



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

PEDRO IVO SALIBA VIANA

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

Brasília – DF

2021

PEDRO IVO SALIBA VIANA

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

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Dr., Diego Mota Vieira

Brasília – DF

2021

PEDRO IVO SALIBA VIANA

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

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do  
Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

**Pedro Ivo Saliba Viana**

Dr., Diego Mota Vieira  
Professor-Orientador

Dra., Helena Costa  
Professora-Examinadora

Dra., Jéssica Eloisa  
Professora-Examinadora

Brasília, 05 de novembro de 2021

## RESUMO

Com o objetivo de suprir a necessidade hídrica do semiárido brasileiro, beneficiando cerca de 40% da população nordestina, o governo federal inicia o projeto de transposição do rio São Francisco até as regiões mais secas do nordeste, com a construção de dois eixos que levarão as águas do São Francisco até os estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Com isso, este estudo propõe investigar como os principais *stakeholders* têm atuado como empreendedores institucionais para influenciar o projeto de transposição do rio São Francisco, caracterizando os *stakeholders* envolvidos no projeto, identificando os empreendedores institucionais e como atuam. Para isso, foram utilizadas metodologias dos principais autores: Savage et al. (1991), Mitchell, Agle e Wood (1997), Gomes, Liddle e Gomes (2010), Li, Feng e Jiang (2006) e Christopoulos e Ingold (2015) que permitiram identificar, classificar e analisar a atuação de *stakeholders* e empreendedores institucionais. Essencialmente de tipo qualitativo, o presente estudo utiliza análise documental de dados secundários coletados, como registros de reuniões e reportagens de 2011 a 2021, e também análise de conteúdo em conjunto com o caso de transposição do rio São Francisco para alcançar os objetivos propostos. Os resultados obtidos demonstram que a maioria dos *stakeholders* envolvidos no projeto estão ligados ao governo, se destacando os seguintes empreendedores institucionais: Agência Nacional de Águas, Bancada Nordestina, Câmara dos Deputados, Controladoria Geral da União, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério do Meio Ambiente e Ministério Público Federal, capazes de alterar o cenário das negociações em prol da população a ser beneficiada, assumindo a postura de *policy broker*, utilizando estratégias legais, de negociações, de persuasão e advocacia aberta para atingir seus objetivos.

Palavras-chave: Projeto de Integração do Rio São Francisco. Empreendedores Institucionais. Classificação de *Stakeholders*.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Tipos de <i>Stakeholders</i> .....	15
--	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Diferentes características entre <i>policy brokers</i> e <i>policy entrepreneurs</i> .....	21
Quadro 2: Documentos coletados.....	23
Quadro 3: Eventos coletados.....	25
Quadro 4: Teorias utilizadas na análise dos dados.....	27
Quadro 5: Classificação dos <i>stakeholders</i> percebidos segundo Savage et al. (1991).....	30
Quadro 6: Classificação dos <i>stakeholders</i> percebidos segundo Mitchell, Agle e Wood (1997).....	34
Quadro 7: Classificação dos <i>stakeholders</i> percebidos segundo Gomes, Liddle e Gomes (2010).....	37
Quadro 8: Classificação dos <i>Stakeholders</i> de acordo com os modelos teóricos.....	39
Quadro 9: Empreendedores institucionais e eventos chave .....	45
Quadro 10: Análise dos empreendedores institucionais.....	49
Quadro 11: Objetivos e conclusões.....	51

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
1.1 Contextualização.....	7
1.2 Formulação do problema .....	9
1.3 Objetivo Geral .....	10
1.4 Objetivos Específicos.....	10
1.5 Justificativa .....	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1 Análise dos <i>Stakeholders</i> .....	12
2.2 Empreendedor Institucional .....	17
2.3 Conceito de Policy Brokers e Policy Entrepreneurs .....	20
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	22
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa.....	22
3.2 Coleta de dados .....	23
3.3 Análise dos dados.....	26
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	28
4.1 Identificando e Classificando os Stakeholders .....	28
4.2 Policy Brokers e Policy Entrepreneurs .....	43
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	50
REFERÊNCIAS.....	54

## **1 INTRODUÇÃO**

Neste primeiro momento do trabalho será abordado a contextualização referente ao projeto de transposição das águas do rio São Francisco e a região pela qual percorre. Na sequência será apresentada a formulação do problema apontando a pergunta de pesquisa. Em seguida serão versados o objetivo geral e os objetivos específicos com o estudo e, por fim, a apresentação da justificativa deste trabalho.

### **1.1 Contextualização**

O Brasil é um país reconhecido pela sua extensão continental e abundância em recursos naturais. Mas apesar de sua grandeza, sofre com seus diferentes climas e morfologia terrestre tão diversificada, ao contrário de países menores do hemisfério norte, implicando em um dos grandes problemas encarado pelo governo brasileiro há muito tempo, que é a situação da seca que assola a região nordeste, mais especificamente o semiárido brasileiro. Delimitado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) o semiárido é a região brasileira em que o clima predominante é de semiaridez, levando em consideração a média anual de precipitação pluviométrica, o índice de aridez de Thornthwaite e o percentual diário de déficit hídrico, sendo composto atualmente por 1.262 municípios e abrangendo os estados do Piauí, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Bahia, Sergipe e norte de Minas Gerais, o único não pertencente ao nordeste brasileiro (SUDENE, 2019).

Com o intuito de suprir essa necessidade hídrica do semiárido, beneficiando cerca de 40% da população nordestina, o governo federal deu início a um projeto que fora pensado ainda no período imperial, que consiste em levar as águas do rio São Francisco até as regiões mais secas do nordeste. Por conta de suas características hidrológicas, o rio São Francisco parecia ser ideal para a realização do projeto. 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. (ALVES, 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).

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, 2018) 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 vinte 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.

Em 2021 o projeto de transposição encontra-se em pleno desenvolvimento com mais de 90% 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 *stakeholders*, sendo definidos de acordo com Freeman (1984) como um grupo de indivíduos que têm a capacidade de afetar ou influenciar na realização de objetivos, além de vários empreendedores institucionais, que são atores capazes de mobilizar os recursos necessários, de maneira consciente, tanto para desenvolver quanto para transformar e alterar arranjos institucionais (DIMAGGIO, 1988). Com cada um com sua premissa em relação às águas do São Francisco, é natural que surjam conflitos entre os diferentes *stakeholders*, onde cada um recorre aos atributos que possui para determinar o seu grau de influência em meio ao debate, além de alguns desses *stakeholders* atuarem como empreendedores institucionais no âmbito do projeto de integração do São Francisco, alocando os recursos disponíveis para alcançar seus objetivos, o que nos leva à formulação do problema e objetivo geral deste trabalho.

## **1.2 Formulação do problema**

Apesar de ser uma iniciativa com um objetivo social e econômico imenso e de relevância para milhares de brasileiros, o projeto de transposição do rio São Francisco se tornou também foco de grandes embates envolvendo diversos *stakeholders* dada a complexidade desse empreendimento de escalas monumentais. Frente a isso e ao que foi exposto anteriormente, este trabalho almeja responder a seguinte pergunta de pesquisa: Como os principais *stakeholders* têm atuado como empreendedores institucionais para influenciar o projeto de transposição do rio São Francisco?

### 1.3 Objetivo Geral

Tomando como partida a questão levantada e o texto introdutório, o presente trabalho tem como objetivo geral investigar como os principais *stakeholders* têm atuado como empreendedores institucionais para influenciar o projeto de transposição do rio São Francisco.

### 1.4 Objetivos Específicos

De modo a alcançar o objetivo geral proposto por este trabalho, os objetivos específicos expostos a seguir serão de suma importância:

- Caracterizar os *stakeholders* envolvidos no projeto de transposição.
- Identificar os empreendedores institucionais.
- Caracterizar estratégias adotadas pelos empreendedores institucionais.
- Identificar possíveis relações de poder e hierarquia entre os empreendedores institucionais atuantes no projeto.

### 1.5 Justificativa

O rio São Francisco, apesar de sua robustez, é um rio já bastante sobrecarregado por conta dos grandes produtores rurais e indústrias que utilizam suas águas para irrigação e insumo de produção, além de suportar várias hidrelétricas que represam a água para a geração de energia de grande parte do nordeste brasileiro. Um rio com tamanha importância gera constante atrito entre governos e sociedade, sendo de imenso valor a compreensão dos empreendedores institucionais envolvidos para tomada de decisões futuras, conduzir conflitos e minimizar impactos que possam ser prejudiciais.

Deste modo, a justificativa deste trabalho se baseia na busca, se utilizando do caso da transposição do rio São Francisco, por uma melhor compreensão dos *stakeholders* e empreendedores institucionais envolvidos em grandes empreendimentos com um elevado grau de investimento, como o caso do projeto de integração do rio São Francisco, e como eles se relacionam, contribuindo para com a comunidade acadêmica e sociedade, pois é notória a ausência de trabalhos

relacionados ao estudo de atores institucionais atuantes em grandes projetos estruturais.

