasf; CGU; AGU; TCU; Conselho Gestor PISF; ANA; Semarh; Dnocs; Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (Sudema); Câmara dos Deputados; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Reforma Agrária; Secretaria de Infraestrutura Hídrica; Ministério da Transparência; Procuradoria da República; Agência Executiva de Gestão das Águas da Paraíba (Aesa).
Colaboradores	Acadêmicos; Construtora Mendes Jr.; Centros de pesquisa; Zavattaro Engenharia e Construções Ltda.; Consórcio Construtor Águas do São Francisco; Funasa; Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente – Idema; Universidades nordestinas; PF; Ibama.
Legitimadores	Organizações Sociais; Governos dos Estados beneficiados; Bancada Nordestina; Parlamentares dos estados beneficiados; Assembleias legislativas dos estados beneficiados; Igreja Católica; Prefeitos de cidades beneficiadas; Governos dos estados doadores; Associação de pescadores; Comunidade Ribeirinha; Organizações não Governamentais.
Orientadores	Presidência da República; Comissão especial do Senado; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Regional.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao observar os *stakeholders* classificados como os mais influentes, isto é, os Definitivos, temos a presença quase unânime de atores favoráveis ao empreendimento, exercendo as funções de controladores, orientadores, colaboradores, fiscalizadores e legitimadores. Isso permite maior flexibilidade estratégica e efetividade nos esforços pró-empreendimento.

Quadro 7: *Stakeholders* Definitivos

STAKEHOLDER	Savage et. al. (1991)	Mitchell, Agle e Wood (1997)	Gomes, Liddle e Gomes (2010)
AESA	Supportive	Definitivo	Controlador
ANA	Supportive	Definitivo	Controlador
Câmara dos Deputados	Supportive	Definitivo	Controlador
Codevasf	Supportive	Definitivo	Controlador
Comissão especial do Senado	Supportive	Definitivo	Orientador
Consórcio Construtor Águas do São Francisco	Supportive	Definitivo	Colaborador
Construtora Mendes Jr.	Supportive	Definitivo	Colaborador
Funasa	Supportive	Definitivo	Colaborador
Governos dos Estados beneficiados	Supportive	Definitivo	Legitimador
Governos dos estados doadores	Supportive	Definitivo	Legitimador
Ibama	Supportive	Definitivo	Colaborador
Ministério da Integração Nacional	Supportive	Definitivo	Orientador
Ministério da Reforma Agrária	Supportive	Definitivo	Controlador
Ministério da Transparência	Mixed Blessing	Definitivo	Controlador
Ministério do Desenvolvimento Regional	Supportive	Definitivo	Orientador
Ministério do Meio Ambiente	Supportive	Definitivo	Controlador
Ministério do Planejamento	Supportive	Definitivo	Fiscalizador
Presidência da República	Supportive	Definitivo	Orientador
Secretaria de Infraestrutura Hídrica	Supportive	Definitivo	Controlador
Semarh	Supportive	Definitivo	Controlador
Técnicos das construtoras	Supportive	Definitivo	Colaborador
Zavattaro Engenharia e Construções Ltda.	Supportive	Definitivo	Colaborador

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por outro lado, ao analisar o perfil dos *stakeholders* contrários, é possível observar que se trata de atores enfraquecidos (sem urgência e poder) e com apenas um papel previsto por Gomes, Liddle e Gomes (2010): Legitimadores. Esses *stakeholders* (Associação de pescadores e Comunidade ribeirinha) apesar de serem considerados uma ameaça inicialmente, com o passar do tempo parecem ter se tornado favoráveis e apoiadores do projeto, havendo uma ressignificação, visto que o projeto de transposição não se encontra mais em fase inicial sendo, portanto, uma condição imutável. Assim, restar voltar os seus esforços para reivindicar indenizações pelos reflexos causados pelas obras, como desapropriação de terras, desertificação e erosão em algumas regiões e a alteração nos cursos e volume dos rios, que impactam a fauna marinha e, conseqüentemente, o cotidiano de centenas de pescadores que passam a depender de menos da metade da oferta de peixes para garantir seu sustento.

