ARTIGOS

Submetido 18-12-2023. Aprovado 22-07-2025
Avaliado pelo sistema de revisão duplo-anônimo. Editor Associado: Felipe Gonçalves Brasil
Avaliadores/as: O/A primeiro/a avaliador/a não autorizou a divulgação de sua identidade e relatório de avaliação por pares. Christiane Fernandes dos Santos, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, RN, Brasil
Versão original | DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v31.n2.90373

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE *STAKEHOLDERS* COMO EMPREENDEDORES E MEDIADORES DE POLÍTICAS NO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO

Analysis of stakeholders' performance as policy entrepreneurs and brokers in the São Francisco River Integration Project

Análisis del desempeño de los stakeholders como emprendedores y mediadores de políticas en el Proyecto de Integración del Río São Francisco

Pedro Ivo Saliba Viana[1] | pedroivosaliba@gmail.com | ORCID: 0009-0008-9618-628X
Diego Mota Vieira[2] | diego1mv@yahoo.com.br | ORCID: 0000-0003-1275-1648
Adler Gabriel da Silva Campos[2] | adler.gabriiel@hotmail.com | ORCID: 0000-0003-4583-8782
Marcos Júnior de Moura-Paula[3] | marcos.moura@ifmg.edu.br | ORCID: 0000-0002-0021-3167
Rafael Farias Gonçalves*[2] | rafael.goncalves@ifnmg.edu.br | ORCID: 0000-0002-4111-9900

*Autor correspondente
[1]Universidade de Brasília, Departamento de Administração, Brasília, DF, Brasil
[2]Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Administração, Brasília, DF, Brasil
[3]Instituto Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciências Humanas e Gerenciais, Bambuí, MG, Brasil

RESUMO

Este estudo analisa a atuação dos *stakeholders* no Projeto de Integração do Rio São Francisco, utilizando modelos teóricos de classificação para investigar a influência e os papéis desempenhados pelos atores envolvidos no projeto, considerando os conceitos de empreendedores e mediadores de políticas. A metodologia incluiu uma análise documental de dados secundários, como registros de reuniões e audiências públicas e reportagens realizadas de 2011 a 2021. Os resultados revelam que os principais *stakeholders* estão vinculados ao governo e utilizam estratégias como o trabalho com coalizões de advocacia e a ampliação de redes para alcançar seus objetivos. O estudo contribui para a literatura ao combinar a análise de *stakeholders* em grandes empreendimentos com seu comportamento no desenvolvimento de políticas públicas, oferecendo uma abordagem inovadora e aprofundada. A revisão bibliográfica fundamenta-se em teorias relevantes sobre mudança institucional, *advocacy coalitions* e *frameworks* de políticas públicas, fornecendo *insights* valiosos para a comunidade acadêmica e gestores públicos.
Palavras-chave: *stakeholders*, empreendedores de políticas, mediadores de políticas, políticas públicas, transposição do rio São Francisco.

ABSTRACT

This study analyzes the performance of stakeholders in the São Francisco River Integration Project, using theoretical classification models to investigate the influence and roles of the actors involved, considering the concepts of policy entrepreneur and policy broker. The methodology included a documentary analysis of secondary data produced between 2011 and 2021, obtained from reports and records of meetings and public hearings. The results show that the main stakeholders are linked to the government and use strategies such as

working with advocacy coalitions and expanding networks. The study contributes to the literature by analyzing stakeholders in large-scale projects in relation to their behavior in the development of public policies, offering an innovative and in-depth approach. Additionally, the article provides a literature review of relevant theories on institutional change, advocacy coalitions, and public policy frameworks, delivering valuable insights for the academic community and public managers.
Keywords: stakeholders, policy entrepreneurs, policy brokers, public policies, São Francisco River Integration Project.

RESUMEN
Este estudio analiza el desempeño de los stakeholders en el Proyecto de Integración del Río São Francisco, utilizando modelos teóricos de clasificación para investigar la influencia y los roles desempeñados por los actores involucrados en el proyecto, considerando los conceptos de emprendedores y mediadores de políticas. La metodología incluyó un análisis documental de datos secundarios, como registros de reuniones y audiencias públicas e informes de 2011 a 2021. Los resultados muestran que los principales stakeholders están vinculados al gobierno y utilizan estrategias como el trabajo con coaliciones de defensa y la ampliación de redes para lograr sus objetivos. El estudio contribuye a la literatura al combinar el análisis de stakeholders en proyectos a gran escala con su comportamiento en el desarrollo de políticas públicas, ofreciendo un enfoque innovador y profundo. La revisión bibliográfica se basa en teorías relevantes de cambio institucional, coaliciones de defensa y marcos de políticas públicas, proporcionando información valiosa para la comunidad académica y los gestores públicos.
Palabras clave: stakeholders, emprendedor de políticas, agentes de políticas, políticas públicas, transposición del río São Francisco.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são guiadas por interesses de *stakeholders*, que agem aprovando, influenciando, implementando e monitorando as ações e decisões governamentais (Bispo & Gomes, 2018). Em políticas públicas, *stakeholders* são quaisquer pessoas ou organizações cujos interesses podem ser afetados positiva ou negativamente (Riege & Lindsay, 2006). Assim, organizações públicas e privadas de diferentes tamanhos, autoridades locais, comunidade em geral, grupos que representam minorias, entre outros, podem ser vistos como *stakeholders* no que tange às políticas públicas (Riege & Lindsay, 2006). Tummers (2019) chama a atenção para a influência que os *stakeholders* podem exercer para o sucesso ou insucesso no processo de desenvolvimento de uma política pública, considerados os recursos a que eles podem ter acesso para apoiar ou minar esforços governamentais.

Os *stakeholders* podem ter um papel ativo no desenvolvimento de políticas públicas. Desse modo, pode-se também analisar como se dá a sua atuação empreendedora e mediadora/negociadora em determinada política do seu interesse. Nesses casos, a literatura (Capella, 2016; Ohemeng & Grant, 2022; Weible et al., 2019) aponta tanto para a atuação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) quanto para a dos mediadores de políticas (*policy brokers*) como atores dos processos de políticas públicas e potenciais membros de coalizões de advocacia, tendo em vista a sua capacidade de

transformar contextos de políticas públicas (Rodrigues et al., 2020). Os empreendedores de políticas são caracterizados como atores internos e externos do governo que atuam de modo colaborativo na mudança dos processos de política (Mintrom, 2019). Por sua vez, os mediadores de políticas geralmente são atores ocupantes de cargos eletivos, ou servidores públicos de alto escalão que atuam na manutenção dos conflitos políticos em níveis aceitáveis, como também se envolvem em coalizações de advocacia (Roberts et al., 1994).