Visto a escassez de trabalhos acadêmicos no campo de empreendedorismo institucional (GREENWOOD ET AL. 2008; AVRICHIR E CHUEKE, 2011; MENDONÇA, ALVES E CAMPOS, 2010), sob ponto de vista dos *stakeholders*, este trabalho tem como objetivo contribuir na tentativa de suprir essa lacuna, contribuindo também para os atores da sociedade civil, como os movimentos sociais e organizações não-governamentais para maior entendimento com relação à formulação de políticas públicas e negociações da pasta.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico abordará as teorias que serão fundamentais para atingir os objetivos geral e específicos deste trabalho e para tanto é de extrema importância o entendimento de alguns conceitos que serão abordados em sequência.

### 2.1 Análise dos *Stakeholders*

De acordo com Freeman (1984), o conceito de *stakeholder* pode ser entendido como um indivíduo ou grupos de indivíduos que tenham a capacidade de afetar ou influenciar na realização dos objetivos de uma organização ou serem afetados por ela. Já para Clarkson (1995) a definição de *stakeholders* diz respeito à grupos ou pessoas que têm ou reivindicam propriedade, direitos e interesses em determinada organização e suas atividades, seja no presente, passado ou no futuro.

Donaldson e Preston (1995) apresentam a teoria dos *stakeholders* partilhando-a em três dimensões: descritiva, normativa e instrumental. A primeira geralmente é utilizada para descrever e explicar comportamentos e características da organização, em determinado contexto, em relação aos *stakeholders*. A dimensão normativa tende a interpretar os valores morais e filosóficos da organização para com os *stakeholders*, dando base para as análises descritiva e instrumental. Por último o autor nos traz a dimensão instrumental, que se baseia em identificar conexões ou ausências delas entre a organização e *stakeholders*, permitindo analisar uma relação de causa e efeito.

De maneira ampla o entendimento de *stakeholder* se refere às partes interessadas de um processo, requerendo a atenção de uma organização ou outra entidade, sendo um conceito comumente utilizado pela maioria dos autores. Para um melhor entendimento do conceito de *stakeholder*, Clarkson (1995) propôs em sua obra uma divisão conforme os interesses, demandas ou direitos similares, utilizando como critério a existência ou não de um contrato formal com a organização, evidenciando que não é sempre que os *stakeholders* estão para favorecer as organizações, dividindo assim os *stakeholders* em duas categorias:

- *Stakeholder* Primário: são os que detêm um alto nível de interdependência com a organização, seja empregado, cliente ou até mesmo governo e agências reguladoras. Esta categoria visa a geração

de valor e riqueza, por parte da organização, para todos os *stakeholders* primários.

- *Stakeholder* Secundário: segundo o autor, são aqueles que não possuem uma relação direta com a organização, mas podem interferir na percepção que os *stakeholders* primários têm dela, como movimentos ambientais, comunidades e organizações não governamentais. São aqueles que influenciam ou são influenciados pela organização.

Uma importante etapa do processo de tomada de decisão é a análise de *stakeholders*, visando identificar as relações com a organização e compreendê-las, pois a partir dessa análise é possível ponderar todos aqueles que podem afetar ou serem afetados por determinada decisão em determinado momento (FREEMAN, 1984; GOODPASTER, 1991). Sendo comumente utilizada como uma ferramenta que analisa o ambiente externo de uma organização, os modelos de análise de *stakeholders* também podem ser utilizados para analisar um determinado setor, como afirmam Boaventura e Fischmann (2007, p.144). Segundo os autores, os modelos de análises empregados para analisar um setor geralmente se dividem nas seguintes etapas:

1. Identificação dos *stakeholders*.
2. Descrição dos comportamentos, políticas e interesses dos *stakeholders*.
3. Identificação do grau de satisfação dos *stakeholders*.
4. Identificação como podem influenciar o setor, levando em conta possíveis interações entre *stakeholders*.
5. Avaliação do impacto de cada *stakeholder* no setor.
6. Classificação hierárquica dos *stakeholders*.

Vale lembrar que a análise de *stakeholders* nos traz a ideia de análise do setor ou organização percebida por fora, de atores interessados presentes no ambiente externo, e dentro desta lógica um importante setor é o governamental por conta do grande impacto que suas decisões exercem na sociedade.

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, elaborando um modelo que indica quais os grupos de *stakeholders* assumem esse papel e qual seria o respectivo poder de influência exercido por eles:

- Fiscalizadores ou Reguladores: esse grupo tem 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.
- Controladores ou Limitadores: grupo formado por 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.
- Legitimadores: composto por atores políticos, representantes da comunidade local, que detêm o poder de legitimar as ações do governo em determinado período.
- 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.

Desse modo, se torna possível considerar a existência do *stakeholder* político, uma vez que se utiliza de sua capacidade de influenciar as tomadas de decisões do governo, por conta de sua posição no quadro social e interferências que é capaz de causar no arranjo governamental.

Tal capacidade de influenciar nas tomadas de decisão do governo faz com que o *stakeholder* político seja analisado a partir de sua relevância ou saliência, que pode ser definida como o nível em que os gestores dão prioridade às suas reivindicações (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997). Essa análise partindo da saliência de um *stakeholder* está inserida no modelo proposto pelos autores Mitchell, Agle e Wood (1997) em que consideram a combinação de três aspectos importantes: o poder do *stakeholder* para influenciar, a legitimidade de seus relacionamentos e a urgência de suas reivindicações (figura 1).

Com relação ao poder exercido pelo *stakeholder* para influenciar em um processo decisório, os autores fazem a sugestão de três fontes: o poder coercitivo, baseado em meios físicos; poder normativo, baseado em normas, regulamentos e leis; e o poder utilitário, baseado na relação de dependência de recursos (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

Se tratando do atributo urgência, Mitchell, Agle e Wood (1997) o consideram existente se a reivindicação feita for sensível ao tempo e possuir importância ou fator crítico para o interessado, classificando a urgência como o grau que a demanda do *stakeholder* recebe atenção. Já o último aspecto proposto pelos autores, legitimidade, é considerado um bem social desejável no que diz respeito à legitimidade legal, em que os interesses dos *stakeholders* são reconhecidos como sendo legítimos, muitas vezes associados implicitamente à noção de poder.

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 já mencionados de poder, legitimidade e urgência, bem como as suas várias combinações e capacidade influenciadora, resultando em três grupos:

- Latentes: de baixa saliência, contendo apenas um dos atributos;
- Expectantes: de saliência moderada, contendo dois dos atributos;
- Definitivos: de saliência alta, abrangendo todos os três atributos, inclusive as 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, como ilustra a Figura 1.



Figura 1: Tipos de *Stakeholders*.

Fonte: Tradução do autor, baseado em Mitchell et al, (1997).

Fazendo uso de uma matriz de saliência, 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*, *nonsupportive stakeholders* e *mixed blessing stakeholders*.

- *Marginais (Marginal Stakeholders)*: este grupo de *stakeholders* não é considerado nem como grande ameaça, nem como um cooperador com a organização. Geralmente composto por *stakeholders* secundários, que de acordo com Savage et al (1991) são aqueles que não se envolvem na atividade da organização de modo direto, os marginais apresentam uma baixa capacidade de interferir nas tomadas de decisões, podendo ameaçar ou cooperar ao longo do tempo, dependendo dos seus interesses.
- *Apoiadores (Supportive Stakeholders)*: é considerado um grupo com elevado grau de cooperação, sendo os que detêm maiores recursos e poder para apoiar os projetos de interesse. Composto por *stakeholders* primários, ou seja, aqueles que têm a capacidade de impactar diretamente nas tomadas de decisão (SAVAGE et al, 1991), os apoiadores são muito bem quistos, pois além de cooperarem, possuem pouca ameaça institucional.
- *Não Apoiadores (Nonsupportive Stakeholders)*: por terem uma característica de baixa cooperação e um alto nível de ameaça para as organizações, são vistos como um problema para a organização, que tendem assumir uma postura defensiva a fim de evitar ou minimizar interferências negativas em seus resultados.
- *Mistos (Mixed Blessing Stakeholders)*: da mesma maneira que os marginais, os *stakeholders* mistos também apresentam potencial de ameaçar ou cooperar, entretanto, este grupo possui muito poder e recursos, mesmo não tendo uma posição bem definida em relação à tomada de decisões. Devido a essa flutuação de posicionamento é um importante grupo a ser observado pelas organizações, pois sua cooperação em determinadas discussões pode ser crucial para o sucesso.

## 2.2 Empreendedor Institucional

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). Nesse sentido, o empreendedor institucional está sempre relacionado com atividades inovadoras, seja de transformação ou de criação, visando sempre o próprio interesse ou da coletividade. O maior questionamento que paira sobre os estudos que abordam o tema empreendedorismo institucional está em como explicar a ação criativa exercida pelos atores em contrapartida à sua racionalidade e intenções que são estabelecidas pelas instituições que procuram modificar (MENDONÇA, ALVES e CAMPOS, 2010).

Em uma tentativa de explicar as ações dos atores empreendedores institucionais em um campo, os autores Greenwood e Suddaby (2006) alegam que, em geral, aqueles atores que possuem poder suficiente para gerar mudanças com maior facilidade, são denominados de atores dominantes, se beneficiam de sua posição e se projetando em ações empreendedoras quando têm o objetivo de alterar práticas para fortalecer ou manter suas posições no campo. 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, entretanto, são os atores que possuem maior incentivo para desafiar e criar novas práticas devido à posição (BOURDIEU, 1989; GREENWOOD e SUDDABY, 2006).