Ao incorporar os *stakeholders* com postura ambígua, ou seja, aqueles que em determinados momentos podem não estar dispostos a atuar diretamente de forma favorável ao empreendimento, é possível identificar atores com os atributos poder e legitimidade, sem, portanto, contar com a urgência necessária para exercer plena influência. Além disso, possuem menor flexibilidade estratégica uma vez que sua atuação se restringe aos papéis de legitimador e controlador. Entretanto, são capazes de equilibrar as disputas pois formalmente fiscalizam o andamento das políticas públicas relacionadas, estipulando requisitos institucionais e técnicos nas tomadas de decisão. Por serem grandes “fiscais” das implementações das políticas públicas, esses *stakeholders* são considerados um importante grupo a ser observado, pois sua cooperação em determinadas discussões pode ser crucial para a continuidade do projeto.

Quadro 8: *Stakeholders* contrários e ambíguos

STAKEHOLDER	Savage et. al. (1991)	Mitchell, Agle e Wood (1997)	Gomes, Liddle e Gomes (2010)
AGU	Mixed Blessing	Dominante	Controlador
Associação de pescadores	Nonsupportive	Discricionário	Legitimador
CGU	Mixed Blessing	Dominante	Controlador
Comunidade ribeirinha	Nonsupportive	Discricionário	Legitimador
Igreja católica	Mixed Blessing	Discricionário	Legitimador

MPF	Mixed Blessing	Dominante	Controlador
ONGs	Mixed Blessing	Discricionário	Legitimador
Organizações Sociais	Mixed Blessing	Discricionário	Legitimador
Polícia Federal	Mixed Blessing	Dominante	Colaborador
Procuradoria da República	Mixed Blessing	Dominante	Controlador
STJ	Mixed Blessing	Dominante	Controlador
TCU	Mixed Blessing	Dominante	Controlador

Fonte: Elaborado pelos autores.

Vale lembrar que devido ao momento em que o estudo foi focado, entre 2011 e 2021, alguns grupos de classificação como Adormecido, Exigente, Perigoso e Dependente (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997) não tiveram representantes, pois muitas das decisões já teriam sido tomadas no início do projeto de transposição, como por exemplo a viabilidade, trajeto e cidades contempladas, resultando em pouco poder de atuação significativo para classificá-los, como no caso daqueles relacionados ao atributo de urgência que provavelmente estariam mais presentes na fase inicial do projeto de transposição do rio São Francisco. Atualmente o projeto de transposição carrega o debate acerca de sustentabilidade hídrica, uso consciente da água e custos de manutenção do sistema de abastecimento.

Empreendedores Institucionais: *policy brokers* e *policy entrepreneurs*

A medida em que apresenta suas ideias, o Ministério do Meio Ambiente defende a manutenção do projeto e a sustentabilidade hídrica no nordeste setentrional, fazendo uma ponte entre ANA, Secretarias de saneamento dos estados beneficiados e parlamentares, na condição de grande negociador entre esses atores, discursando sobre a importância do projeto, com poder de influência, recursos e conhecer técnico, destacando-se a estratégia de advocacia aberta (LI, FENG e JIANG, 2006). Se destacando pela visão de alcançar o bem-estar socioambiental no decorrer das obras, assumindo postura de *policy broker*. Por outro lado, a bancada nordestina composta por deputados dos estados em que o projeto de transposição do São Francisco percorre, se utiliza de estratégias legais para alcançar certo benefício para seus estados, como classifica Li, Feng e Jiang (2006) de estratégia de persuasão privada, visando a inclusão na área de atuação da Codevasf, usando boa parte de seu poder influenciador para composição do projeto de lei proposto, assumindo uma postura de *policy entrepreneur*.

Com a criação do Plano Nacional de Segurança Hídrica - PNSH, a Agência Nacional de Águas se mostra na condição de principal formulador de estratégia e negociador entre os entes envolvidos e a sociedade, com estratégias de advocacia aberta. Buscando construir um ambiente colaborativo com a criação do PNSH, a agência se preocupa fundamentalmente em garantir o abastecimento da região nordeste, garantindo bem-estar social, qualidade de vida e segurança hídrica para as comunidades, tornando-se um mais um empreendedor institucional com postura *policy broker*.