Portanto, compreender então quais atores políticos desenvolvem ações empreendedoras buscando inovar em determinada política, bem como aqueles que buscam atuar na mediação de possíveis interesses conflitantes, mostra-se relevante tanto para o desenvolvimento do campo de conhecimento de políticas públicas quanto para a prática na administração pública.

Na literatura, encontramos análises da atuação dos *stakeholders* no desenvolvimento de diferentes políticas públicas brasileiras, tais como educação (Aragão & Sarturi, 2024), igualdade de gênero (Benigno et al., 2021) e compras públicas (Rodrigues & Reis, 2023). Entretanto, existe uma carência por trabalhos que analisem a atuação de *stakeholders* em políticas relacionadas à provisão de recursos hídricos, como a que foi desenvolvida no Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF).

O PISF visava suprir a histórica necessidade hídrica do Semiárido brasileiro e garantir a segurança hídrica de 12 milhões de pessoas, com a construção de dois eixos (Norte e Leste) que levaria as águas do rio São Francisco até 390 municípios dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Ainda, conforme dados publicados pelo Governo Federal, desde o início das obras do PISF, foram investidos pouco mais de R$ 14 bilhões (Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, 2023). Sendo um empreendimento monumental, era esperado que houvesse conflitos envolvendo múltiplos atores impactos nos contextos social, econômico, político e ambiental abrangidos pelo PISF.

Dessa forma, o PISF envolve uma miríade de *stakeholders* que precisaram propor inovações para que o projeto ocorresse, bem como mediadores que atuassem para mitigar eventuais conflitos que surgissem entre as partes envolvidas. Assim, o presente trabalho teve como objetivo analisar a atuação e as características dos principais *stakeholders* do PISF, identificando quais agiram como empreendedores de políticas (*policy entrepreneur*) e quais foram mediadores de políticas (*policy broker*). Para tal, investigaram-se a atitude, os graus de influência e os papéis exercidos pelos *stakeholders* por meio de três modelos teóricos de classificação.

Pesquisas recentes debruçaram-se sobre repercussões ambientais do PISF sobre comunidades locais (Pinto & Santos, 2025; Santos & Pedrozo, 2023; Da Silva et al., 2023), a construção de capacidades estatais requeridas por tal empreendimento (Loureiro et al., 2014) e as relações sociais e de poder envolvidas no acesso à água na região (Santos, 2023). Assim, uma contribuição desta pesquisa para a literatura é a combinação da análise de *stakeholders* em grandes empreendimentos com seu comportamento no desenvolvimento de determinada política pública, buscando inovar para que ela seja colocada em prática ou negociar quando há conflitos em torno dela (*policy brokerage*).

Na próxima seção, será apresentado o referencial teórico, no qual são descritos os modelos de análise de *stakeholders* e os apontamentos teóricos sobre empreendedores e mediadores de políticas. Em seguida, são apresentados os métodos, a análise dos resultados e as considerações finais do estudo.

REFERENCIAL TEÓRICO

Modelos de análise de *stakeholders*

Benigno et al. (2021) propõem uma análise de *stakeholders* em políticas públicas a partir da aplicação conjunta dos modelos de Gomes et al. (2010), Mitchell et al. (1997) e Savage et al. (1991). Usando esses modelos, é possível identificar quem são os *stakeholders* favoráveis e contrários à política, sua atitude (positiva, negativa ou ambígua), seu grau de relevância em relação à política e "o papel que cada ator exerce no subsistema político no qual a política pública opera" (Benigno et al., 2021, p. 487).

Savage et al. (1991) classificam os *stakeholders* considerando sua capacidade 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* tem baixa cooperação e um alto nível de ameaça para as organizações e, por isso, é visto como um problema. Finalmente, os *stakeholders* do tipo *mixed blessing* possuem muito poder e recursos, podendo tanto cooperar quanto atrapalhar os objetivos da política pública.

Para o modelo proposto por Mitchell et al. (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 discricionários, 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.

Já Gomes et al. (2010) propõem um modelo de cinco lados para descrever as fontes de influência internas e externas dos *stakeholders* com as quais uma autoridade local precisa lidar para tomar decisões. Diante dessas fontes, os *stakeholders* podem ser classificados como reguladores, colaboradores,

orientadores (*agenda setters*), legitimadores e controladores. Os reguladores atuam na correção dos gestores, fazendo-os cumprir regras e regulamentos. Os colaboradores são atores internos e externos que auxiliam o governo à medida que entregam serviços que facilitam o processo de implementar as políticas públicas. 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. Os legitimadores detêm o poder de legitimar as ações do governo em determinado período, podendo ser atores políticos ou representantes da comunidade local. Os controladores, por sua vez, fiscalizam o andamento das políticas públicas governamentais, estipulando requisitos institucionais e técnicos na tomada de decisão.

Empreendedores e mediadores de políticas

Os estudos desenvolvidos sobre a produção de políticas públicas nas últimas décadas, especialmente os focados na formação da agenda, ressaltam o papel desempenhado pelos empreendedores de políticas (Capella, 2016). Para Capella (2016), eles são importantes "na defesa e difusão de ideias relativas a uma política e em processos de mudanças de políticas públicas" (p. 487). Na perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2003), a importância dos empreendedores de políticas reside na sua capacidade de criar oportunidades de mudança/formação da agenda, na medida em que promovem, ou aproveitam-se, da convergência dos três fluxos decisórios do processo de tomada de decisão em políticas públicas: fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político (Capella, 2007).

Nesse sentido, Kingdon (2003) orienta que os empreendedores de políticas são grupos de indivíduos dotados de altas habilidades de comunicação, negociação e persistência, tendo como característica principal defender um ideal e perceber momentos considerados oportunos para produzir mudanças em políticas públicas. Ao diferenciar empreendedores políticos (burocratas) e empreendedores institucionais (eleitos ou indicados) dos empreendedores de políticas, Ohemeng e Grant (2022) acrescentam que estes são pessoas que estão fora do mecanismo de produção de políticas públicas, mas que tentam influenciá-las por meio de suas ações.