Indo ao encontro desse conceito de empreendedor institucional relatado por DiMaggio, nós temos o pensamento acerca do empreendedor de políticas (*policy entrepreneur*), ou empreendedores políticos, proposto pelo autor John W. Kingdon (2003), que, seguindo a mesma linha, são 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 do empreendedor político podemos destacar as três principais que contribuem para alcançar o sucesso:

- A habilidade de comunicação: a medida que faz com que suas propostas sejam ouvidas e consideradas, com legitimidade e expertise no assunto, participando de discussões para defender seus interesses.
- A habilidade de negociação: referente a capacidade de estabelecer conexões políticas consistentes a partir de um bom poder de negociação entre eles.
- A habilidade de persistir: a característica fundamental de um empreendedor, considerada a mais importante das características, envolvendo resiliência e capacidade de gerenciar recursos essenciais e pessoais em grande escala, como tempo, reputação e dinheiro, encarando momentos de crise como possíveis oportunidades (KINGDON, 2003).

Embora os conceitos de empreendedor institucional (DIMAGGIO, 1988) e empreendedor político (KINGDON, 2003) sejam semelhantes, para este estudo será considerado a noção proposta por DiMaggio de empreendedor institucional.

Para os autores Battilana, Leca e Boxenbaum (2009), o conceito tradicional de empreendedor se assemelha um pouco com o conceito de empreendedor institucional, ressaltando aqueles em que o novo modelo de negócio divirja dos modelos já existentes, pois, segundo os autores, o surgimento de um novo negócio não representa a base do empreendedorismo institucional, ou seja, não é todo empreendedor institucional que é empreendedor.

Existem dois fatores preponderantes que proporcionam a mudança institucional, sendo:

1. a estrutura ou característica do campo organizacional e
2. o posicionamento social dos atores envolvidos.

Em cada campo organizacional pode ser encontrado diferentes tipos de capital que propicia aos empreendedores institucionais poder e posição neste campo, ao passo que os campos são criados ou tomam maior impulso por aqueles atores que são mais importantes, firmando conteúdos e estabelecendo novas relações de poder com outros atores (BOURDIEU, 1989).

A posição social pode interferir no processo de mudança, à medida que atores com baixos recursos disponíveis estão em desvantagem no processo de modificação das instituições (BATTILANA, LECA E BOXENBAUM, 2009). Fligstein (2001) aponta que são as habilidades sociais desenvolvidas por esses atores empreendedores que

fomentam a capacidade de melhor gerenciar situações de tensões e na busca de cooperação, seja em casos em que estejam defendendo um arranjo institucional existente ou na imposição ou negociação de novo arranjo.

Mas, mesmo com poucos recursos, os empreendedores institucionais podem ter significativa participação em um processo decisório de algum setor, junto com os diversos *stakeholders* envolvidos, conforme mobilizam aliados, estabelecem alianças e estimulam a cooperação, pois através das habilidades de narrativa, poder de análise e linguagem é que os empreendedores institucionais conseguem transmitir crenças e valores para garantir o suporte necessário para seus objetivos (CAPELLA, 2016), superar barreiras e influenciar determinada política.

Ao se deparar com alguma barreira é colocado em prova as habilidades do empreendedor institucional de modo que para superá-las é preciso sustentar um certo modo de conduta. Li, Feng e Jiang (2006) consideram que existam quatro tipos de condutas ou abordagens que os empreendedores institucionais possam tomar como estratégias para superar barreiras ambientais e promover mudança, se baseando em casos chineses estudados, sendo estas as seguintes abordagens:

- **Advocacia aberta:** consiste na defesa de alterações em leis e regulamentos através de entrevistas na mídia, fóruns e pesquisas públicas, convencendo de que as mudanças são necessárias para a sociedade.
- **Persuasão privada:** trata da negociação, de caráter privado, em conjunto com tomadores de decisão estratégicos na sociedade com o interesse de convencer os entes governamentais de suas ideias.
- **Investir antes e justificar após o projeto:** primeiro o empreendedor institucional começa a expandir seu negócio, sua ideia, buscando subsídios para conseguir causar impacto nas decisões, se esquivando de regulamentos existentes, e somente após alcançar o sucesso e gerar os benefícios esperados é que o empreendedor se justifica de seus atos anteriores, passando a influenciar o governo para alterar a regulamentação a fim de legitimar sua atitude no passado.
- **Requerer exceção:** o empreendedor institucional passa a ideia de que se trata de um caso único e especial e por esta maneira deve ser considerado como exceção aos regulamentos e regras existentes.

Superar barreiras por meio de negociações e remodelar o arranjo institucional por meio de sua influência, em prol de benefícios próprios e coletivos é o pilar central do empreendedor institucional. Ele irá buscar se beneficiar do ponto social e de influência em que se encontra, logo, aqueles empreendedores institucionais mais periféricos e com pouco poder de influência tendem a criar novas práticas e parcerias com outros atores para atingirem seu objetivo.

### **2.3 Conceito de Policy Brokers e Policy Entrepreneurs**

Analisando a diferença presente entre dois tipos de atores existentes no cenário político, Christopoulos e Ingold (2011) apresentam dois agentes fundamentais capazes de influenciar os processos e as tomadas de decisão de um sistema político: os *Policy Brokers* e os *Policy Entrepreneurs*.

Para ter uma melhor compreensão sobre os *Policy Brokers* é necessária uma breve noção sobre o Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), pois estão intimamente relacionados. Segundo os autores, o modelo de coalizões serve para lidar com problemas complexos, em que há disputas técnicas importantes envolvendo múltiplos atores em diferentes níveis de governo, originalmente motivadas pelo conflito de valores e crenças, e é neste contexto em que os agentes excepcionais *Policy Brokers* (CHRISTOPOULOS e INGOLD, 2011) estão inseridos, com o objetivo de 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

Também considerados como agentes excepcionais, os *Policy Entrepreneurs* são classificados como atores que têm a capacidade de inovar e também demonstrarem 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 e JIANG, 2006; KINGDON, 2003).

Uma maneira de fazer a diferenciação entre esses dois tipos de atores é realizar a identificação do perfil relacional específico de cada um e seu comportamento pretendido (CHRISTOPOULOS e INGOLD, 2011):

- *Policy Brokers*: Geralmente assumem posições de ligação ou ponte entre dois ideais distintos (coalizões), podendo ser entendidos como agentes negociadores, com o intuito de melhorar o ambiente da negociação política e sua posição perante sua rede de relacionamentos.
- *Policy Entrepreneurs*: Podem ser compreendidos como atores oportunistas, demonstrando mais interesse nas decisões políticas e seus resultados, voltando seu comportamento a fim de obter algum benefício com a negociação.

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

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

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Christopoulos e Ingold (2011).

Assim, a partir desse conceito será possível observar os empreendedores institucionais que assumem uma postura de *policy brokers*, ou seja, sendo mais altruístas, com maior poder de negociação e sendo mais estratégicos, ou de *policy entrepreneurs*, sendo mais oportunistas, se beneficiando e atuando em uma vasta rede de relacionamentos.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Com o objetivo de investigar como os principais atores empreendedores institucionais influenciaram o grande projeto de transposição do rio São Francisco, se faz necessário que os aspectos metodológicos desta pesquisa, em conjunto com a base referencial teórica a que este trabalho se embasa, estejam bem estabelecidos. Este capítulo fará menção às técnicas de pesquisa utilizadas, instrumentos de pesquisa, bem como procedimentos de coleta e análise de dados.

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

É notória a grande importância e o quanto é delicado o projeto de transposição do rio São Francisco, visto a abrangência das esferas social, econômica e política que é capaz de alcançar. Devido a essa grandeza e complexidade do projeto, vários atores estão envolvidos, como governos, empresas privadas, organizações não governamentais e comunidade local, cada um com seu posicionamento, resultando em conflitos de interesses a serem sanados. É com foco nas interações desses atores que esta pesquisa se conduziu de maneira qualitativa-descritiva, por meio de um estudo do caso referente ao projeto de transposição do rio São Francisco, buscando compreender como os principais empreendedores institucionais influenciam no projeto.

Segundo Cervo, Bervian e Da Silva (2007), a pesquisa qualitativa é, em sua essência, multimétodo, se classificando como uma abordagem que busca 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 qualitativa 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.