Assumindo uma postura controladora, o Ministério Público Federal utiliza artifícios legais e estratégias de persuasão para garantir a segurança e preservar a saúde dos habitantes de cidades paraibanas que receberão as águas do São Francisco, além da preocupação com a degradação ambiental gerada pelas obras. Com seu grande poder relacional negociador, o MPF cobra ações de outros atores como Dnocs, ANA e Ibama para que as irregularidades sejam sanadas. Tais comportamentos também indicam a postura de *policy broker* do MPF. Seguindo a mesma lógica da bancada nordestina, a Câmara dos Deputados também assume uma postura de *policy entrepreneur*, visto que com a criação da comissão, com estratégia de advocacia aberta, os mais beneficiados seriam os próprios estados nordestinos em que o Dnocs atua em maior volume. Com uma rede de relacionamento extensa e grande poder de influência, a Câmara dos Deputados utiliza como estratégia a persuasão privada e comunicação estratégica

para garantir que a reestruturação do Dnocs seja feita e satisfazendo os interesses de seus parlamentares nordestinos.

Sendo um pilar fundamental para o projeto de transposição do rio São Francisco, o Ministério do Desenvolvimento Regional, que já foi denominado Ministério da Integração Nacional, está sempre presente em diversas negociações de diferentes níveis governamentais. Sua atuação se baseia muito em uma comunicação negociadora estratégica e uso de normas e leis como poder orientador, como previsto na discussão sobre a privatização, uma ação que visa diminuir o custo de operacionalização das águas para os estados e, conseqüentemente, para os contribuintes que mais precisam. Sua essência altruísta reflete praticamente em todos os conflitos em que está envolvido, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável do nordeste brasileiro, considerado assim um importante empreendedor com postura de *policy broker*. Por último, as atuações da Controladoria Geral da União - CGU, assim como de outros empreendedores institucionais mistos (SAVAGE et al, 1991) como o STJ e o TCU, estão estabelecidas principalmente em ações estratégicas e de alto grau técnico e normativo, com grande capacidade de se relacionar nas negociações, fazendo uso de estratégias de persuasão. Com a elaboração do relatório o CGU visa intervir nas ações do projeto, para que o compromisso de continuidade do serviço seja cumprido, garantindo segurança para os que mais dependem dessas obras, além de garantir um cenário confortável de negociação para diferentes atores, se tornando assim, um empreendedor institucional, também com uma conduta de *policy broker*.

Quadro 9: Empreendedores institucionais.

Empreendedor Institucional	Evento-chave
Câmara dos Deputados (mar/2013) policy entrepreneur	Criação de uma comissão para a reestruturação do Dnocs, responsável pelas obras de infraestrutura hídrica pelo Nordeste. Tal departamento exerce uma enorme influência por atuar diretamente e até autônoma nas obras, por isso tão defendido pelos parlamentares nordestinos.
Ministério do Meio Ambiente (mar/2015) policy broker	Em audiência pública é apresentado o plano de atuação realizado até o momento em 2015, o plano coordenador. Fica claro que o Ministério executa em maior parte ações não estruturais, agindo como mediador em prol do bom desenvolvimento das obras e da manutenção socioambiental por onde elas se estendem.
CGU (abr/2018) policy broker	Em relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 81, aponta riscos de sustentabilidade financeira e cobra garantias de operação e manutenção das obras de transposição.
MPF (jul/2018) policy broker	Instaura inquéritos civis públicos com relação às obras complementares da transposição do rio São Francisco. É identificado uma série de irregularidades e recomenda aos órgãos públicos e agências de fiscalização algumas medidas a serem adotadas.
Bancada Nordeste (jan/2019) policy entrepreneur	Encabeçado pelo deputado Wellington Roberto (PR - PB), e outros parlamentares do Nordeste, é proposto o Projeto de Lei (PL 10756/2018) para tratar da inclusão dos estados da Paraíba e Rio Grande do Norte na área de atuação da Codevasf, os únicos do Nordeste fora da área de atuação.
ANA (abr/2019) policy broker	Criação do Plano Nacional de Segurança Hídrica - PNSH que viabiliza investimentos no setor hídrico nordestino, reunindo os investimentos estratégicos para minimização dos riscos associados à escassez de água. Um de seus objetivos é consolidar uma base de informações que favoreça o planejamento e o monitoramento de ações relacionadas à segurança hídrica, visando o bem-estar social.
Ministério do Desenvolvimento Regional (ago/2019) policy broker	Reunião com os representantes dos estados beneficiados para discutir sobre a privatização da operação e manutenção da transposição do rio São Francisco, anunciada pelo Governo Federal.