Mintrom (2019) argumenta que os empreendedores de políticas se destacam ao transformar ideias de políticas em inovações políticas, rompendo, portanto, com os arranjos políticos do *status quo*. Assim, estudar sua atuação política permite compreender o que é necessário para promover uma mudança significativa em determinada política (Petridou & Mintrom, 2020). Embora o foco das pesquisas seja encontrar atores individuais que agem como empreendedores de políticas, é possível também encontrar organizações que exercem esse papel, como o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Mintrom, 2019).

Desse modo, os empreendedores de políticas valem-se de diferentes atributos (que podem ser aprimorados), seguidos de habilidades (que podem ser adquiridas) e de diferentes estratégias, que dependem tanto dos atributos quanto das habilidades. A Figura 1 apresenta e explica os elementos componentes dessas três características dos empreendedores de políticas.

Figura 1 – Atributos, habilidades e estratégias de empreendedores de políticas

Atributos	**Ambição**	Ao mostrar ambição, os empreendedores de políticas inspiram confiança e união, atraindo apoio aos seus empreendimentos.
	Compreensão social	Ao descobrir como e sobre quais problemas as pessoas estão pensando, empreendedores de políticas prezam pelas preocupações e motivações que as impulsionam.
	Credibilidade	Os empreendedores de políticas podem obter credibilidade demonstrando experiência, ocupando cargos dentro ou ao redor do governo ou através de uma narrativa convincente.
	Sociabilidade	Empreendedores de políticas eficazes usam sua sociabilidade para expandir suas redes e construir coalizões de advocacia.
	Tenacidade	A persistência é importante porque os empreendedores de políticas normalmente operam em problemas altamente complexos, com chances mínimas de sucesso.
Habilidades	**Pensamento estratégico**	Ter um objetivo claro em mente, ter uma "caixa de ferramentas" grande e crescente de soluções políticas e desenvolver maneiras eficazes de trabalhar com outras pessoas.
	Formação de equipes	Os empreendedores políticos que se dão bem com os outros e que estão bem conectados têm maior probabilidade de atingir seus objetivos políticos
	Coleta de evidências	Estabelecer uma base de dados rigorosa para apoiar uma determinada posição e discuti-la da maneira mais eficaz para atrair outros para a causa.
	Argumentação	Os argumentos são importantes seja para que os demais apoiem a inovação política, seja para diminuir a oposição à tal mudança.
	Engajando múltiplos públicos	Engajar múltiplos públicos é essencial para construir apoio para uma inovação de política, reduzir a oposição a ela e manter o compromisso das coalizões de defesa.
	Negociação	Pode ajudar a obter o apoio daqueles que têm a ganhar com a mudança de políticas e a reduzir o surgimento e o escopo de conflitos.
	Rede de contatos (networking)	O envolvimento em redes de políticas relevantes pode aumentar significativamente a probabilidade de sucesso dos defensores da mudança de políticas.
Estratégias	**Enquadramento do problema**	A maneira como os problemas são enquadrados pode determinar como indivíduos e grupos relacionam tais problemas com seus próprios interesses.
	Uso e expansão de redes	As ligações externas são importantes para gerar e propagar ideias, enquanto as ligações internas servem para causar a mudança propriamente dita.
	Trabalho com coalizões de advocacia	Envolvimento com coalizões de advocacia, que são grupos cujos indivíduos compartilham crenças e usam seus recursos para transformá-las em mudanças práticas.
	Liderança por exemplo	Sinaliza compromisso com outros indivíduos e, consequentemente, gera credibilidade.
	Ampliação dos processos de mudança	Significa realizar as transformações possíveis, ainda que em outra esfera, para que estas sejam o alicerce de futuras alterações na esfera desejada.

Nota: Adaptado de Mintrom, 2019.

Ao analisarem a atuação proativa de determinados agentes em políticas públicas, Christopoulos e Ingold (2011) identificam os mediadores de políticas públicas como capazes de influenciar os processos e as tomadas de decisão de um sistema político para além dos empreendedores. O principal objetivo dos mediadores de política é manter o nível de conflito político em níveis aceitáveis, bem como buscar uma solução razoável para o problema (Rodrigues et al., 2020). Os mediadores de política podem ser considerados atores estrategistas, pois ajudam a superar barreiras e promovem melhores impactos nas políticas públicas (Christopoulos & Ingold, 2011). A função de mediador pode ser desempenhada por políticos eleitos, bem como por funcionários públicos de alto escalão ou por membros do Poder Judiciário (de Azevedo Almeida & Côrrea Gomes, 2018; Capella, 2016). Observe-se ainda que os mediadores de políticas são diferentes daqueles atores que atuam para defendê-la, uma vez que um ator "preocupado em defender uma política terá preocupações relacionadas com a manutenção do sistema, enquanto o mediador de políticas pode tolerar algumas modificações na política caso estas reduzam o conflito entre as coalizões num subsistema" (Capella, 2016, p. 494). Além disso, para ser um mediador de políticas, é necessário ir além da simples intenção, sendo preciso possuir outras características, como recursos, capacidade de negociar, pontos de relacionamento entre os oponentes (*network ties between opponents*), ser reconhecido como mediador por atores com autoridade e poder (Weible et al., 2019).

Na Tabela 1, estão sintetizadas as diferentes características que permitem comparar os empreendedores e os mediadores de políticas segundo Christopoulos e Ingold (2011).

Tabela 1 – Diferentes características entre mediadores de políticas e empreendedores de políticas

CARACTERÍSTICAS	MEDIADORES DE POLÍTICAS	EMPREENDEDORES DE POLÍTICAS
Oportunismo	-	+
Ação Estratégica	+	-
Poder Relacional Influenciador	-	+
Poder Relacional Negociador	+	-
Busca por Benefícios	-	+
Intenção Altruísta	+	-
Amplitude de Rede de Relacionamentos	-	+

Nota: Adaptado de Christopoulos e Ingold, 2011.

Christopoulos e Ingold (2014) observam que a principal diferença entre empreendedores e mediadores de políticas consiste no fato de que os empreendedores são fortemente estratégicos e interessados, ao passo que os mediadores buscam a estabilidade, agindo para encontrar compromissos exequíveis para a política. Assim, ambos os atores delineiam de maneiras diferentes o resultado da política, podendo a presença de um deles ou de ambos levar a diferentes resultados da política em tela.