### 3.2 Coleta de dados

Considerando que os documentos assumem um grande valor de importância quando utilizados como elementos de pesquisa, tidos como ricas e confiáveis fontes para o pesquisador (LUDWIG, 2009) e para obter um melhor entendimento dos atores envolvidos no processo de transposição do rio São Francisco a coleta de dados foi realizada entre os meses de fevereiro e abril de 2021, feita basicamente a partir de análise documental de dados secundários de diferentes fontes de evidência, tais como: 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, além de vídeos e registros de reuniões da câmara dos deputados de 2015. Para fins de análise foram consideradas as seguintes reportagens:

FONTE	DATA	LINK	ACESSO
Tribuna do Norte (RN)	22/03/2011	<a href="http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/transposicao-do-sao-francisco-tera-monitoramento-automatico-do-volume-de-agua-para-partilha-entre-os-estados/176266">http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/transposicao-do-sao-francisco-tera-monitoramento-automatico-do-volume-de-agua-para-partilha-entre-os-estados/176266</a>	28/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	31/01/2012	<a href="http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/rn-prepara-projetos-para-utilizar-aguas/210568">http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/rn-prepara-projetos-para-utilizar-aguas/210568</a>	28/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	29/03/2012	<a href="http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/tcu-aponta-superfaturamento-em-transposicao/216271">http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/tcu-aponta-superfaturamento-em-transposicao/216271</a>	27/02/2021
O Povo(CE)	31/08/2012	<a href="https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2012/08/ordem-de-servico-para-lote-5-da-transposicao-do-rio-sao-francisco-e-as.html">https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2012/08/ordem-de-servico-para-lote-5-da-transposicao-do-rio-sao-francisco-e-as.html</a>	27/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	28/11/2012	<a href="http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/comissao-quer-ouvir-tres-ministros-sobre-atrasos-em-obras-da-transposicao-do-sao-francisco/237734">http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/comissao-quer-ouvir-tres-ministros-sobre-atrasos-em-obras-da-transposicao-do-sao-francisco/237734</a>	28/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	15/03/2013	<a href="http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/comissao-vai-acompanhar-reestruturacao-do-dnocs/245427">http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/comissao-vai-acompanhar-reestruturacao-do-dnocs/245427</a>	28/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	18/07/2015	<a href="http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/deputados-do-rn-e-pb-unem-fora-as-para-acelerar-obras-da-transposicao/319437">http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/deputados-do-rn-e-pb-unem-fora-as-para-acelerar-obras-da-transposicao/319437</a>	28/02/2021

Tribuna do Norte (RN)	28/02/2016	<a href="http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/igreja-faz-a-rotada-transposia-a-o/339155">http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/igreja-faz-a-rotada-transposia-a-o/339155</a>	28/02/2021
Folha de Pernambuco (PE)	04/03/2017	<a href="https://www.folhape.com.br/economia/mpf-pede-laudo-do-reservatorio-que-vazou-e-desalojou-60-familias-em-pe/19877/">https://www.folhape.com.br/economia/mpf-pede-laudo-do-reservatorio-que-vazou-e-desalojou-60-familias-em-pe/19877/</a>	26/02/2021
Diário do Nordeste (CE)	15/05/2017	<a href="https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ultima-hora/pais/deputados-do-ceara-discutem-transposicao-no-stj-1.1754164">https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ultima-hora/pais/deputados-do-ceara-discutem-transposicao-no-stj-1.1754164</a>	27/02/2021
Jornal da Paraíba (PB)	04/12/2017	<a href="https://www.jornaldaparaiba.com.br/vida_urbana/rio-paraiba-devia-ter-sido-revitalizado-antes-da-transposicao-diz-procuradora.html">https://www.jornaldaparaiba.com.br/vida_urbana/rio-paraiba-devia-ter-sido-revitalizado-antes-da-transposicao-diz-procuradora.html</a>	26/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	18/04/2018	<a href="http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/cgu-cobra-garantias-de-operaa-a-o-e-manutena-a-o-da-transposia-a-o-do-rio-sa-o-francisco/410620">http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/cgu-cobra-garantias-de-operaa-a-o-e-manutena-a-o-da-transposia-a-o-do-rio-sa-o-francisco/410620</a>	28/02/2021
Jornal da Paraíba (PB)	07/07/2018	<a href="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">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</a>	26/02/2021
Jornal da Paraíba (PB)	27/07/2018	<a href="https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/transposicao-mpf-abre-5-inqueritos-e-cobra-obras-complementares-eixo-norte-na-paraiba.html">https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/transposicao-mpf-abre-5-inqueritos-e-cobra-obras-complementares-eixo-norte-na-paraiba.html</a>	26/02/2021
Jornal da Paraíba (PB)	16/01/2019	<a href="https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/projeto-de-lei-inclui-paraiba-e-rrio-grande-norte-na-area-de-atuacao-da-codevasf.html">https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/projeto-de-lei-inclui-paraiba-e-rrio-grande-norte-na-area-de-atuacao-da-codevasf.html</a>	26/02/2021
Folha de Pernambuco (PE)	10/04/2019	<a href="https://www.folhape.com.br/economia/transposicao-do-rio-sao-francisco-governo-discute-custeio/101509/">https://www.folhape.com.br/economia/transposicao-do-rio-sao-francisco-governo-discute-custeio/101509/</a>	23/02/2021
Jornal da Paraíba (PB)	16/04/2019	<a href="https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/pb-vai-ser-beneficiada-com-r-18-bi-em-plano-de-seguranca-hidrica-governo-federal.html">https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/pb-vai-ser-beneficiada-com-r-18-bi-em-plano-de-seguranca-hidrica-governo-federal.html</a>	26/02/2021
Diário do Nordeste (CE)	14/08/2019	<a href="https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/com-privatizacao-da-transposicao-dever-e-garantir-agua-a-custo-baixo-ao-consumidor-diz-landim-1.2135883">https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/com-privatizacao-da-transposicao-dever-e-garantir-agua-a-custo-baixo-ao-consumidor-diz-landim-1.2135883</a>	27/02/2021
Folha de Pernambuco (PE)	17/12/2020	<a href="https://www.folhape.com.br/colunistas/blogdafolha/governadores-se-reunem-para-tratar-de-pre-acordo-para-obras-da-transposicao-do-sao-francisco/22248/">https://www.folhape.com.br/colunistas/blogdafolha/governadores-se-reunem-para-tratar-de-pre-acordo-para-obras-da-transposicao-do-sao-francisco/22248/</a>	23/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	18/02/2021	<a href="http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/fa-tima-cobrara-conclusa-o-da-transposia-a-o-em-brasa-lia/503019">http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/fa-tima-cobrara-conclusa-o-da-transposia-a-o-em-brasa-lia/503019</a>	28/02/2021
Tribuna do Norte (RN)	10/03/2021	<a href="http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/transposia-a-o-tera-ramal-do-apodi/504727">http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/transposia-a-o-tera-ramal-do-apodi/504727</a>	20/03/2021
MP-PE	27/02/2014	<a href="https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/1824-construtoras-responsaveis-por-transposicao-do-rio-sao-francisco-devem-priorizar-trabalhadores-rurais">https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/1824-construtoras-responsaveis-por-transposicao-do-rio-sao-francisco-devem-priorizar-trabalhadores-rurais</a>	29/03/2021

MP-PB	22/09/2016	<a href="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">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</a>	29/03/2021
MP-PB	08/03/2017	<a href="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">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</a>	29/03/2021
MP-PB	16/08/2017	<a href="http://www.mppb.mp.br/index.php/31-noticias/meio-ambiente/14233-portal2013-seguranca-hidrica-mppb-e-mpf-recomendarao-suspensao-de-resolucao-conjunta-da-aea-e-ana-para-irrigacao">http://www.mppb.mp.br/index.php/31-noticias/meio-ambiente/14233-portal2013-seguranca-hidrica-mppb-e-mpf-recomendarao-suspensao-de-resolucao-conjunta-da-aea-e-ana-para-irrigacao</a>	29/03/2021
MP-RN	24/10/2017	<a href="http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/8325-mprn-participa-de-reuniao-na-paraiba-sobre-transposicao-do-rio-sao-francisco">http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/8325-mprn-participa-de-reuniao-na-paraiba-sobre-transposicao-do-rio-sao-francisco</a>	29/03/2021
MP-RN	01/03/2018	<a href="http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/8618-representantes-do-mprn-visitam-obras-da-barragem-de-oiticica">http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/8618-representantes-do-mprn-visitam-obras-da-barragem-de-oiticica</a>	29/03/2021

Quadro 2: Documentos coletados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além das reportagens, foram analisados vídeos e notas taquigráficas de audiências públicas da comissão externa-transposição do rio São Francisco, na câmara dos deputados:

FONTE	LINK	ACESSO
Audiência pública 22/10/2015	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-22-10.15">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-22-10.15</a>	05/04/2021
Audiência pública 24/03/2015	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-24-03.15">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-24-03.15</a>	05/04/2021
Audiência pública 31/03/2015	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-31-03.15">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-31-03.15</a>	05/04/2021
Audiência pública 28/04/2015	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-28-04.15">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-28-04.15</a>	06/04/2021
Audiência pública 05/05/2015	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-05-05.15">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-05-05.15</a>	06/04/2021

Audiência pública 17/03/2015	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-17-03.15">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/transposicao-rio-sao-francisco/documentos/notas-taquigraficas/nt-17-03.15</a>	06/04/2021
Vídeo: Embrapa	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=R7YPqKrQIMo">https://www.youtube.com/watch?v=R7YPqKrQIMo</a>	14/04/2021
Vídeo: Terra Preta	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=GiarchSDSGU">https://www.youtube.com/watch?v=GiarchSDSGU</a>	14/04/2021
Vídeo: Câmara dos Deputados	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=WJAEtuEb4LQ">https://www.youtube.com/watch?v=WJAEtuEb4LQ</a>	06/04/2021
Vídeo: Rhcados - Grupo de pesquisas	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=G0j_P3bDh2k">https://www.youtube.com/watch?v=G0j_P3bDh2k</a>	14/04/2021

Quadro 3: Eventos coletados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para se ter uma melhor explicação dos aspectos teóricos estudados, fazendo uso de ferramentas criteriosas para que seja garantida a qualidade dos resultados analisados dos atores envolvidos na transposição, Ludwig (2009) ainda destaca em sua obra a liberdade de interpretação que a análise documental proporciona ao pesquisador, valendo lembrar que a autocrítica é necessária para que a análise permaneça dentro dos limites estabelecidos para a pesquisa, desta forma, sendo a mais indicada para esta pesquisa.