Fonte: Elaborado pelos autores.

CONCLUSÃO

Essa pesquisa teve como objetivo caracterizar a atuação dos principais *stakeholders* e empreendedores institucionais envolvidos no projeto de transposição durante o período de 2011 a 2021 com base nos modelos de análise de *stakeholders* (SAVAGE ET AL. 1991; MITCHELL, AGLE E WOOD, 1997; GOMES, LIDDLE E GOMES, 2010). Dentre os *stakeholders* identificados foi possível notar uma grande quantidade de atores políticos envolvidos no processo, havendo pouca influência nessa fase do projeto, de atores da sociedade. Possivelmente esse fato está relacionado ao recorte temporal adotado na pesquisa, em que poucos atores da sociedade são participantes nos eventos-chaves, pois a fase em que o projeto se encontra já está bastante avançada. É possível supor que os atores do tipo *non-supportives stakeholders* (SAVAGE et al, 1991) tenham atuado na fase inicial de implementação do projeto de transposição, onde as negociações e conflitos se concentram, havendo assim maior resistência.

Conclui-se que a maioria dos *stakeholders* analisados são compostos por atores que atuam em nível governamental, possuindo poder, urgência e legitimidade com as negociações referentes ao projeto, classificados como Definitivos de acordo com o método de Mitchell et al (1997). Esse grupo de *stakeholders* são considerados os mais importantes justamente por apresentarem a característica de alocar recursos, de maneira consciente, para transformar e alterar os arranjos institucionais (DIMAGGIO, 1988), utilizando leis, comunicação estratégica e conhecimento técnico, agindo como importantes empreendedores institucionais. Ao analisar os empreendedores institucionais considerando-os como *policy brokers* ou *policy entrepreneurs* (CHRISTOPOULOS e INGOLD, 2011) pode-se concluir que a maior parte dos empreendedores direcionam seus esforços ou para contribuir para o bem-estar da população que receberá as águas do rio São Francisco, garantindo segurança hídrica e qualidade de vida ou para estabelecer um ambiente de negociação seguro e legal para o desenvolvimento do projeto, assumindo assim a postura de *policy broker*. É percebido uma tendência dos atores políticos, como a bancada nordestina além de governos e prefeitos dos estados beneficiados de atuarem com intenção de beneficiar seus estados, com postura *policy entrepreneurs*. Dentre as principais estratégias utilizadas por eles estão a advocacia aberta e persuasão privada (LI, FENG e JIANG, 2006), destacando a comunicação estratégica, por meio de reuniões com atores chaves do projeto de transposição (ANA, Dnocs, MDR e outros), e estratégia legal, por meio de leis e normas, como utilizadas pelo CGU, STJ e TCU, sempre embasados em conhecimento técnico.

Por fim, como sugestões de futuras pesquisas são indicados trabalhos que avancem no conhecimento a respeito de como os *stakeholders* lidam com o contexto institucional recorrendo por exemplo ao modelo de mudança institucional gradual e transformativa (MAHONEY e THELEN; 2010). Cabral e Vieira (2020) ensaiam essa discussão, mas não recorrem a figura do empreendedor institucional. Outro tema promissor envolve o exame sobre os *stakeholders* desenvolvem, acessam e manipulam diferentes recursos na busca por seus interesses. A partir do modelo de Gomes, Liddle e Gomes (2010) é possível observar indícios a respeito dessa questão ao considerar os papéis que exercem no sistema de políticas públicas, como por exemplo o papel de controladores ou reguladores. Não obstante, considera-se importante analisar a atuação dos *stakeholders* na administração pública e em políticas públicas a partir de outros referenciais teóricos ligados a formação da agenda, como o Modelo de Múltiplos Fluxos e a mudança de políticas públicas, como o *Advocacy Coalition Framework*.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

CABRAL, Davi de Paula; VIEIRA, Diego Mota. Stakeholders como Agentes de Mudança Institucional em Ambientes de Regulação Estatal. **Revista Ciências Administrativas**, v. 26, n. 1, p. 1-13, 2020.