Além disso, como os mediadores de políticas buscam a estabilidade e comprometimento, eles precisam ser transparentes e reconhecidos, ao passo que os empreendedores de políticas podem agir de maneira oportunista e buscar relações estratégicas potencialmente mais efetivas quando parcialmente ocultas de outros atores da rede (Christopoulos & Ingold, 2014).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo tem uma abordagem qualitativa e desenvolveu-se como um estudo de caso único, na perspectiva de Yin (2016). A coleta de dados, realizada entre fevereiro e abril de 2021, ocorreu por meio da busca por reportagens nos sítios eletrônicos dos principais jornais dos estados com os eixos centrais do Projeto de Integração do São Francisco (Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará) referente ao período de 2011 a 2021, conforme relação apresentada na Tabela 2.

Tabela 2 – Documentos coletados

FONTE	DATA	LINK	ACESSO
Tribuna do Norte (RN)	22/3/2011	https://bit.ly/3XPJep4	28/2/2021
Tribuna do Norte (RN)	31/1/2012	https://bit.ly/3WRtcd5	28/2/2021
Tribuna do Norte (RN)	29/3/2012	https://bit.ly/3Dsf6rP	27/2/2021
O Povo (CE)	31/8/2012	https://bit.ly/3wIRfjA	27/2/2021
Tribuna do Norte (RN)	28/11/2012	https://bit.ly/40gg3gl	28/2/2021
Tribuna do Norte (RN)	15/3/2013	https://bit.ly/40e5oD2	28/2/2021
Tribuna do Norte (RN)	18/7/2015	https://bit.ly/3Rl9XHz	28/2/2021
Tribuna do Norte (RN)	28/2/2016	https://bit.ly/3XNrcE3	28/2/2021
Folha de Pernambuco (PE)	4/3/2017	https://bit.ly/3kTlzWi	26/2/2021
Diário do Nordeste (CE)	15/5/2017	https://bit.ly/3HFZ4No	27/2/2021
Jornal da Paraíba (PB)	4/12/2017	https://bit.ly/3wHGrCh	26/2/2021
Tribuna do Norte (RN)	18/4/2018	https://bit.ly/2vm72YV	28/2/2021
Jornal da Paraíba (PB)	7/7/2018	https://bit.ly/40fYxJd	26/2/2021
Jornal da Paraíba (PB)	27/7/2018	https://bit.ly/3Hlx0NT	26/2/2021
Jornal da Paraíba (PB)	16/1/2019	https://bit.ly/3jl1isb	26/2/2021
Folha de Pernambuco (PE)	10/4/2019	https://bit.ly/3wIRw66	23/2/2021
Jornal da Paraíba (PB)	16/4/2019	https://bit.ly/3jeNZcE	26/2/2021
Diário do Nordeste (CE)	14/8/2019	https://bit.ly/3WRcPx8	27/2/2021
Folha de Pernambuco (PE)	17/12/2020	https://bit.ly/3HlVli3	23/2/2021

(continua)

(conclusão)

Tabela 2 – Documentos coletados

FONTE	DATA	LINK	ACESSO
Tribuna do Norte (RN)	18/2/2021	https://bit.ly/3Y705n1	28/2/2021
Tribuna do Norte (RN)	10/3/2021	https://bit.ly/3HKpzkA	20/3/2021
MP-PE	27/2/2014	https://bit.ly/3Jnv9e9	29/3/2021
MP-PB	22/9/2016	https://bit.ly/3Yem2kh	29/3/2021
MP-PB	8/3/2017	https://bit.ly/3HlVF0f	29/3/2021
MP-PB	16/8/2017	https://bit.ly/3HG278a	29/3/2021
MP-RN	24/10/2017	https://bit.ly/3JtWcEM	29/3/2021
MP-RN	1/3/2018	https://bit.ly/2HTf3qi	29/3/2021

Além das matérias jornalísticas, foram analisadas as notas taquigráficas de audiências públicas realizadas pela Comissão Externa de Transposição do Rio São Francisco (CEXTRRIO) da Câmara dos Deputados (2015a, 2015b) durante o ano de 2015 e vídeos relacionados ao PISF e à transposição do rio, disponíveis na internet, conforme destacado na Tabela 3.

Tabela 3 – Eventos analisados: notas taquigráficas e vídeos

FONTE	LINK	ACESSO
Audiência pública - 22/10/2015	https://bit.ly/3WQbpCQ	5/4/2021
Audiência pública - 24/3/2015	https://bit.ly/3WQpUqt	5/4/2021
Audiência pública - 31/3/2015	https://bit.ly/3HgV4BD	5/4/2021
Audiência pública - 28/4/2015	https://bit.ly/3kUtId0	6/4/2021
Audiência pública - 5/5/2015	https://bit.ly/40cXeLc	6/4/2021
Audiência pública - 17/3/2015	https://bit.ly/3HeTYWW	6/4/2021
Embrapa	https://bit.ly/3wIjP4K	14/4/2021
Terra Preta	https://bit.ly/3RkJOsv	14/4/2021
Câmara dos Deputados	https://bit.ly/3Yb6Rbu	6/4/2021
Rhecados - Grupo de pesquisas	https://bit.ly/3Ye2pZz	14/4/2021

Para avaliação de dados, utilizou-se a análise de conteúdo, que é uma técnica de levantamento e estudo de dados que faz uso de textos, falas e informações coletadas de maneira aprofundada, visando

CC BY

com maior detalhe a pertinência das respostas, lógica, coerência e fidedignidade dos dados, além de poder identificar possíveis distorções e omissões (Bardin, 2015).

A partir dos dados coletados, foi realizada primeiramente uma análise prévia a fim de organizar o material a ser observado, separando as informações com auxílio do *software* Excel, por período e localidade, além de identificar eventos-chave e principais atores envolvidos. Em seguida, foi feita uma descrição analítica partindo da busca pelos conceitos e categorias abordadas no referencial teórico do presente estudo. Assim, foram identificados e classificados os *stakeholders*, os empreendedores e os mediadores de políticas, delimitando-se as categorias e a realização de interpretação mediante análise de conteúdo.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Caracterização dos *stakeholders*

Pela análise de conteúdo dos dados coletados, observa-se com maior clareza como se desenvolve a estrutura de atores de negociação presente no PISF. Para a definição desses grupos, foram analisados os posicionamentos de cada ator com relação ao andamento das obras de transposição, seguindo a classificação de Savage et al. (1991). No grupo dos s*upportive stakeholders*, estão os atores governamentais em grande maioria, como ministérios, Governo Federal, governo dos estados beneficiários, 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 o grupo é tão defendido pelos parlamentares nordestinos. Outro conjunto de *stakeholders* presente nesse 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 tornam-se altamente relevantes.

Já no grupo dos *mixed blessing stakeholders*, observou-se a presença de dispositivos normativos, burocráticos e técnicos para influenciarem o projeto, pois, apesar de não terem um posicionamento bem-definido, podendo ser vistos como imparciais, suas ações impactam de maneira relevante o projeto. Ganham destaque aqui ações do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Polícia Federal (PF), que, entre os anos de 2016 e 2017, identificaram 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 com envolvimento na Operação Lava-Jato.

Ainda em referência a esse grupo de *stakeholders*, foram observados atores com posicionamento ambíguo, mas com alto poder influenciador. Esse é o caso, por exemplo, da Igreja Católica, que, por meio da Arquidiocese de Natal, junto com uma equipe formada por técnicos do Serviço de Assistência Rural (SAR) e do Movimento de Educação de Base (MEB), assessora agricultores das áreas que foram

alagadas, reivindicando novas terras para o plantio, ao mesmo tempo que conscientiza essas pessoas sobre o uso racional da água e apoia o bom desenvolvimento da obra.

As associações de pescadores, as comunidades ribeirinha e indígena – que, com o avanço das obras, sofrem com a baixa dos rios que são alimentados pelo São Francisco – compõem o grupo dos *non-supportive stakeholders*. 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 grande ameaça nem um cooperador que se envolve de modo direto; com isso, nesse grupo foram classificados os centros de pesquisa e as universidades. A Figura 2 apresenta os grupos e seus respectivos *stakeholders*.

Figura 2 – Classificação dos *stakeholders* percebidos segundo Savage et al. (1991)

Marginals

- Centros de pesquisa, universidades nordestinas, acadêmicos.

Supportives

- 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.

Non Supportives

- Associação de pescadores, comunidades ribeirinhas.

Mixed Blessing

- STJ, Advocacia-Geral da União (AGU), TCU, Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério da Transparência, Procuradoria da República, Organizações Sociais, Igreja Católica, PF, MPF, ONGs.

Também se faz necessário entender como se estabelece a ação desses *stakeholders* diante do PISF, compreender como suas demandas são atendidas, qual grau de pressão exercem e como se estabelece seu nível de influência. Para tanto, partindo de Mitchell et al. (1997), foram identificados *stakeholders*

presentes em três grupos: definitivos, dominantes e discricionários. Considera-se que, quando o estudo foi realizado, os demais grupos não tiveram representantes, pois muitas das decisões foram tomadas no início do PISF, resultando em pouco poder significativo de atuação para classificá-los.

Contando com grande quantidade de recursos, poder e legitimidade na medida em que buscam a realização das demandas da sociedade e urgência para que elas sejam alcançadas, os *stakeholders* definitivos são considerados os mais importantes, com imensa capacidade influenciadora. Esse 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 torna-se nítida quando analisados os dados que tratam da tentativa de 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 n. 10.756 (2018), proposto por parlamentares locais. Com esse projeto de lei, os parlamentares demonstraram exercer poder normativo legal para atender a demanda, com urgência, para que a inclusão dos estados possibilitasse o aproveitamento dos recursos hídricos e ações corretivas e preventivas dos impactos ambientais decorrentes do uso desses recursos, legitimando a vontade da comunidade. Ressalta-se que a inclusão desses dois estados na área da Codevasf somente foi concretizada em 2020, por meio da Lei n. 14.053 (2020).

Com uma atuação muito presente no PISF, o então Ministério do Desenvolvimento Regional, representando o Governo Federal, apresenta os três aspectos (poder, urgência e legitimidade) necessários para garantir a continuidade do projeto e a segurança hídrica dos estados envolvidos. Também presentes nesse grupo estão as construtoras que atuam nas obras. Elas apresentam grande poder de influência, pois atuam diretamente com o objeto do projeto, já que, uma vez que as obras são suspensas, gera-se atraso em todo cronograma, prejudicando a região beneficiada pelas águas do São Francisco.

Quando se analisam os *stakeholders* dominantes, é possível observar a presença de entidades fiscalizadoras e de controle que possuem conhecimento técnico, características que fornecem 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, devido às 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* discricionários contam apenas com o atributo de legitimidade, apresentando uma participação significativa na sociedade, mas sem grandes influências no que tange ao PISF, como é o caso da Igreja Católica, organizações sociais e não governamentais, que refletem a legitimidade e demanda da comunidade afetada. A Figura 3 sintetiza os *stakeholders* identificados e as suas respectivas classificações.

Figura 3 – Classificação dos *stakeholders* percebidos segundo Mitchell et al. (1997)

Defintivos	Dominantes	Discricionários
• 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.	• 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	• Organizações Sociais; Igreja Católica; Organizações não Governamentais; associação de pescadores; comunidade ribeirinha.

Por ser um grande projeto estrutural que envolve vários estados brasileiros, 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 PISF, foi utilizado o modelo proposto por Gomes et al. (2010). Entretanto, saliente-se que as relações dos *stakeholders* e os papéis que assumem ao longo do PISF migram entre os grupos apresentados ao longo do tempo, por isso consideraram-se aqui as características e atuações mais determinantes e marcantes de cada *stakeholder* observado.

Presentes no grupo dos reguladores, encontram-se 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, junto com o Ministério do Planejamento, que determina e libera orçamento para realização das obras. No grupo dos controladores, 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 águias do rio Paraíba para que o abastecimento das regiões que dele necessitam não seja comprometido, pois, no ano de 2017, esse 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 os percorre.

No grupo de colaboradores, estão presentes os *stakeholders* que assumem o importante papel de auxiliar o governo com serviços que ajudam a execução 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 Idema para que a compensação seja realizada da melhor maneira. No grupo dos legitimadores, apresentam-se atores políticos, representantes da comunidade local, que detêm o poder de legitimar as ações do governo, como 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 PISF, 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 é o que estabelece os objetivos principais para nortear todo o PISF, 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 no Ministério do Desenvolvimento Regional, pois a participação desses *stakeholders* é fundamental para o desenvolvimento de projetos e estudos para garantir sua continuidade e o bem-estar da comunidade nordestina. A Tabela 4 agrupa os *stakeholders* segundo a classificação de Gomes et al. (2010).

Tabela 4 – Classificação dos *stakeholders* percebidos segundo Gomes et al. (2010)

GRUPOS	STAKEHOLDERS
Reguladores	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; MMA; 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.

A análise dos *stakeholders* classificados como os mais influentes, os definitivos, evidencia a presença quase unânime de atores favoráveis ao empreendimento, exercendo as funções de controladores, orientadores, colaboradores, reguladores e legitimadores. Isso permite maior flexibilidade estratégica e

efetividade nos esforços pró-empreendimento. A Tabela 5 apresenta a relação dos *stakeholders* definitivos paralelamente às outras duas classificações, de Mitchell et al. (1997) e de Gomes et al. (2010).

Tabela 5 – *Stakeholders* definitivos

STAKEHOLDER	SAVAGE ET AL. (1991)	MITCHELL ET AL. (1997)	GOMES ET AL. (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
MMA	*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

Por outro lado, ao analisar o perfil dos *stakeholders* contrários, observa-se que são atores enfraquecidos (sem urgência e poder) e com apenas um papel, previsto por Gomes et al. (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, pois o PISF não mais se encontra em fase inicial, sendo, portanto, uma condição imutável. Assim, resta-lhes voltarem 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, consequentemente, 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 modo favorável ao empreendimento, é possível identificar atores com os atributos de poder e legitimidade, sem contar com a urgência necessária para exercer plena influência. Além disso, possuem menor flexibilidade estratégica, pois sua atuação restringe-se aos papéis de legitimador e controlador. Entretanto, são capazes de equilibrar as disputas porque 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.

A Tabela 6 apresenta os *stakeholders* contrários (*Non-supportive*) e ambíguos (*Mixed Blessing*) de acordo com as tipologias de Savage et al. (1991), Mitchell et al. (1997) e Gomes et al. (2010).

Tabela 6 – *Stakeholders* contrários e ambíguos

STAKEHOLDER	SAVAGE ET AL. (1991)	MITCHELL ET AL. (1997)	GOMES ET AL. (2010)
AGU	*Mixed Blessing*	Dominante	Controlador
Associação de pescadores	*Non-supportive*	Discricionário	Legitimador
CGU	*Mixed Blessing*	Dominante	Controlador
Comunidade ribeirinha	*Non-supportive*	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

Vale ressaltar que, devido ao período em observação pelo estudo, entre 2011 e 2021, alguns grupos de classificação, como adormecido, exigente, perigoso e dependente (Mitchel et al., 1997), não tiveram representantes, pois muitas das decisões já teriam sido tomadas no início do PISF, como 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 PISF. Atualmente o PISF carrega o debate acerca de sustentabilidade hídrica, uso consciente da água e custos de manutenção do sistema de abastecimento.

Empreendedores e mediadores de políticas públicas

Na medida em que apresenta suas ideias, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) 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. Assim, é possível verificar que o ministério possui como atributos a compreensão social e sociabilidade; como habilidades o planejamento estratégico, a formação de equipes, engajamento de múltiplos públicos, negociação e *networking*; e como estratégias o uso e expansão de redes e o trabalho com coalizões de advocacia (Mintrom, 2019).

Por outro lado, a Bancada Nordestina, composta por deputados dos estados em que o projeto de transposição do São Francisco percorre, utiliza-se das habilidades de coleta de evidências e argumentação para ampliar os processos de mudança (Mintrom, 2019), como a inclusão na área de atuação da Codevasf. A bancada faz uso de boa parte de seu poder influenciador para composição do projeto de lei proposto, assumindo uma postura de empreendedor de política.

Com a criação do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), a ANA mostra atributos de compreensão social e sociabilidade, habilidades de pensamento estratégico, negociação e engajamento com múltiplos atores para realizar estratégias de trabalho com coalizões de advocacia (Mintrom, 2019). Buscando construir um ambiente colaborativo com a criação do PNSH, a agência preocupa-se fundamentalmente em garantir o abastecimento da Região Nordeste, garantindo bem-estar social, qualidade de vida e segurança hídrica para as comunidades, tornando-se um mediador de política.

Assumindo uma postura controladora (Gomes et al., 2010), o Ministério Público Federal (MPF) utiliza habilidades de argumentação 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 mediador de política do MPF (Christopoulos & Ingold, 2011).

Sendo um pilar fundamental para o PISF, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) está sempre presente em diversas negociações de diferentes níveis governamentais. Sua atuação baseia-se 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, consequentemente, 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 mediador de política.

Por último, as atuações da Controladoria-Geral da União (CGU), assim como de outros *stakeholders* 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. Com a elaboração do relatório, a CGU mostra-se como mediador de política com poder relacional negociador (Christopoulos & Ingold, 2011), realizando intervenções no projeto, além de garantir um cenário confortável de negociação para diferentes atores.

A Tabela 7 resume as atuações dos mediadores e dos empreendedores de políticas. Pode-se salientar que as características associadas aos mediadores de políticas estão mais relacionadas a estruturas do Poder Executivo, como agências reguladoras e ministérios, e ao Ministério Público. Esse achado está em linha com a literatura, pois Sabatier (1988) já havia apontado que os mediadores de políticas geralmente são servidores públicos de alto escalão ou oficiais eleitos. Já no caso dos empreendedores de políticas, as análises indicam que a atuação se dá mais no Poder Legislativo, seja por meio de negociações no Congresso com um todo, seja por meio da atuação da Bancada Nordestina.

Tabela 7 – Empreendedores de políticas e mediadores de políticas

ATOR	ATUAÇÃO	EVENTO-CHAVE
Câmara dos Deputados (mar/2013)	Empreendedor de políticas	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 de maneira autônoma nas obras, por isso tão defendido pelos parlamentares nordestinos.
MMA (mar/2015)	Mediador de políticas	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)	Mediador de políticas	Em relatório de avaliação da execução do programa de governo n. 81, aponta riscos de sustentabilidade financeira e cobra garantias de operação e manutenção das obras de transposição.
MPF (jul/2018)	Mediador de políticas	Instaura inquéritos civis públicos com relação às obras complementares da transposição do rio São Francisco. É identificada uma série de irregularidades e recomenda aos órgãos públicos e agências de fiscalização algumas medidas a serem adotadas.
Bancada Nordestina (jan/2019)	Empreendedor de políticas	Encabeçado pelo deputado Wellington Roberto (PR - PB) e outros parlamentares do Nordeste, é proposto o Projeto de Lei (PL n. 10.756/2018) 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.

(continua)

(conclusão)

Tabela 7 – Empreendedores de políticas e mediadores de políticas

ATOR	ATUAÇÃO	EVENTO-CHAVE
ANA (abr/2019)	Mediador de políticas	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.
MDR (ago/2019)	Mediador de políticas	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.

É possível notar que os atores tendem a mostrar envolvimento com coalizões de advocacia. O trabalho de Viana (2011) agrupou os atores envolvidos no PISF em coalizões mediante o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), quais sejam: a coalizão política materialista (contrária); a coalizão política idealista (contrária); a coalizão político-tecnocrática; e a coalizão político materialista (favorável). No entanto, o trabalho de Viana (2011) debruçou-se sobre as crenças e valores compartilhados entre tais atores, negligenciando os recursos por eles utilizados. Dessa forma, este trabalho lança luz sobre os recursos empregados pelos *stakeholders* (ainda que de maneira individual) e sobre o papel destes como empreendedores de políticas ou mediadores de políticas, bem como os atributos, habilidades e estratégias empregadas durante o PISF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou caracterizar a atuação dos principais *stakeholders* e empreendedores e mediadores de políticas envolvidos no PISF durante o período de 2011 a 2021, com base nos modelos de análise de *stakeholders* (Gomes et al., 2010; Mitchel et al., 1997; Savage et al. 1991). Entre 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-chave, pois o projeto encontra-se numa fase 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 PISF, onde as negociações e conflitos se concentram, havendo assim maior resistência.

Conclui-se que a maioria dos *stakeholders* analisados é composta 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). Esses *stakeholders* são considerados os mais importantes justamente por apresentarem a característica de alocar recursos, de maneira consciente, para transformar e alterar os arranjos institucionais, utilizando leis, comunicação estratégica e conhecimento técnico, e agindo como importantes empreendedores institucionais.

Ao analisar os atores, considerando-os como mediadores de políticas ou empreendedores de políticas (Christopoulos & Ingold, 2011; Mintrom, 2019), pode-se concluir que a maior parte dos empreendedores direciona seus esforços ou para contribuir com 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 mediador de políticas.

É percebida uma tendência dos atores políticos, como a Bancada Nordestina, além de governos dos estados e prefeitos das cidades beneficiadas, agirem com intenção de beneficiar seus próprios estados, adotando uma postura de empreendedores de políticas. Entre as principais características observadas, estão: atributos de compreensão social e sociabilidade; habilidades de pensamento estratégico, coleta de evidências, argumentação e negociação; e estratégias de trabalho com coalizões de advocacia, uso e expansão de redes e ampliação dos processos de mudança (Mintrom, 2019).

Diante disso, o estudo contribui com o campo de políticas públicas ao aplicar modelos de análise de atuação *stakeholders* em coalizações de advocacia à luz da combinação, ainda pouco explorada, dos conceitos de *policy brokers* e *policy entrepreneur*. Do ponto de vista prático, o estudo focaliza um caso real de construção de grandes empreendimentos, como instrumentos de políticas públicas, e oferece subsídios para o planejamento da atuação de gestores e servidores públicos nas situações em que exista conflito entre os *stakeholders* em torno da política (*policy brokerage*). Do ponto de vista social, o estudo contribui para melhorar a efetividade de políticas públicas quando se trata de grandes projetos, ao mapear como diferentes *stakeholders* se comportam e como mediadores e empreendedores de políticas públicas agem.

Sugere-se que pesquisas futuras 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 de Mahoney e Thelen (2010). Cabral e Vieira (2020) ensaiam essa discussão, mas não recorrem à figura dos empreendedores de política ou mediadores de política. Outro tema promissor para novas pesquisas envolve o exame sobre como as coalizões de advocacia já identificadas anteriormente (Viana, 2011) desenvolvem, acessam e manipulam diferentes recursos na busca por seus interesses. A partir do modelo de Gomes et al. (2010), é possível observar indícios a respeito dessa questão ao considerar os papéis que exercem no sistema de políticas públicas, como 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 relacionados à formação da agenda (*e.g.*, Modelo de Múltiplos Fluxos) e à mudança de políticas públicas (*e.g.*, *Advocacy Coalition Framework*). Além disso, sugere-se investigar a possibilidade de desenvolvimento de um modelo integrado de análise de *stakeholders* para a administração pública que inclua os aqui utilizados e outros identificados na literatura.

REFERÊNCIAS

De Azevedo Almeida, L., & Corrêa Gomes, R. (2018). Actores, Recursos e Intereses en la Formulación de la Política Nacional de Residuos Sólidos. *Administração Pública e Gestão Social*, *10*(3), 161–169. https://doi.org/10.21118/apgs.v10i3.1558

Aragão, P. B. R., & Sarturi, G. (2024). Engajamento de stakeholders e seu efeito no desempenho de uma política pública de Educação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, *32*(124). https://doi.org/10.1590/s0104-40362024003204241

Bardin, L. (2015). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Benigno, G. O. L., Vieira, D. M., & Oliveira, J. E. d. (2021). DESIGUALDADE DE GÊNERO NOS ESTADOS BRASILEIROS E ANÁLISE DOS STAKEHOLDERS DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER. *Revista de Administração Pública*, *55*(2), 483–501. https://doi.org/10.1590/0034-761220190398

Bispo, F. C. d. S., & Gomes, R. C. (2018). Os papéis dos stakeholders na formulação do Pronatec. *Revista de Administração Pública*, *52*(6), 1258–1269. https://doi.org/10.1590/0034-761220180095

Cabral, D. D. P., & Vieira, D. M. (2020). Stakeholders como Agentes de Mudança Institucional em Ambientes de Regulação Estatal. *Revista Ciências Administrativas*, *26*(1). https://doi.org/10.5020/2318-0722.2020.26.1.8931

Câmara dos Deputados. (2015a). *Notas taquigráficas da audiência pública 17 de março de 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.

Câmara dos Deputados. (2015b). *Notas taquigráficas da audiência pública 24 de março de 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.

Capella, A. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In Hochman G., Arretche, M.; Marques, E. (Orgs.), *Políticas públicas no Brasil* **(pp. 87-121)**. Fiocruz.

Capella, A. C. N. (2016). Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*, *14*(spe), 486–505. https://doi.org/10.1590/1679-395117178

Christopoulos, D., & Ingold, K. (2011). Distinguishing between political brokerage & political entrepreneurship. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, *10*, 36–42. https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.01.006

Christopoulos, D., & Ingold, K. (2014). Exceptional or just well connected? Political entrepreneurs and brokers in policy making. *European Political Science Review*, *7*(3), 475–498. https://doi.org/10.1017/s1755773914000277

Da Silva, P. M. M., Alves, C. L. B., Lima, J. J. S., & Pinheiro, V. F. (2023). Uma análise multidimensional das repercussões socioambientais das ações do Projeto de Integração Do Rio São Francisco (PISF) na comunidade Poço em Brejo Santo-CE. *Desenvolvimento em Questão*, *21*(59), Artigo e13389. https://doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.13389

Gomes, R. C., Liddle, J., & Gomes, L. O. M. (2010). A Five-Sided Model Of Stakeholder Influence. *Public Management Review*, *12*(5), 701–724. https://doi.org/10.1080/14719031003633979

Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (3a ed.). Harper Collins.

Lei n. 14.053, de 8 de setembro de 2020. (2020). Altera a Lei n. 6.088, de 16 de julho de 1974, para incluir as bacias hidrográficas dos rios Araguari (AP), Araguari (MG), Jequitinhonha, Mucuri e Pardo e as demais bacias hidrográficas e litorâneas dos Estados do Amapá, da Bahia, do Ceará, de Goiás, da Paraíba, de Pernambuco, do Piauí e do Rio Grande do Norte na área de atuação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14053

Loureiro, M. R., Carvalho Teixeira, M. A., & Ferreira, A. M. (2014). Desenvolvendo capacidades estatais: conflitos e articulação de interesses no projeto de Integração do Rio São Francisco. *Desenvolvimento em Questão*, *12*(28), 5. https://doi.org/10.21527/2237-6453.2014.28.5-36

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 University Press. https://doi.org/10.1017/cbo9780511806414.003

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. (2023, 22 de setembro). *Projeto de Integração do Rio São Francisco*. https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/seguranca-hidrica/projeto-de-integracao-do-rio

Mintrom, M. (2019). So you want to be a policy entrepreneur? *Policy Design and Practice*, *2*(4), 307–323. https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1675989

Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, *22*(4), 853. https://doi.org/10.2307/259247

Ohemeng, F. L. K., & Grant, J. K. (2022). Studying Policy Entrepreneurs: How Phenomenology can Help Researchers. *Public Organization Review*. https://doi.org/10.1007/s11115-022-00647-4

Petridou, E., & Mintrom, M. (2020). A Research Agenda for the Study of Policy Entrepreneurs. *Policy Studies Journal*. https://doi.org/10.1111/psj.12405

Pinto, F. M. S. C., & Santos, J. G. (2025). Água e território: Desafios da comunidade do assentamento Serra Negra, Floresta-PE, frente aos territórios hidrossociais do projeto de transposição do Rio São Francisco. *Desenvolvimento em Questão*, *23*(62), Artigo e16111. https://doi.org/10.21527/2237-6453.2025.62.16111

Projeto de Lei n. 10.756. (2018). Dispõe Modifica a Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974, que dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf, para incluir os Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte em sua jurisdição. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2183264

Riege, A., & Lindsay, N. (2006). Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development. *Journal of Knowledge Management*, *10*(3), 24–39. https://doi.org/10.1108/13673270610670830

Roberts, A., Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1994). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, *20*(3), 334. https://doi.org/10.2307/3551961

Rodrigues, B. C., & Reis, P. R. d. C. (2023). Partes interessadas internas e desempenho em contratações públicas na perspectiva das teorias dos stakeholders e dos custos de transação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, *28*, Artigo e88342. https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.88342

Rodrigues, D. C., Vasconcellos Sobrinho, M., & Vasconcellos, A. M. d. A. (2020). Advocacy coalition formation and key actors within the policy. *Revista de Administração Pública*, *54*(6), 1711–1728. https://doi.org/10.1590/0034-761220190450x

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, *21*(2-3), 129–168. https://doi.org/10.1007/bf00136406

Santos, J. G. (2023). Entre a Seca e a Cerca: um olhar histórico em torno da Água no Nordeste brasileiro. *Desenvolvimento em Questão*, *21*(59), Artigo e13092. https://doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.13092

Santos, J. G., & Avila Pedrozo, E. (2023). Projeto de integração do rio São Francisco: águas para quem? Uma análise a partir dos atores atingidos. *Revista Gestão Organizacional*, *16*(3), 22–40. https://doi.org/10.22277/rgo.v16i3.7397

Savage, G. T., Nix, T. W., Whitehead, C. J., & Blair, J. D. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Perspectives*, *5*(2), 61–75. https://doi.org/10.5465/ame.1991.4274682

Tummers, L. (2019). Public Policy and Behavior Change. *Public Administration Review*, *79*(6), 925–930. https://doi.org/10.1111/puar.13109

Viana, L. (2011). *Entre o abstrato e o concreto: Legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da Transposição* (Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília).

Weible, C. M., Ingold, K., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & Jenkins-Smith, H. C. (2019). Sharpening Advocacy Coalitions. *Policy Studies Journal*, *48*(4), 1054–1081. https://doi.org/10.1111/psj.12360

Yin, R. (2016). *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Penso.

AGRADECIMENTOS

À equipe editorial e aos avaliadores anônimos pelas suas valiosas contribuições, que repercutiram positivamente no presente artigo.

CONFLITOS DE INTERESSE

Os autores não têm conflitos de interesse a declarar.

DISPONIBILIDADE DOS DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no artigo.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Pedro Ivo Saliba Viana: Conceitualização, curadoria de dados; Metodologia; Administração de projeto; Supervisão; Validação; Redação – rascunho original.

Rafael Farias Gonçalves: Conceitualização; Análise formal; Redação - revisão e edição.

Diego Mota Vieira: Conceitualização, curadoria de dados; Metodologia; Administração de projeto; Supervisão, Validação; Redação - revisão e edição.

Marcos Júnior de Moura-Paula: Conceitualização; Análise formal; Redação - revisão e edição.

Adler Gabriel da Silva Campos: Conceitualização, curadoria de dados; Análise formal; Metodologia; Redação - revisão e edição.