### 3.3 Análise dos dados

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 capaz fazer uma análise mais aprofundada das informações adquiridas, 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 chave e principais atores envolvidos. Nessa fase foram descartados muitos documentos, pois foi observado muita redundância entre eles. Em seguida foi feita uma descrição analítica partindo

da base referencial teórica já mencionada, identificando e classificando os *stakeholders* e logo após os empreendedores institucionais, delimitando assim as unidades 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). Para uma melhor compreensão a respeito da análise dos dados, segue o quadro:

Teoria	Autor
Capacidade dos <i>stakeholders</i> de ameaçar ou cooperar com projeto de transposição, classificando-os em grupos: Apoiadores, Mistos, Não-apoiadores e Marginais.	Savage (1991)
Avaliando o nível de saliência, observando os atributos de: urgência, legitimidade e poder. A combinação desses atributos resultam em vários subgrupos e grupos: Latentes: de baixa saliência, contendo apenas um dos atributos; Expectantes: de saliência moderada, contendo dois dos atributos; Definitivos: de saliência alta, abrangendo todos os três atributos, inclusive as relações dinâmicas entre eles.	Mitchell, Agle e Wood (1997)
O poder de influência exercido pelos <i>stakeholders</i> no projeto de transposição, dividido em: fiscalizadores ou reguladores, controladores ou limitadores, colaboradores, legitimadores e, por fim, orientadores.	Gomes, Liddle e Gomes (2010)
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, por fim, Requerer exceção: o empreendedor institucional passa a ideia de que se trata de um caso único e especial.	Li, Feng e Jiang (2006)
Identificando o comportamento dos empreendedores institucionais, onde assumem postura de <i>policy brokers</i> ou <i>policy entrepreneurs</i> .	Christopoulos e Ingold (2011)

Quadro 4: Teorias utilizadas na análise dos dados

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir das análises de todo o material coletado, este tópico tem como objetivo apresentar os resultados e discutir sobre os atores envolvidos no projeto de transposição do rio São Francisco. Com base no objetivo geral, objetivos específicos deste trabalho e nas teorias abordadas, foi realizado a identificação e classificação dos *stakeholders* atuantes da seguinte forma:

- Baseado em Savage et al. (1991): A capacidade do *stakeholder* ameaçar ou cooperar com o andamento do projeto de transposição.
- Baseado em Mitchel, Agle e Wood (1997): O grau de relevância em um processo de tomada de decisão.
- Baseado em Gomes, Liddle e Gomes (2010): O poder de influenciar diretamente no processo de tomada de decisão que compete ao governo.

### 4.1 Identificando e Classificando os *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, já em andamento, 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: apoiadores, marginais, mistos e não-apoiadores.

Os apoiadores são considerados um grupo com elevado grau de cooperação, sendo os que detêm maiores recursos e poder para influenciar os projetos de interesse. Composto por *stakeholders* primários, ou seja, aqueles que têm a capacidade de impactar diretamente nas tomadas de decisão (SAVAGE et al, 1991), os apoiadores são muito bem quistos, sendo o grupo com maior número de *stakeholders*. Para a definição desse grupo foram analisados os posicionamentos de cada ator com relação ao andamento das obras de transposição. Dentre os principais *stakeholders* identificados estão os atores governamentais em grande maioria, como Ministérios, Governo Federal, Governo dos estados beneficiários e doadores e a bancada nordestina, todos com elevado grau de cooperação, alinhados sempre no

discurso de cunho social e econômico, visando o benefício que as obras da transposição das águas podem gerar para as comunidades que mais sofrem com as secas, seja para agricultura familiar, pecuária e consumo urbano. Além de argumentar benefício social e econômico esses *stakeholders* detêm maiores recursos e poder para interferir diretamente nas obras, como na proposta da bancada nordestina de criação de uma comissão para a reestruturação do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca - Dnocs, que é considerado o “ministério do nordeste”, responsável pelas obras de infraestrutura hídrica. Tal departamento exerce uma enorme influência por atuar diretamente e até autônoma nas obras, por isso tão defendido pelos parlamentares nordestinos.

Outro conjunto de *stakeholders* também presente no grupo de apoiadores são 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 beneficiadas que exercem grande papel na continuidade do projeto com grande poder influenciador, apesar de atuarem como controladores, esses atores detêm grande poder para apoiar o projeto, mesmo quando atuam como controladores. Por último, existem membros que não compõem o governo, mas que são considerados *stakeholders* apoiadores, como é o caso das várias construtoras envolvidas, pois à medida que as obras evoluem tais atores se tornam altamente relevantes, uma vez que o poder de influenciar nos resultados é imenso.

Os *stakeholders* que assumem papel de mistos apresentam potencial de ameaçar ou cooperar, entretanto, este grupo possui muito poder e recursos, mesmo não tendo uma posição bem definida (SAVAGE ET AL., 1991), que é o que ocorre com entidades que atuam como fiscalizadores. 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 ao grupo de *stakeholders* mistos, 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.

Os não-apoiadores, de acordo com Savage et al. (1991) são identificados por terem uma característica de 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 de *stakeholders* marginais 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 surgem centros de pesquisa e universidades com o trabalho de conscientizar a população sobre o consumo da água de modo sustentável.

APOIADOR	
Construtora Mendes Jr.	Secretaria de Infraestrutura Hídrica
Zavattaro Engenharia e Construções Ltda.	Ministério do Meio Ambiente
Consórcio Construtor Águas do São Francisco	Codevasf
Fundação nacional da Saúde (Funasa)	Governos dos estados doadores
Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente - Idema	Governo Federal
Agência Executiva de Gestão das Águas da Paraíba (Aesa)	Ministério do Planejamento
Ibama	Ministério da Reforma Agrária
Técnicos das construtoras	Agência Nacional das Águas (ANA)
Presidência da República	Câmara dos Deputados
Ministério da Integração Nacional	Ministério do Desenvolvimento Regional
Conselho Gestor Projeto de Integração do São Francisco	Governos dos Estados beneficiados

Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do RN (Semarh)	Bancada Nordestina
Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs)	Parlamentares dos estados beneficiados
Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (Sudema)	Assembléias legislativas dos estados beneficiados
Comissão especial do Senado	Prefeitos de cidades beneficiadas
<b>MISTO</b>	
STJ	
AGU	
TCU	
CGU	
Ministério da Transparência	
Procuradoria da República	
Organizações Sociais	
Igreja católica	
PF	
MPF	
Organizações não Governamentais	
<b>NÃO-APOIADORES</b>	
Associação de pescadores	
Comunidade ribeirinha	
<b>MARGINAL</b>	
Centros de pesquisa	
Universidades nordestinas	
Acadêmicos	

Quadro 5: Classificação dos *stakeholders* percebidos segundo Savage et al. (1991).  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Com o entendimento sobre como se dá o posicionamento dos *stakeholders*, sob a ótica de Savage et al. (1991), podemos perceber como os atores se comportam diante do projeto, seja com grande cooperação ou sendo uma ameaça às ideias. Entretanto, é necessário entender também 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, em que consideram a combinação de três aspectos importantes: o poder do *stakeholder* para influenciar, a legitimidade de seus relacionamentos e a urgência de suas reivindicações.

Dentre os *stakeholders* analisados foi possível identificar alguns com alta capacidade de influenciar nas decisões do projeto, com ação direta nas obras, como as assembleias legislativas dos estados, Ministério Público, Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (Sudema) que possuem o aspecto de poder, detendo poder normativo, baseado em normas, regulamentos e leis. Alguns *stakeholders* possuem aspecto de legitimadores, por conta dos relacionamentos que estabelecem, sendo considerado um bem social desejável, como é o caso das organizações sociais e da igreja. Por fim, o aspecto de urgência se encontra presente nos atores cuja reivindicação feita for sensível ao tempo e/ou possuir importância ou fator crítico, necessitando que sejam atendidos com rapidez, como por exemplo nas demandas da Fundação Nacional da Saúde (Funasa), dos técnicos das construtoras, Ministério do Meio Ambiente e Agência Nacional das Águas.

Dividindo melhor os *stakeholders*, os autores Mitchell, Agle e Wood (1997) propõem uma classificação de acordo com o nível de saliência (relevância) de cada um, levando em consideração os atributos de poder, legitimidade e urgência, bem como as suas várias combinações e capacidade influenciadora, resultando em três grandes grupos:

- Latentes: de baixa saliência, contendo apenas um dos atributos;
- Expectantes: de saliência moderada, contendo dois dos atributos;
- Definitivos: de saliência alta, abrangendo todos os três atributos, inclusive as relações dinâmicas entre eles.

Dentro desses grupos ainda é possível identificar conjuntos de subgrupos:

- Adormecidos: somente com o atributo poder.
- Exigentes: contendo apenas o atributo urgência.
- Discricionários: com apenas o atributo de legitimidade.
- Dominantes: com os atributos de poder e legitimidade.
- Perigosos: relacionando apenas os atributos de poder e urgência.
- Dependentes: contendo atributos de legitimidade e urgência.

Neste trabalho foram identificados *stakeholders*, segundo o modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997), presentes em três grupos: Dominantes, Discricionários e Definitivos. Devido ao momento em que o estudo foi focado, muitos grupos não tiveram representantes, pois muitas das decisões já teriam sido tomadas no início do projeto de transposição, resultando em pouco poder de atuação significativo 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 e agências técnicas (ANA, AESA). Essa classificação se torna nítida quando analisados os dados que trata 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 (PL 10756/2018) proposto pelos parlamentares da Paraíba e Rio Grande do Norte, até então os únicos do nordeste fora da área de atuação. 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 de poder, urgência e legitimidade, atuando junto ao governo federal para garantir a continuidade do projeto e a segurança hídrica dos estados envolvidos. Também presente no grupo de *stakeholders* definitivos estão os grupos de construtoras que atuam nas obras. Esse grupo apresenta 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 analisado os *stakeholders* dominantes, é possível observar a presença de entidades fiscalizadoras e de controle, com conhecimento técnico, características que fornecem a esses *stakeholders* grande poder de atuação, sempre legitimando seus atos pela vontade da sociedade, mas, apesar de possuírem esse poder, não influenciam diretamente com urgência nas obras da transposição, não sendo

classificados como definitivos. Alguns desses atores são o Conselho Gestor do Projeto de Integração do Rio São Francisco, 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 junto aos governos estaduais.

Já os *stakeholders* discricionários 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.

<b>DOMINANTE</b>	
Acadêmicos	TCU
Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente - Idema	CGU
Universidade nordestina	Procuradoria da República
MPF	Bancada Nordestina
STJ	Parlamentares dos estados beneficiados
Conselho Gestor PISF	Assembléias legislativas dos estados beneficiados
Dnocs	Prefeitos de cidades beneficiadas
Centros de pesquisa	AGU
Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba - Sudema	Polícia Federal
<b>DISCRICIONÁRIO</b>	
Organizações Sociais	Associação de pescadores
Igreja católica	Comunidade ribeirinha
Organizações não Governamentais	
<b>DEFINITIVO</b>	
Construtora Mendes Jr.	Ministério da Transparência
Zavattaro Engenharia e Construções Ltda.	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf
Consórcio Construtor Águas do São Francisco	Ministério do Desenvolvimento Regional
Funasa	Governo Federal

Agência Executiva de Gestão das Águas da Paraíba (Aesa)	Ministério do Planejamento
Ibama	Ministério da Integração Nacional
Técnicos das construtoras	Governos dos Estados beneficiados
Presidência da República	Governos dos estados doadores
Secretaria de Infraestrutura Hídrica	ANA
Câmara dos Deputados	Semarh
Ministério do Meio Ambiente	Comissão especial do Senado
Ministério da Reforma Agrária	

Quadro 6: Classificação dos *stakeholders* percebidos segundo Mitchell, Agle e Wood (1997).  
Fonte: Elaborado pelo autor.

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 as tomadas de decisão do projeto de transposição das águas do rio São Francisco, os autores Gomes 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, elaborando um modelo que indica quais os grupos de *stakeholders* assumem esse papel e qual seria o respectivo poder de influência exercido por eles, que são:

- Fiscalizadores ou Reguladores: esse grupo tem como foco responsabilizar os gestores e fazê-los cumprir regras e regulamentos, exercendo maior influência com relação ao capital.
- Controladores ou Limitadores: grupo formado por 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.
- Legitimadores: composto por atores políticos, representantes da comunidade local, que detêm o poder de legitimar as ações do governo em determinado período.

- 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.

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.

Dentro do 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.

<b>COLABORADORES</b>
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
Técnicos das construtoras
<b>CONTROLADORES</b>
MPF
STJ
Conselho Gestor PISF
ANA
Semarh
Dnocs
Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (Sudema)
AGU
TCU
CGU
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)
Codevasf
<b>FISCALIZADORES</b>
Ministério do Planejamento
Governo Federal
<b>ORIENTADORES</b>
Presidência da República
Comissão especial do Senado
Ministério da Integração Nacional
Ministério do Desenvolvimento Regional
<b>LEGITIMADORES</b>
Organizações Sociais
Governos dos Estados beneficiados
Bancada Nordestina
Parlamentares dos estados beneficiados
Assembléias legislativas dos estados beneficiados
Igreja católica
Prefeitos de cidades beneficiadas
Governos dos estados doadores
Associação de pescadores
Comunidade Ribeirinha
Organizações não Governamentais

Quadro 7: Classificação dos *stakeholders* percebidos segundo Gomes, Liddle e Gomes (2010).  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando analisamos o cruzamento das teorias propostas é possível identificar uma grande quantidade de *stakeholders* que se posicionam de modo favorável ao projeto, sem apresentar grandes ameaças às obras da transposição, e são esses

atores que mais detêm poder de influência e capacidade de impactar diretamente nas decisões, como percebido no quadro abaixo:

<b>STAKEHOLDER</b>	<b>Savage et. al. (1991)</b>	<b>Mitchell, Agle e Wood (1997)</b>	<b>Gomes, Liddle e Gomes (2010)</b>
<b>Acadêmicos</b>	Marginal	Dominante	Colaborador
<b>AESA</b>	Apoiador	Definitivo	Controlador
<b>AGU</b>	Misto	Dominante	Controlador
<b>ANA</b>	Apoiador	Definitivo	Controlador
<b>Assembléias legislativas dos estados beneficiados</b>	Apoiador	Dominante	Legitimador
<b>Associação de pescadores</b>	Não-Apoiador	Discricionário	Legitimador
<b>Bancada Nordestina</b>	Apoiador	Dominante	Legitimador
<b>Câmara dos Deputados</b>	Apoiador	Definitivo	Controlador
<b>Centros de pesquisa</b>	Marginal	Dominante	Colaborador
<b>CGU</b>	Misto	Dominante	Controlador
<b>Codevasf</b>	Apoiador	Definitivo	Controlador
<b>Comissão especial do Senado</b>	Apoiador	Definitivo	Orientador
<b>Comunidade ribeirinha</b>	Não-Apoiador	Discricionário	Legitimador
<b>Conselho Gestor PISF</b>	Apoiador	Dominante	Controlador
<b>Consórcio Construtor Águas do São Francisco</b>	Apoiador	Definitivo	Colaborador
<b>Construtora Mendes Jr.</b>	Apoiador	Definitivo	Colaborador

<b>Dnocs</b>	Apoiador	Dominante	Controlador
<b>Funasa</b>	Apoiador	Definitivo	Colaborador
<b>Governo Federal</b>	Apoiador	Definitivo	Fiscalizador
<b>Governos dos Estados beneficiados</b>	Apoiador	Definitivo	Legitimador
<b>Governos dos estados doadores</b>	Apoiador	Definitivo	Legitimador
<b>Ibama</b>	Apoiador	Definitivo	Colaborador
<b>Igreja católica</b>	Misto	Discricionário	Legitimador
<b>Idema</b>	Apoiador	Dominante	Colaborador
<b>Ministério da Integração Nacional</b>	Apoiador	Definitivo	Orientador
<b>Ministério da Reforma Agrária</b>	Apoiador	Definitivo	Controlador
<b>Ministério da Transparência</b>	Misto	Definitivo	Controlador
<b>Ministério do Desenvolvimento Regional</b>	Apoiador	Definitivo	Orientador
<b>Ministério do Meio Ambiente</b>	Apoiador	Definitivo	Controlador
<b>Ministério do Planejamento</b>	Apoiador	Definitivo	Fiscalizador
<b>MPF</b>	Misto	Dominante	Controlador
<b>Organizações não governamentais</b>	Misto	Discricionário	Legitimador
<b>Organizações Sociais</b>	Misto	Discricionário	Legitimador

<b>Parlamentares dos estados beneficiados</b>	Apoiador	Dominante	Legitimador
<b>Polícia Federal</b>	Misto	Dominante	Colaborador
<b>Prefeitos das cidades beneficiadas</b>	Apoiador	Dominante	Legitimador
<b>Presidência da República</b>	Apoiador	Definitivo	Orientador
<b>Procuradoria da República</b>	Misto	Dominante	Controlador
<b>Secretaria de Infraestrutura Hídrica</b>	Apoiador	Definitivo	Controlador
<b>Semarh</b>	Apoiador	Definitivo	Controlador
<b>STJ</b>	Misto	Dominante	Controlador
<b>Sudema</b>	Apoiador	Dominante	Controlador
<b>TCU</b>	Misto	Dominante	Controlador
<b>Técnicos das construtoras</b>	Apoiador	Definitivo	Colaborador
<b>Universidade da Paraíba</b>	Marginal	Dominante	Colaborador
<b>Zavattaro Engenharia e Construções Ltda.</b>	Apoiador	Definitivo	Colaborador

Quadro 8: Classificação dos *Stakeholders* de acordo com os modelos teóricos.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Observando o grupo de *stakeholders* classificados como Apoiadores, ou seja, os que detêm maior poder e recursos, sendo mais propensos a cooperar, segundo Savage et al (1991), é possível notar que em sua maioria possuem também grande capacidade de influência, seja pelo poder, legitimidade ou urgência exercida no processo, executando papéis fundamentais em cada uma das categorias desenvolvidas por Mitchell, Agle e Wood (1997), cuja mais recorrente e importante é a de *stakeholder* Definitivo, como exemplo o Ministério do Desenvolvimento Regional que está presente atuando e influenciando desde o início do projeto, sendo também o

principal *stakeholder* orientador com a responsabilidade de estabelecer a agenda a ser cumprida pelos governos por onde percorre os eixos da transposição. Outro ponto a ser observado é a predominância de atores com grande poder e legitimidade presentes nesse grupo de apoiadores. Tais atores, identificados também como *stakeholders* Dominantes, de acordo com o modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997), a exemplo do Sudema e o Dnocs que são de suma importância para garantir a continuidade do projeto na realização da gestão de obras de infraestrutura e saneamento para as cidades receptoras das águas, exercendo o papel de Controladores (Gomes, Liddle e Gomes, 2010), a medida que visam garantir a implementação das políticas públicas definidas, fiscalizando-as e estipulando requisitos técnicos para isso.

Por outro lado, ao observarmos o grupo dos Não-Apoiadores é nítida a discrepância de quantidade de atores presentes nesse grupo, composto apenas por dois *stakeholders*, ambos com pouquíssimo poder de influência. Esses *stakeholders* (Associação de pescadores e Comunidade ribeirinha) apesar de serem considerados uma ameaça inicialmente, com o passar do tempo se tornam favoráveis e apoiadores do projeto, havendo uma resignificação, visto que o projeto de transposição não se encontra mais em fase inicial, voltando 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, impactando assim 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.

Quando analisados o grupo de *stakeholders* Mistos é possível notar que um fator comum presente entre eles é a capacidade de fiscalizar a implementação das políticas adotadas, de maneira neutra, justamente por serem atores com grande poder e recursos como STJ, MPF e TCU, a medida que atuam como controladores (GOMES, LIDDLE E GOMES, 2010). 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.

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.

A transição desses atores de uma classificação para outra é completamente plausível, podendo ainda serem revistas, pois são voláteis com o decorrer do tempo, o ambiente em que estão inseridos, mudanças de interesses e disponibilidade de recursos disponíveis.

Por fim, o quadro acima ilustra bem a quantidade de *stakeholders* políticos envolvidos, 25 no total, que utilizam de sua capacidade de influenciar nas tomadas de decisões do governo para atingir seus objetivos, por conta de sua posição no quadro social e interferências que é capaz de causar, muitas vezes envolvendo conflitos de valores e crenças. Essa dinâmica existente nos remete ao conceito de empreendedores institucionais, uma vez que esses atores políticos, dotados de poder, urgência e legitimidade, alocam recursos e energia para transformar e alterar os arranjos institucionais (DIMAGGIO, 1988). Para melhor analisar esses empreendedores institucionais no próximo tópico será trazido o conceito de *Policy Broker* e *Policy Entrepreneur*.

## 4.2 Policy Brokers e Policy Entrepreneurs

Diante do grande empreendimento que é o projeto de transposição das águas do rio São Francisco é natural que exista a presença de diversos *stakeholders* políticos na condição de empreendedores institucionais, cada um buscando suas demandas lidando com problemas complexos, em que há disputas técnicas importantes envolvendo diferentes atores de diversos níveis do governo. E é nesse cenário que surgem os agentes denominados por Christopoulos e Ingold (2011) como *Policy Brokers* e *Policy Entrepreneurs*.

Tendo como objetivo intermediar as negociações e serem promotores de soluções políticas em um subsistema de políticas públicas, os agentes *Policy Brokers* podem ser considerados como empreendedores institucionais estrategistas, voltados

para superar barreiras e promover os melhores impactos no ambiente da negociação referente ao projeto de transposição das águas do São Francisco.

Já os *Policy Entrepreneurs* são classificados como os empreendedores institucionais que têm a capacidade de inovar e também demonstrar um bom conhecimento dos processos políticos, além de contarem com uma vasta rede de relacionamentos (CHRISTOPOULOS e INGOLD, 2011), sendo muitas vezes compreendidos como atores oportunistas, demonstrando mais interesse nas decisões políticas e seus resultados, sobressaindo a conduta persuasiva, habilidades de negociação e boa comunicação, voltando seu comportamento a fim de obter algum benefício.

Para melhor observar e classificar os empreendedores institucionais envolvidos no projeto de transposição do São Francisco como sendo *Policy Brokers* ou *Policy Entrepreneurs* é necessário realizar a identificação do perfil relacional e seu comportamento. Christopoulos e Ingold (2011) sugerem as seguintes características e comportamentos pretendidos para essa diferenciação, sendo características que permeiam tanto nos *Policy Brokers* quanto *Policy Entrepreneurs*:

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

A partir da identificação dessas características presentes em maior ou menor grau, será possível a diferenciação.

Levando em consideração as condutas que os empreendedores institucionais possam tomar como estratégias para promover mudanças e alcançar objetivos, Li, Feng e Jiang (2006) propõem quatro grupos distintos, sendo eles:

1. Advocacia aberta: consiste na defesa de alterações em leis e regulamentos através de entrevistas na mídia, fóruns e pesquisas públicas, convencendo de que as mudanças são necessárias para a sociedade.

2. Persuasão privada: trata da negociação, de caráter privado, em conjunto com tomadores de decisão estratégicos na sociedade com o interesse de convencer os entes governamentais de suas ideias.
3. Investir antes e justificar após o projeto: primeiro o empreendedor institucional começa a expandir seu negócio, sua ideia, buscando subsídios para conseguir causar impacto nas decisões, se esquivando de regulamentos existentes, e somente após alcançar o sucesso e gerar os benefícios esperados é que o empreendedor se justifica de seus atos anteriores, passando a influenciar o governo para alterar a regulamentação a fim de legitimar sua atitude no passado.
4. Requerer exceção: o empreendedor institucional passa a ideia de que se trata de um caso único e especial e por esta maneira deve ser considerado como exceção aos regulamentos e regras existentes.

Para tanto, com o intuito de analisar os empreendedores institucionais presentes no projeto de transposição, vale ressaltar o seguinte quadro, em que é apresentado alguns dos eventos mais relevantes e respectivos stakeholders:

<b>STAKEHOLDER</b>	<b>EVENTO</b>
Câmara dos Deputados (mar/2013)	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)	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.

<p>CGU (abr/2018)</p>	<p>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.</p>
<p>MPF (jul/2018)</p>	<p>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.</p>
<p>Bancada Nordestina (jan/2019)</p>	<p>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.</p>
<p>ANA (abr/2019)</p>	<p>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.</p>
<p>Ministério do Desenvolvimento Regional (ago/2019)</p>	<p>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.</p>

Quadro 9: Empreendedores institucionais e eventos chave

Fonte: Elaborado pelo autor.

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*.

Com a análise do grupo de empreendedores institucionais é possível perceber que a maioria dos atores que assumem a postura de *Policy Broker* são dotados de elevado grau de cooperação, sendo os que detêm maiores recursos, classificados por Savage et al (1991) como Apoiadores. Outro ponto a ser levado em consideração é o nível de relevância no cenário de negociação do projeto de transposição que esses empreendedores institucionais possuem, com atributos como poder influenciador, legitimidade nos relacionamentos e urgência em suas demandas, sendo em maioria classificados como *stakeholders* Definitivos ou Dominantes (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997). Seguindo a mesma linha de análise, essas observações podem ser ampliadas aos demais *stakeholders* que atuam como empreendedores institucionais.

	<b>Savage et. al. (1991)</b>	<b>Mitchell, Agle e Wood (1997)</b>	<b>Gomes, Liddle e Gomes (2010)</b>	<b>Christopoulos e Ingold (2011)</b>	<b>Li, Feng e Jiang (2006)</b>
<b>ANA</b>	Apoiador	Definitivo	Controlador	<i>Policy Broker</i>	Advocacia aberta
<b>Bancada Nordeste</b>	Apoiador	Dominante	Legitimador	<i>Policy Entrepreneur</i>	Persuasão privada
<b>Câmara dos Deputados</b>	Apoiador	Definitivo	Controlador	<i>Policy Entrepreneur</i>	Advocacia aberta
<b>CGU</b>	Misto	Dominante	Controlador	<i>Policy Broker</i>	Persuasão privada
<b>Ministério do Desenvolvimento Regional</b>	Apoiador	Definitivo	Orientador	<i>Policy Broker</i>	Persuasão privada
<b>Ministério do Meio Ambiente</b>	Apoiador	Definitivo	Controlador	<i>Policy Broker</i>	Advocacia aberta
<b>MPF</b>	Misto	Dominante	Controlador	<i>Policy Broker</i>	Persuasão privada

Quadro 10: Análise dos empreendedores institucionais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No capítulo seguinte serão apresentadas algumas conclusões e recomendações de pesquisas futuras.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Por meio da pesquisa realizada, através da coleta, análises e interpretação dos dados, foi possível perceber e inferir quais foram alguns dos principais *stakeholders* envolvidos no projeto de transposição durante o período de 2011 a 2021. Com o uso dos modelos de análise de *stakeholders* (SAVAGE ET AL. 1991; MITCHELL, AGLE E WOOD, 1997; GOMES, LIDDLE E GOMES, 2010) foi realizável uma melhor identificação e classificação dos atores envolvidos, além de identificar o grau de poder e influência que exercem nos processos decisórios.

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. Esse fato está relacionado ao período em que a pesquisa se baseia, onde poucos atores da sociedade são participantes, pois a fase em que o projeto se encontra já está bastante avançada.

*Stakeholders* Não-Apoiadores (SAVAGE et al, 1991) ao projeto são identificados em pouquíssima quantidade, sendo encontrados em maior número, possivelmente, na fase inicial de implementação do projeto de transposição, onde as negociações e conflitos se concentram em peso, 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 conhecer técnico, 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 conhecer técnico.

A partir disso, e considerando os objetivos da pesquisa, é possível destacar os seguintes resultados:

OBJETIVO	CONCLUSÃO
Específico: Caracterizar os <i>stakeholders</i> envolvidos no projeto de transposição.	A partir da análise de conteúdo dos dados coletados e com o uso das metodologias de classificação de <i>stakeholders</i> de Savage et al (1991), Mitchell, Agle e Wood (1997) e Gomes e Gomes (2010) Gomes, Liddle e Gomes, 2010), foi possível identificar e classificar um total de 46 <i>stakeholders</i> , dos quais 30 são apoiadores, 11 mistos, 3 marginais e 2 contrários. Desses, 23 são definitivos, pois possuem os atributos de legitimidade, urgência e poder, que em sua maioria atuam como controladores, colaboradores e orientadores, participando ativamente nas no projeto de transposição do rio São Francisco.
Específico: Identificar os empreendedores institucionais.	Após a identificação dos <i>stakeholders</i> , foram observados aqueles que mais detêm poder para influenciar nas negociações do projeto, alterando o cenário da negociação para alcançar algum benefício, concluindo que os empreendedores institucionais atuantes nessa fase final do projeto de transposição são <i>stakeholders</i> classificados como Dominantes ou Definitivos (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997), atores ligados ao governo e com grande articulação nas negociações, tais como CGU, MPF, Ministérios, Câmara dos Deputados, Parlamentares Nordestinos e ANA. Fazendo ainda uma análise com base na teoria dos autores Christopoulos e Ingold (2011), conclui-se também que os principais empreendedores institucionais desempenham papel de <i>policy brokers</i> (CGU, MDR, MPF, ANA e Ministério do Meio Ambiente) enquanto a menor parte desempenha papel de <i>policy entrepreneurs</i> , como a Bancada Nordestina e a Câmara dos Deputados.
Específico: Caracterizar as estratégias adotadas pelos empreendedores institucionais, identificando o nível de atuação.	Partindo da diferenciação de postura adotada pelos empreendedores institucionais, como sendo <i>policy brokers</i> ou <i>policy entrepreneurs</i> (CHRISTOPOULOS e INGOLD, 2011) é possível inferir que os <i>policy brokers</i> , que são maioria, utilizam principalmente o conhecimento técnico/especializado e estratégias baseadas nas leis e normas como ferramentas para atuar nas negociações. Já os empreendedores <i>policy</i>

	<p><i>entrepreneurs</i> utilizam como ferramenta principal a comunicação estratégica. Todas as discussões realizadas entre os empreendedores institucionais estão a nível governamental. Com relação às estratégias sugeridas por Li, Feng e Jiang (2006), é possível concluir que apenas duas estratégias se destacam: a Advocacia aberta, à medida que utilizam de criação e alterações de leis, e Persuasão privada, negociando por meio de reuniões com representantes dos estados, municípios e governos.</p>
<p>Específico: Identificar possíveis relações de poder e hierarquia entre os empreendedores institucionais atuantes no projeto.</p>	<p>Dentre os empreendedores institucionais é possível destacar a relação de poder e controle de recursos existente entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e Secretarias de gestão hídrica e saneamento dos principais estados receptores das águas da transposição e o Dnocs. Exercendo um poder fiscalizador das obras da transposição estão em destaque o STJ, TCU e CGU fazendo com que suas demandas sejam atendidas com uso de leis</p>
<p>Geral: Como os principais <i>stakeholders</i> têm atuado como empreendedores institucionais para influenciar o projeto de transposição do rio São Francisco?</p>	<p>Através deste estudo foi possível identificar os <i>stakeholders</i> e classificá-los como empreendedores institucionais segundo as metodologias propostas, observando o nível de influência que são capazes de exercer no projeto de transposição do São Francisco.</p>

Quadro 11: Objetivos e conclusões.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com este estudo foi possível atingir a proposta de compreender os empreendedores institucionais por meio da análise do caso do projeto de transposição do rio São Francisco, mesmo estando em sua fase final.

Entre as limitações da pesquisa, pode-se destacar a dificuldade de obter dados referentes às assembleias legislativas dos estados por onde os eixos da transposição percorre, sendo eles Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco, que poderiam enriquecer ainda mais os resultados das análises. Outra limitação é a fase em que o projeto de transposição se encontra no momento da coleta e análise dos dados, estando mais de 90% concluído, possivelmente deixando debates e conflitos de grande valor, de fora das análises. Um fator limitador presente na pesquisa foi a grande quantidade de dados redundantes, principalmente reportagens, gerando um desgaste durante a análise, das quais muitas foram descartadas.

Esse trabalho tem como objetivo apresentar um debate acerca dos empreendedores institucionais presentes em grandes empreendimentos, como é o caso do projeto de transposição do São Francisco, com o intuito de enriquecer as discussões relacionadas ao tema. Com isso, é sugerido que mais pesquisas relacionadas ao tema sejam realizadas, destacando a pluralidade dos

empreendedores institucionais envolvidos desde a fase inicial de um grande projeto, como é o caso da transposição do rio São Francisco. Outro ponto, como sugestão de pesquisa futura, seria o estudo do comportamento relacional entre os atores após o término do projeto, investigando quais os impactos positivos e negativos extraídos durante a realização do projeto, além de analisar a influência de *stakeholders* individuais.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Raylton, ASCOM/ANA, 03/04/2020. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/noticias/maior-hidreletrica-do-rio-sao-francisco-atinge-faixa-de-operacao-normal-e-podera-liberar-mais-agua-a-partir-de-1o-de-abril>> acesso: 29/09/2020

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATTILANA, J; LECA, B; BOXENBAUM, E. How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. **The Academy of Management Annals**, v. 3, n. 1, p. 65-107, 2009.

BOAVENTURA, J. M. G.; FISCHMANN, A. A. Um método para cenários empregando stakeholder analysis: um estudo no setor de automação comercial. **Revista de Administração – RAUSP**, v.42, n.2, p.141-154, 2007

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 14 p. 486-505, Julho 2016

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

CGU, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/04/transposicao-do-rio-sao-francisco-nao-tem-garantia-de-operacao-e-manutencao-diz-cgu>> acesso: 02/10/2020

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. 21/09/2019. 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: 29/09/2020

FLIGSTEIN, N. **Social Skill and the Theory of Fields**. Department of Sociology, UC Berkeley, 2001.

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.701-724, 2010.

GOODPASTER, K. E. **Business Ethics and Stakeholder Analysis**. *Business Ethics Quarterly*, v.1, n.1, p.53–73, 1991.

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.

IPEA, 2010. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3776/1/Livro\\_Brasil\\_em\\_desenvolvim\\_ento\\_2010\\_v\\_2.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3776/1/Livro_Brasil_em_desenvolvim_ento_2010_v_2.pdf)> acesso:27 /05/2020. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. - Brasília : Ipea, 2010.

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, 20.

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

MENDONÇA, Patricia Maria Emerenciano de; ALVES, Mario Aquino; CAMPOS, Luiz Claudio. Empreendedorismo institucional na emergência do campo de políticas públicas em HIV/aids no Brasil. *RAE.*, São Paulo , v. 9, n. 1, June 2010

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 30/03/2021

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 30/03/2021

OLIVEIRA, Elida 2019. 21/12/2019. Disponível em:<<https://g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/12/21/deslocamentos-falta-dagua-e-desmarte-os-impactos-da-transposicao-do-sao-francisco-nas-comunidades-rurais-e-indigenas.ghtml>> acesso: 29/09/2020

SABATIER, P. A., & JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning. An advocacy coalition approach.** Boulder: Westview Press, 1993.

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

SUDENE, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/projetos-e-iniciativas/delimitacao-do-semiarido>> acesso: 27/09/2020

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

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

ZACHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. in SABATIER, P. **Theories of The Policy Process**, ed.2. Bolder: Westview Press. 2007.