CERVO, Amado Luiz, BERVIAN, Pedro Alcino e Da SILVA, Roberto, **Metodologia Científica**, 6ª ed. São Paulo, Pearson Prentice Hall, 2007 p 63 – 75.

CGU. “**Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 81 - Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-Operação**”. 2017. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/10679.pdf>. Acesso em 2 de outubro de 2020.

CHRISTOPOULOS, Dimitrios; INGOLD, Karin. Distinguishing between political brokerage & political entrepreneurship. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, v. 10, p. 36-42, 2011.

CLARKSON, Max B. E. A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 1, p. 92-117, 1995.

DiMAGGIO, P. **Interest and agency in institutional theory**. In: Zucker, L. (Ed.). *Institutional patterns and culture*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1988.

DOMINGUES, Filipe, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/12/21/com-mais-de-90percent-da-transposicao-concluida-impactos-ambientais-no-rio-sao-francisco-ainda-sao-incertos.ghtml>. Acesso em 29 de setembro de 2020.

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

GOMES, Ricardo Corrêa; LIDDLE, Joyce; GOMES, Luciana Oliveira Miranda, A Five-Sided Model Of Stakeholder Influence, **Public Management Review**, v.12 n.5, p.701724, 2010.

GREENWOOD, R; SUDDABY, R. Institutional entrepreneurship in mature fields: the big five accounting firms. **Academy of Management Journal**, v. 49, n. 1, p. 27-48, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. “**Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**”. 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3776/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2010_v_2.pdf. Acesso em 27 de maio de 2020.

JORNAL DO COMÉRCIO DO CEARÁ. “**Maior hidrelétrica do rio São Francisco atinge faixa de operação Normal**”. 2020. Disponível em: <https://jcce.com.br/maior-hidreletrica-do-rio-sao-francisco-atinge-faixa-de-operacao-normal/>. Acesso em 29 de setembro de 2020.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

LI, D. D.; FENG, J.; JIANG, H. Institutional entrepreneurs. **American Economic Review**, v. 96, n. 2, p. 358-362, 2006.

LUDWIG, Antonio Carlos Will. **Fundamentos e prática de metodologia científica**. Petrópolis, RJ. Vozes, 2009.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney, & K. Thelen (Orgs.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.

MENEZES, David Curtinaz; VIEIRA, Diego Mota; SANTOS, Anderson Pereira dos. A teoria dos stakeholders no brasil: produção acadêmica no período de 2014 a 2019. **Iberoamerican Journal of Strategic Management (IJSM)**, v. 19, n. 4, p. 119-150, Oct./Dec. 2020. <https://doi.org/10.5585/riae.v19i4.17345>.

MENEZES, David Curtinaz; VIEIRA, Diego Mota; OLIVEIRA, Jessica Eloísa de. Teoria dos stakeholders: sua evolução e agenda de pesquisa. **Iberoamerican Journal of Strategic Management (IJSM)**, v. 21, p. 1-34. 2022. <https://doi.org/10.5585/riae.v21i1.18882>

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. São Paulo, Atlas, 2005.

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

NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA 17 DE MARÇO DE 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-17-03.15>. Acesso em 30 de março de 2021.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA 24 DE MARÇO DE 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-24-03.15>. Acesso em 30 de março de 2021.

OLIVEIRA, E. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/12/21/deslocamentosfalta-dagua-e-desmate-os-impactos-da-transposicao-do-sao-francisco-nas-comunidades-rurais-e-indigenas.ghtml>. Acesso em 29 de setembro de 2020.

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

TAKAHASHI, Adriana Roseli W. **Pesquisa qualitativa em administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil**. Grupo GEN, 2013.

VIEIRA, Diego Mota. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Atuação de Stakeholders e Coalizões de Defesa no Caso da Usina Hidroelétrica de Belo Monte. **Revista Organizações & Sociedade**, 28(97), 388-412, 2021.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre, Penso, 2016.

ZACHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects.